

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIEGBERT ALBER

vom 14. März 2002¹

I — Einführung

1. Der Oberste Gerichtshof der Republik Österreich hat im vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen Fragen bezüglich der Gültigkeit und der Auslegung der Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 des Rates vom 30. Juni 1992 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren² (im Folgenden: Verordnung Nr. 2078/92) sowie Fragen zur Rückforderung von auf der Grundlage dieser Verordnung gewährten Beihilfen vorgelegt. Bei den insgesamt sechs Fragen geht es u. a. darum, ob die Verordnung Nr. 2078/92 auf die richtige Rechtsgrundlage gestützt worden ist. Zum anderen ist zu klären, ob sich ein Landwirt, der im Rahmen eines nationalen Programms auf der Grundlage der Verordnung Nr. 2078/92 kofinanzierte Beihilfen erhal-

ten hat, bei einer Rückforderung der Fördergelder auf Vertrauensschutz berufen kann, wenn ihm die einzuhaltenden Auflagen nicht bekannt waren.

II — Rechtlicher Rahmen

A — Gemeinschaftsrecht

2. Die Verordnung Nr. 2078/92 wurde — gestützt auf die Artikel 42 EG-Vertrag³ (nach Änderung jetzt Artikel 36 EG) und Artikel 43 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 37 EG) — mit dem Ziel erlassen, unter anderem wirtschaftliche Produktionsverfahren zu fördern, die die umweltschädigenden Auswirkungen der Landwirtschaft verringern helfen, was gleichzeitig durch eine Produktionssenkung zu einem besseren Marktgleichgewicht beiträgt (vgl. Artikel 1 Buchstabe a der Verordnung). Dabei sollte der Einsatz von Düngemitteln und Pflanzenschutzmitteln deutlich eingeschränkt werden und eine Förderung

1 — Originalsprache: Deutsch.

2 — ABl. L 251, S. 85, geändert durch Anhang I, — V. Landwirtschaft — C. Agrarstrukturen und Begleitmaßnahmen zur gemeinsamen Agrarpolitik — Ziff. 5 der Akte über die Bedingungen des Beitritts des Königreichs Norwegen, der Republik Österreich, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge (ABl. 1994 C 241, S. 129), inzwischen aufgehoben durch Artikel 55 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen (ABl. L 160, S. 80).

3 — Anwendbar ist die Fassung, die der EWG-Vertrag durch die Einheitliche Europäische Akte erhalten hat. Diese Fassung ist im Folgenden gemeint.

weniger intensiver Produktionsverfahren erfolgen.⁴ Dazu wurde eine vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, kofinanzierte „gemeinschaftliche Beihilfenregelung“ als Begleitmaßnahme im Rahmen der gemeinsamen Marktordnung geschaffen (vgl. Artikel 1 der Verordnung Nr. 2078/92).

3. Artikel 2 der (inzwischen aufgehobenen⁵) Verordnung Nr. 2078/92 sah vor:

„(1) Unter der Voraussetzung, dass damit positive Auswirkungen auf die Umwelt und den natürlichen Lebensraum verbunden sind, kann die Regelung Beihilfen an Landwirte umfassen, die sich zu Folgendem verpflichten:

- a) den Einsatz von Dünge- und/oder Pflanzenschutzmitteln erheblich einzuschränken oder bereits vorgenommene Einschränkungen beizubehalten oder biologische Anbauverfahren einzuführen oder beizubehalten,

...“

4 — Vgl. auch die Erwägungsgründe.

5 — Siehe dazu den Nachweis in Fußnote 2.

4. Artikel 3 der Verordnung Nr. 2078/92 bestimmte, dass die Mitgliedstaaten gebietsspezifische Mehrjahresprogramme zur Verwirklichung der Ziele des Artikels 1 durchführen. Diese Programme mussten u. a. die Bedingungen für die Gewährung der Beihilfen festlegen sowie Maßnahmen zur angemessenen Unterrichtung der landwirtschaftlichen und ländlichen Wirtschaftsbeteiligten enthalten (vgl. insbesondere Artikel 3 Absatz 3 lit d und f).

5. Gemäß Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2078/92 überprüfte die Kommission die von den Mitgliedstaaten vorgelegten Mehrjahresprogramme auf ihre Übereinstimmung mit den Vorgaben der Verordnung und entschied über die Genehmigung.

6. Artikel 10 der Verordnung Nr. 2078/92 stellte klar, dass die Mitgliedstaaten zusätzliche Beihilfemaßnahmen vorsehen durften, sofern diese Maßnahmen mit den Zielen dieser Verordnung und mit den Artikeln 92, 93 und 94 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 87 bis 89 EG) — Beihilfenverbot — in Einklang standen.

7. Nach Artikel 8 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 (im Folgenden Verordnung Nr. 729/70) des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik⁶ waren die Mitgliedstaaten ver-

6 — ABl. L 94, S. 13, inzwischen aufgehoben durch Artikel 16 der Verordnung (EG) Nr. 1258/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 160, S. 103).

pflichtet, in ihren Rechtsvorschriften die erforderlichen Maßnahmen unter anderem dazu zu treffen, dass infolge von Unregelmäßigkeiten und Versäumnissen abgeflossene Beträge wieder eingezogen werden. Entsprechend Absatz 2 dieser Bestimmung hatte zwar grundsätzlich die Gemeinschaft die finanziellen Folgen einer unvollständigen Wiedereinzahlung zu tragen; dies galt nicht für Unregelmäßigkeiten und Versäumnisse, die der Verwaltung oder den Einrichtungen der Mitgliedstaaten anzulasten waren.

sie erlassen worden sei und beim Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft zur Einsicht ausgelegt werde.⁷

9. Die ÖPUL-Sonderrichtlinie gliedert sich in einen allgemeinen Teil, der u. a. übergreifende Fördervoraussetzungen, die Abwicklung der Förderung und die Rückzahlung bei Nichteinhaltung der Förderbedingungen (Punkt 1.9 der Sonderrichtlinie) regelt, und einen Maßnahmeneteil mit konkreten Bedingungen für die verschiedenen Zweige des Programms. Ferner umfasst die Sonderrichtlinie zahlreiche Anlagen, darunter die Anlagen 3.5 und 3.6 mit Richtlinien für den integriert kontrollierten Obst- und Weinbau.

B — Das österreichische Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft (ÖPUL)

8. Zur Durchführung der Verordnung Nr. 2078/92 erließ das österreichische Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft die „Sonderrichtlinie für das österreichische Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft (ÖPUL)“ (im Folgenden: ÖPUL-Sonderrichtlinie). Die Kommission genehmigte das Programm mit Entscheidung vom 7. Juni 1995. Die ÖPUL-Sonderrichtlinie wurde im „*Amtsblatt zur Wiener Zeitung*“ durch den Hinweis bekannt gemacht, dass

10. Richtlinien wie die ÖPUL-Sonderrichtlinie sind nach österreichischem Recht keine abstrakt-generellen Normen, sondern erlangen lediglich als Erklärungen, die etwa bei Vertragsschluss einbezogen werden, Geltung zwischen Vertragspartnern.

III — Sachverhalt und Verfahren

11. Der Landwirt Martin Huber, Beklagter im Ausgangsrechtsstreit (im Folgenden: Beklagter), beantragte am 21. April 1995

⁷ — *Amtsblatt zur Wiener Zeitung* vom 1. Dezember 1995.

eine Förderung nach der ÖPUL-Sonderrichtlinie, die am 12. Dezember 1995 von der Agrarmarkt Austria im Namen und auf Rechnung der Republik Österreich, Klägerin im Ausgangsstreit (im Folgenden: Klägerin), in Höhe von 79 521 österreichischen Schilling (ATS) gewährt wurde. Die ÖPUL-Sonderrichtlinie wurde dem Beklagten nicht zugeschickt.

12. Als der Beklagte von der Agrarmarkt Austria — einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, die vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft als Förderungsabwicklungsstelle für die ÖPUL-Sonderrichtlinie eingesetzt worden war — ein Schreiben betreffend die Rückforderung der Förderungen erhielt, ging er davon aus, einen Fehler gemacht zu haben, und schlug der Agrarmarkt Austria die Rückzahlung in monatlichen Raten von 5 000 ATS vor. Die von der Agrarmarkt Austria dazu beauftragte Finanzprokurator forderte den Beklagten am 13. Mai 1998 auf, 90 273 ATS (einschließlich Zinsen) zu zahlen.

13. Die Klägerin, vertreten durch die Finanzprokurator, machte die Rückzahlung der Förderung in Höhe von 79 521 ATS zuzüglich Zinsen seit 12. Dezember 1995 anschließend gerichtlich geltend. Sie stützte den Anspruch darauf, dass der Beklagte gegen die Sonderrichtlinie verstoßen habe, indem er nach deren Vorschriften nicht zugelassene Pflanzenschutzmittel, nämlich die Fungizide Euparen, Orthophaldan, Delan und Folit verwendet habe. Auch habe der Beklagte den Rückforderungsanspruch anerkannt.

14. Der Beklagte beantragte die Abweisung der Klage und wendete ein, dass er sich durch die im Ergebnis zugestandene Verwendung dieser Mittel weder richtlinienwidrig verhalten noch durch Anerkenntnis zur Rückzahlung verpflichtet habe. Konkret sei ihm nur mitgeteilt worden, dass er keine Herbizide im Obst- und Weinbau verwenden dürfe; nur auf den Einsatz dieser Pflanzenschutzmittel, nicht aber auf den Einsatz der von der Klägerin genannten Fungizide habe er auch verzichtet. Eine weitere Verpflichtung sei er nicht eingegangen. Die konkreten Richtlinien seien dem Antrag nicht beigefügt gewesen und ihm nie zur Kenntnis gebracht worden. Die Formulierungen in dem Antrag seien auch unklar, was zu Lasten der sie verfassenden Klägerin gehe. Sie habe Kenntnis von der Verwendung der Mittel gehabt und trotzdem die Förderung ausbezahlt. Sein eventuelles deklaratorisches Anerkenntnis sei auf einen durch die Klägerin veranlassten Irrtum zurückzuführen.

15. Das erstinstanzliche Gericht wies die Klage ab, da die Richtlinien der Klägerin nicht Vertragsinhalt geworden seien und auch kein konstitutives Anerkenntnis vorliege.

16. Das Berufungsgericht gab der Berufung der Klägerin statt und verwies die Rechtsache zur Verfahrensergänzung an das erstinstanzliche Gericht zurück. Es verneinte zwar das Vorliegen eines konstitutiven Anerkenntnisses, ging aber davon aus, dass noch nicht ausreichend geklärt sei, ob die vom Beklagten verwendeten Mittel unter den Begriff der Herbizide fielen, beziehungsweise welchen Inhalt genau

die dem Beklagten zur Verfügung gestellten Unterlagen hatten. Die von der Klägerin erlassenen Richtlinien wurden nach Ansicht des Berufungsgerichtes nicht Vertragsbestandteil, da sie nicht allgemein bekannt gemacht worden seien, sondern nur im Amtsblatt auf sie hingewiesen worden sei. Auch seien die Verweise in der Verpflichtungserklärung nicht ausreichend klar.

2. Umfasst eine Entscheidung über die Genehmigung eines Programmes nach Artikel 7 der Verordnung Nr. 2078/92 des Rates vom 30. Juni 1992 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren auch den Inhalt der von den Mitgliedstaaten zur Genehmigung vorgelegten Programme?

17. Den Rekurs der Klägerin an den Obersten Gerichtshof ließ das Berufungsgericht zu, da eine Rechtsprechung zur Frage der Geltung innerstaatlicher Richtlinien, die auf Grund von Gemeinschaftsverordnungen erlassen wurden, fehle.

3. Sind als Adressaten dieser Entscheidung auch die Landwirte anzusehen, die um eine Beihilfe nach diesem Programm ansuchen, und ist die dabei gewählte Form der Kundmachung, insbesondere die Verpflichtung der Mitgliedsstaaten, die Landwirte angemessen zu unterrichten, ausreichend, um die Verbindlichkeit der Entscheidung für diese und die Unwirksamkeit entgegenstehender Förderungsverträge zu bewirken?

IV — Vorabentscheidungsersuchen

18. Der Oberste Gerichtshof hat dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„1. Wurde die Verordnung Nr. 2078/92 des Rates vom 30. Juni 1992 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren (ABl. Nr. L 215 vom 30.7.1992, S. 85) wirksam erlassen?

4. Kann hier ein Landwirt unabhängig vom Inhalt des durch die Kommission genehmigten Programms im Sinne der Verordnung Nr. 2078/92 auf die Erklärungen der Verwaltungsorgane der Mitgliedstaaten in dem Sinne vertrauen, dass dies einer Rückforderung entgegensteht?

5. Steht es im Rahmen der Verordnung Nr. 2078/92 den Mitgliedstaaten frei, ob sie die Programme im Sinne dieser

Verordnung durch privatwirtschaftliche (Verträge) Maßnahmen oder durch hoheitliche Handlungsformen durchführen?

Nr. 2078/92 gültig ist, obwohl sie auf die Artikel 42 und 43 EG-Vertrag und — trotz der darin verfolgten umweltpolitischen Ziele — nicht auf Artikel 130s EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 175 EG) gestützt worden ist.

6. Ist zur Beurteilung von Einschränkungen der Rückforderungsmöglichkeiten aus Gründen des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit auf ihre Übereinstimmung mit den Interessen des Gemeinschaftsrechts nur auf die jeweilige Handlungsform abzustellen oder auch auf die in anderen Handlungsformen bestehenden, die Gemeinschaftsinteressen besonders begünstigenden Rückforderungsmöglichkeiten?“

1) Vortrag der Beteiligten

21. Alle Beteiligten halten Artikel 43 EG-Vertrag für die richtige Rechtsgrundlage und gehen von der Gültigkeit der Verordnung Nr. 2078/92 aus.

19. Zu den Vorlagefragen haben vor dem Gerichtshof die Republik Österreich als Klägerin, vertreten durch die Finanzprokuratur, der Beklagte Martin Huber, die Kommission, der Rat (beschränkt auf die erste Frage) sowie die Republik Österreich im Rahmen ihres Äußerungsrechts als Mitgliedstaat Stellungnahmen abgegeben.

22. Der Rat und die Kommission führen aus, dass nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes die Wahl der Rechtsgrundlage auf objektiven und gerichtlich nachprüfbaren Umständen basieren müsse. Dazu gehörten insbesondere Ziel und Inhalt des Rechtsaktes. Aus dem Inhalt der Verordnung Nr. 2078/92 und den in ihrem Artikel 1 Absatz 1 genannten Zielen des gemeinschaftlichen Beihilfesystems sowie den Maßnahmen, die die Verordnung zur Erreichung dieser Ziele in Artikel 1 Absatz 2 vorsehe, sei zu schließen, dass die Verordnung in den Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik falle.

V — Rechtliche Würdigung

A — *Zur ersten Frage*

20. Mit seiner ersten Frage möchte das Vorlagegericht wissen, ob die Verordnung

23. Die Verordnung diene der Verwirklichung der Ziele des Artikels 39 EG-

Vertrag (jetzt Artikel 33 EG), wie insbesondere aus dem 1., 5. und 12. Erwägungsgrund hervorgehe. Danach sollten die strukturellen Maßnahmen der Richtlinie der Situation der Überproduktion und Überbewirtschaftung der natürlichen Ressourcen in der europäischen Landwirtschaft begegnen. Die Bevorzugung von weniger intensiven und umweltschonenderen Produktionsmethoden ziele, insbesondere in einer Situation eines erheblichen Produktionsüberschusses, auf die Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und der Sicherstellung eines bestmöglichen Einsatzes der Produktionsfaktoren (Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe a EG-Vertrag) und die Stabilisierung der Märkte (Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe c EG-Vertrag).

24. Derartige Maßnahmen trügen zu einer Reduzierung des Angebots an landwirtschaftlichen Erzeugnissen und zu einer Verbesserung ihrer Qualität bei. Sie förderten somit die Anpassung des Angebots an landwirtschaftlichen Produkten an die Nachfrage. Der Ausgleich von Einkommensverlusten aufgrund der Verringerung der Produktion und des Anstiegs der Produktionskosten trage dazu bei, den Landwirten eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten (Artikel 39 Buchstabe b EG-Vertrag).

25. Die Kommission verweist weiter auf die Zielvorgabe in Artikel 1 Satz 1 erster Spiegelstrich der Verordnung Nr. 2078/92, „die im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisationen vorgesehenen Änderungen abzustützen“. Die in Artikel 1 Absatz 2 Buchstaben a bis g im Einzelnen vor-

geschlagenen Maßnahmen reichten von neuen Produktionsverfahren über Extensivierungen bis zu Flächenstilllegungen; sie beinhalteten zwar ein umweltrelevantes Element, griffen aber vor allem in die Praxis der landwirtschaftlichen Produktion und Methoden ein und verfolgten deshalb überwiegend agrarpolitische Ziele.

26. Der Rat und die Kommission sind der Auffassung, es habe keinen entscheidenden Einfluss auf die Rechtsgrundlage, dass eine gemeinschaftsrechtliche Maßnahme neben den Zielen der gemeinsamen Agrarpolitik auch dem Umweltschutz diene. Die „Integrationsklausel“ in Artikel 130r Absatz 2 Satz 2 EG-Vertrag in der Fassung der Einheitlichen Europäischen Akte — nunmehr an herausgehobener Stelle in Artikel 6 EG geregelt — gebiete, die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung aller Gemeinschaftspolitiken einzubeziehen. Insofern trügen viele Maßnahmen anderer Politikbereiche zum Umweltschutz bei, ohne allein deswegen auf Artikel 130s EG-Vertrag gestützt werden zu müssen.

27. Im Übrigen lasse die Einführung des Artikels 130s EG-Vertrag durch die Einheitliche Europäische Akte die Zuständig-

keiten der Gemeinschaft unberührt, die sie aufgrund sonstiger Vorschriften des EG-Vertrages besitze, darunter auch die aus Artikel 43 EG-Vertrag.⁸

28. Der Rat ergänzt, der Gerichtshof habe nur in einem einzigen Fall festgestellt, dass Maßnahmen auf Artikel 130s statt auf Artikel 43 hätten gestützt werden müssen.⁹ Die damals fraglichen Maßnahmen zum Schutz des Waldes verfolgten nach Auffassung des Gerichtshofes jedoch in erster Linie umweltpolitische Ziele und bezögen sich im Wesentlichen auf Erzeugnisse, die nicht in Anhang II des Vertrages aufgeführt seien. Die vorliegend relevante Verordnung Nr. 2078/92 unterscheide sich grundlegend von den Verordnungen, die Gegenstand der zitierten Rechtssache Parlament/Rat gewesen seien. Eine entsprechende Ausnahme-situation, die den Schluss zulasse, dass die Artikel 42 und 43 nicht die richtige Rechtsgrundlage für die Verordnung wären, bestehe nicht.

2) Würdigung

29. Nach ständiger Rechtsprechung hängt die Wahl der Rechtsgrundlage eines Rechtsakts nicht allein davon ab, welchen Zielen die Maßnahme nach der Über-

zeugung eines Organs dienen soll. Vielmehr ist die einschlägige Rechtsgrundlage anhand objektiver, gerichtlich nachprüfbarer Umstände, insbesondere dem Ziel und dem Inhalt des Rechtsakts zu ermitteln.¹⁰ Verfolgt eine Maßnahme mehr als ein Ziel, so ist das Hauptziel für die Ermittlung der zutreffenden Rechtsgrundlage maßgebend.¹¹ Nur wenn keines der Ziele sich als vorrangig erweist, können ausnahmsweise zwei Rechtsgrundlagen gleichzeitig herangezogen werden.¹²

30. Es ist also anhand des EG-Vertrags in seiner bei Erlass der Verordnung Nr. 2078/92 geltenden Fassung zu prüfen, ob diese zu Recht auf die Artikel 42 und 43 EG-Vertrag gestützt worden ist — wobei sich die Ermächtigungsgrundlage genau genommen in Artikel 43 Absatz 2 Unterabsatz 3 EG-Vertrag findet — oder ob stattdessen Artikel 130s EG-Vertrag die richtige Rechtsgrundlage gewesen wäre. Schließlich wäre es noch denkbar, dass beide Vorschriften nebeneinander hätten herangezogen werden müssen.

31. Aus den Bestimmungen der Verordnung Nr. 2078/92 folgt, dass die Verordnung teils landwirtschaftspolitische Ziele und teils Umweltziele verfolgt. In einem

8 — Das Rat verweist hierzu auf das Urteil vom 24. November 1993 in der Rechtssache C-405/92 (Mondiet, Slg. 1993, I-6133).

9 — Urteil vom 25. Februar 1999 in den verbundenen Rechtssachen C-164/97 und C-165/97 (Parlament/Rat, Slg. 1999, I-1139).

10 — Urteil vom 11. Juni 1991 in der Rechtssache C-300/89 (Kommission/Rat, Slg. 1991, I-2867, Randnr. 10 „Titan-dioxid“) sowie Urteil vom 4. April 2000 in der Rechtssache C-269/97 (Kommission/Rat, Slg. 2000, I-2257, Randnr. 43).

11 — Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-164/97 und C-165/97 (Parlament/Rat, zitiert in Fußnote 9, Randnr. 14 m. w. N.) und Gutachten 2/00 vom 6. Dezember 2001 (Slg. 2001, I-9713, Randnr. 23).

12 — Gutachten 2/00 (zitiert in Fußnote 11, Randnr. 23).

solchen Fall ist im Hinblick auf die Bestimmung der zutreffenden Rechtsgrundlage zu prüfen, auf welchen Politikbereich sich die betreffenden Maßnahmen hauptsächlich beziehen und welcher Bereich nur beiläufig oder mittelbar berührt wird.

32. Für das Verhältnis der gemeinsamen Agrarpolitik und der Umweltpolitik gilt, dass weder der einen noch der anderen Politik generell Vorrang einzuräumen ist.¹³ Da nach Artikel 130r Absatz 2 Satz 2 EG-Vertrag „die Erfordernisse des Umweltschutzes... Bestandteil der anderen Politiken der Gemeinschaft“ sind, kann eine Maßnahme insbesondere nicht allein deshalb schon dem Umweltbereich zuzuordnen sein, weil sie diesen Erfordernissen Rechnung trägt.¹⁴

33. Nach ständiger Rechtsprechung weisen die Artikel 130r und 130s EG-Vertrag der Gemeinschaft nämlich nur die Zuständigkeit für spezifische Maßnahmen im Umweltbereich zu. Sie lassen jedoch die Zuständigkeiten unberührt, die die Gemeinschaft aufgrund sonstiger Vorschriften des Vertrages besitzt, auch wenn entsprechende Maßnahmen zugleich umweltpolitische Ziele verfolgen.¹⁵

34. Artikel 43 EG-Vertrag ist dagegen die geeignete Rechtsgrundlage für jede Regelung über die Erzeugung und den Verkauf der im Anhang II des EG-Vertrags (jetzt Anhang I des EG-Vertrags in der Fassung des Vertrages von Amsterdam) genannten landwirtschaftlichen Erzeugnisse, die zur Verwirklichung eines oder mehrerer der in Artikel 39 EG-Vertrag genannten Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik beiträgt.¹⁶

35. Hauptziel der in der Verordnung Nr. 2078/92 vorgesehenen Stützungsmaßnahmen ist die Lenkung der Erzeugung landwirtschaftlicher Produkte im Sinne von Anhang II des Vertrages, wie die Kommission und der Rat zutreffend ausführen. Landwirte sollen veranlasst werden, zu einer extensiveren Bewirtschaftung überzugehen und geringere Mengen qualitativ hochwertigerer Produkte zu erzeugen. Dabei gleichen die Beihilferegulungen mögliche finanzielle Einbußen aus.

36. Von den geförderten Produktionsformen gehen zugleich geringere Umweltbelastungen aus als bei intensiverer Bewirtschaftung. Dies ist jedoch nur ein Nebenzweck der Maßnahmen. Die Verordnung verfolgt im Schwerpunkt landwirtschaftspolitische Ziele und berücksichtigt dabei den Umweltschutz, wie es Artikel 130r EG-Vertrag vorschreibt, als

13 — Urteile vom 29. März 1990 in der Rechtssache C-62/88 (Hellenische Republik/Rat, Slg. 1990, I-1527, Randnr. 20) und in den verbundenen Rechtssachen C-164/97 und C-165/97 (Parlament/Rat, zitiert in Fußnote 9, Randnr. 15).

14 — Urteil Mondiet (zitiert in Fußnote 8, Randnr. 27) und Urteil „Titanioxid“ (zitiert in Fußnote 10, Randnr. 22).

15 — Urteil Mondiet (zitiert in Fußnote 8, Randnr. 26).

16 — Urteile vom 23. Februar 1988 in der Rechtssache 68/86 (Vereinigtes Königreich/Rat, Slg. 1988, 855, Randnr. 14), vom 5. Mai 1998 in der Rechtssache C-180/96 (Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1998, I-2265, Randnr. 133) und Urteil in der Rechtssache C-269/97 (Kommission/Rat, zitiert in Fußnote 10, Randnr. 47).

Bestandteil der gemeinsamen Agrarpolitik. Somit hat der Rat die Verordnung zu Recht auf Artikel 43 EG-Vertrag gestützt.

37. Da die landwirtschaftspolitische Zielsetzung Vorrang hat, braucht nicht weiter geprüft zu werden, ob zusätzlich zu Artikel 43 EG-Vertrag noch Artikel 130s EG-Vertrag hätte herangezogen werden müssen.

38. Auf die erste Vorlagefrage ist somit zu antworten, dass Artikel 42 und Artikel 43 EWG-Vertrag die richtige Rechtsgrundlage zum Erlass der Verordnung Nr. 2078/92 waren, so dass insoweit keine Zweifel an der Gültigkeit der Verordnung Nr. 2078/92 bestehen.

B — Zur zweiten bis fünften Frage

1) Vorbemerkung zur Zuständigkeit des Gerichtshofes

39. Wie der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung betont, ist es Sache des vorlegenden Gerichts, die Erheblichkeit der

dem Gerichtshof von ihm vorgelegten Fragen zu beurteilen.¹⁷ Der Gerichtshof ist jedoch nicht zur Beantwortung einer Frage zuständig, wenn offensichtlich ist, dass die Auslegung einer Gemeinschaftsvorschrift, um die das vorlegende Gericht ersucht, in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht oder wenn das Problem hypothetischer Natur ist.¹⁸

40. Obwohl keiner der Beteiligten die Zuständigkeit des Gerichtshofes zur Beantwortung der Fragen zwei bis fünf beanstandet hat, besteht trotzdem Anlass zu der Prüfung, ob diese Fragen nicht tatsächlich ein Problem hypothetischer Natur im Sinne der zitierten Rechtsprechung aufwerfen.

41. Die zweite bis fünfte Frage betreffen die Auslegung der Verordnung Nr. 2078/92 sowie der allgemeinen Rechtsgrundsätze. Sie stehen im Zusammenhang mit folgender Sachverhaltsfrage. Der Beklagte hat Fungizide eingesetzt, was nach der ÖPUL-Sonderrichtlinie nicht zulässig war. Unklar ist aber, ob diese Bedingung dem Beklagten im konkreten vertraglichen Zuwendungsverhältnis tatsächlich auferlegt wurde. Das vorlegende Gericht scheint davon auszugehen, dass eine Klärung dieses Umstands durch die nationalen Gerichte unterbleiben kann, wenn die ÖPUL-

17 — Vgl. Urteile vom 13. Juli 2000 in der Rechtssache C-36/99 (*Idéal tourisme*, Slg. 2000, I-6049, Randnr. 20) und vom 15. Dezember 1995 in der Rechtssache C-415/93 (*Bosman*, Slg. 1995, I-4921, Randnr. 59).

18 — Urteile *Idéal tourisme* (zitiert in Fußnote 17, Randnr. 20) und *Bosman* (zitiert in Fußnote 17, Randnr. 61).

Sonderrichtlinie dem Beklagten unabhängig von der vertraglichen Einbeziehung als un-mittelbar geltendes Gemeinschaftsrecht entgegengehalten werden kann. Es will daher mit der zweiten und dritten Frage wissen, ob das nationale Programm durch die Genehmigung quasi zu einem Gemeinschaftsrechtsakt geworden ist, dessen Adressaten die begünstigten Landwirte sind.

42. Mit der vierten bis sechsten Frage er-sucht der Oberste Gerichtshof um Klärung verschiedener Aspekte des Vertrauens-schutzes bei der Rückforderung von Bei-hilfen im Bereich der Landwirtschaft. Auch diese Fragen stehen letztlich in Zu-sammenhang mit der Verwendung nicht zugelassener Pflanzenschutzmittel durch den Beklagten. Denn dieser wendet ein, er habe auf die Angaben der österreichischen Behörden bei der Antragstellung vertraut, aus denen sich das Fungizidverbot seiner Ansicht nach nicht habe entnehmen lassen.

43. Die Finanzprokuratur als Vertreterin der Klägerin im Ausgangsrechtsstreit hat in ihrer schriftlichen Stellungnahme vor dem Gerichtshof darauf hingewiesen, dass der Beklagte nicht nur wegen der Verwendung der Fungizide gegen die Förderbedingungen verstoßen habe, sondern auch deswegen, weil er die Bewirtschaftung der geförderten Flächen vor Ablauf von fünf Jahren einge-stellt habe. Sie legt dazu Schreiben der Agrarmarkt Austria vom 30. April 1996

vor, auf denen der Beklagte (undatierte) Vermerke angebracht hat, dass er den ge-förderten Obst- und Weinbau eingestellt habe.

44. Der Beklagte hat in der mündlichen Verhandlung vorgetragen, dass eine Ver-letzung der 5-jährigen Bewirtschaftungs-pflicht im Ausgangsrechtsstreit nicht gel-tend gemacht worden sei und daher nicht Gegenstand des Verfahrens vor dem Ge-richtshof sein könne. Tatsächlich enthält weder der Vorlagebeschluss noch die vom Obersten Gerichtshof übersandten Auszüge aus der Akte des Ausgangsrechtsstreits ei-nen Hinweis darauf, dass dieser Umstand vor den nationalen Gerichten erörtert worden ist.

45. Die Mindestdauer der Bewirtschaftung ergibt sich aber nicht nur aus der ÖPUL-Sonderrichtlinie (Punkt 1.4.2). Vor allem enthält auch Artikel 4 Absatz 1 Satz 1 der Verordnung Nr. 2078/92 selbst diese Vor-gabe.

46. Unterstellt, der von der Finanz-prokuratur dargelegte Umstand träfe zu und könnte im Ausgangsrechtsstreit noch geltend gemacht werden¹⁹, wären daher die Verwendung nicht zugelassener Pflan-

19 — Soweit Regeln des nationalen Prozessrechts einen entspre-chenden Tatsachenvortrag ausschließen, wäre zu prüfen, inwieweit dies mit den Grundsätzen vereinbar ist, die der Gerichtshof in den Urteilen vom 14. Dezember 1995 in den verbundene Rechtssachen C-430/93 und C-431/93 (van Schijndel u. a., Slg. 1995, I-4705, Randnrn. 19 bis 22) und vom 14. Dezember 1995 Rechtssache C-312/93 (Peterbroeck, Slg. 1995, I-4599, insbesondere Randnrn. 12 bis 14 und 21) aufgestellt hat.

zenschutzmittel und die sich im Zusammenhang mit der Würdigung dieser Tatsache stehenden Rechtsfragen ohne Bedeutung für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits. Die zweite und dritte Frage erübrigten sich schon deshalb, weil in dem unterstellten Fall nicht nur ein Verstoß gegen die ÖPUL-Sonderrichtlinie vorläge, sondern auch gegen die Verordnung Nr. 2078/92 selbst, die in allen Mitgliedstaaten unmittelbar gilt.

47. Allenfalls die vierte, fünfte und sechste Frage, in denen es eher allgemein um die Zulässigkeit bestimmter Handlungsformen bei der Vergabe und Rückforderung von landwirtschaftlichen Beihilfen sowie um den Grundsatz des Vertrauensschutzes geht, könnten noch von Bedeutung sein. Bei einem klaren Verstoß gegen die Mindestanforderungen der Verordnung Nr. 2078/92 sind allerdings kaum Gründe vorstellbar, die eine Pflicht zur Rückerstattung der Beihilfen ausschließen²⁰, welche Handlungsform die nationalen Behörden bei der Gewährung oder Rückforderung auch immer zur Anwendung bringen.

48. Trotz dieser Sachlage sollte der Gerichtshof die Fragen nicht unbeantwortet lassen. Da der Verstoß gegen die 5-jährige Bewirtschaftungspflicht vom vorlegenden Gericht nicht festgestellt worden ist, kann

der Gerichtshof diesen Umstand im Vorabentscheidungsverfahren nicht als gegeben ansehen. In ständiger Rechtsprechung stellt der Gerichtshof nämlich fest:

„[D]er Gerichtshof [ist] gemäß Artikel 177 EG-Vertrag, der auf einer klaren Trennung der Aufgaben zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof beruht, nur befugt, sich auf der Grundlage des ihm vom nationalen Gericht unterbreiteten Sachverhalts zur Auslegung oder zur Gültigkeit einer Gemeinschaftsvorschrift zu äußern ...“²¹

49. Zwar kann der Gerichtshof zur Auslegung und Ergänzung des Vorabentscheidungsersuchens auf das zurückgreifen, was die Beteiligten im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens vorgetragen haben.²² Er kann jedoch nicht auf Grund ihres Vortrags neue Tatsachen feststellen, die den Ausgangsrechtsstreit in einem völlig anderen Licht erscheinen lassen.²³

50. Schließlich ist zu bedenken, dass der erstmals vor dem Gerichtshof vorgebrachte Umstand möglicherweise nach nationalem Prozessrecht, soweit dies in Einklang mit

20 — Siehe dazu näher unten, Nr. 137.

21 — Urteil vom 16. September 1999 in der Rechtssache C-435/97 (WWF, Slg. 1999, I-5613, Randnr. 31) m. w. N.

22 — Vgl. z. B. Urteil vom 21. September 1999 Rechtssache C-67/96 (Albany, Slg. 1999, I-5751, Randnrn. 43 und 44).

23 — Vgl. Urteil WWF (zitiert in Fußnote 21, Randnr. 31). Der Gerichtshof hat es hier abgelehnt zu berücksichtigen, dass die vom vorlegenden Gericht unterbreiteten Tatsachen von einem Beteiligten vor dem Gerichtshof bestritten wurden.

dem Gemeinschaftsrecht²⁴ steht, gar nicht mehr vorgebracht werden könnte. Dem Verfahren vor dem vorlegenden Gericht sind nämlich bereits zwei Instanzen vorgegangen, ohne dass die Klägerin die Missachtung der Mindestbewirtschaftungsdauer vorgetragen hätte. Wäre sie mit diesem Tatsachenvortrag abgeschlossen, könnte sie ihren Rückforderungsanspruch nach wie vor nur auf die Verwendung unzulässiger Pflanzenschutzmittel stützen.

dieser Frage die These, dass die ÖPUL-Sonderrichtlinie durch die Genehmigung der Kommission gemäß der Verordnung Nr. 2078/92 selbst zu einem gemeinschaftsrechtlichen Rechtsakt geworden sein könnte. Wegen des Anwendungsvorrangs, der dem Programm dann als Gemeinschaftsrecht zukäme, wären davon abweichende Förderungsverträge unwirksam, sofern die Form der Bekanntmachung dieses „Gemeinschaftsrechtsakts“ ausreichte, um Verbindlichkeit gegenüber den Landwirten zu entfalten.

51. Da also nicht mit Sicherheit feststeht, dass die in der zweiten bis fünften Frage aufgeworfenen Probleme hypothetischer Natur sind und offensichtlich keine Bedeutung für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits haben, ist der Gerichtshof für ihre Beantwortung zuständig.

a) Vorbringen der Beteiligten

2) Zur zweiten Frage

52. Mit der zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob eine Entscheidung über die Genehmigung eines Programms nach Artikel 7 der Verordnung Nr. 2078/92 auch den Inhalt der von den Mitgliedstaaten zur Genehmigung vorgelegten Programme erfasst.

54. Über die Beantwortung dieser Frage besteht weitgehend Einigkeit unter den Beteiligten, die Stellungnahmen hierzu abgegeben haben. Allgemein wird angenommen, dass die Entscheidung der Kommission gemäß Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2078/92 die Feststellung der inhaltlichen Übereinstimmung des nationalen Programms mit den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben umfasst. Die Kommission hebt besonders hervor, dass die Genehmigung nur die insoweit relevanten Teile des Programms erfasse.

53. Wie sich aus den Erläuterungen des vorlegenden Gerichts ergibt, steht hinter

55. Keiner der Beteiligten teilt die Auffassung, dass die ÖPUL-Sonderrichtlinie durch die Genehmigung der Kommission selbst zu Gemeinschaftsrecht geworden sei.

24 — Vgl. die in Fußnote 19 zitierte Rechtsprechung.

b) Würdigung

56. Nationales Recht und Gemeinschaftsrecht bilden verschiedene Rechtsordnungen, für deren Erlass verschiedene Normgeber verantwortlich und legitimiert sind. Die Kommission könnte nur dann nationale Vorschriften in einen Rechtsakt der Gemeinschaft aufnehmen und damit den EG-Vertrag zum Geltungsgrund der Vorschriften machen, wenn sie dazu ermächtigt worden wäre. Im Bereich der Landwirtschaft verleiht Artikel 43 EG-Vertrag unmittelbar allein dem Rat Rechtsetzungsbefugnisse. Somit könnte sich eine eventuelle Ermächtigung der Kommission nur aus dem einschlägigen Sekundärrecht, hier also der Verordnung Nr. 2078/92, ergeben.

57. Nach dem eindeutigen Wortlaut des Artikels 7 Absätze 2 und 3 der Verordnung Nr. 2078/92 prüft die Kommission die nationalen Programme im Hinblick auf ihre Übereinstimmung mit der Verordnung, die Art der kofinanzierbaren Maßnahmen und ihr Finanzvolumen und beschließt über ihre Genehmigung. Es findet sich kein Anhaltspunkt dafür, dass die Kommission die von den Mitgliedstaaten vorgelegten Programmwürfe als Gemeinschaftsrechtsakte annehmen kann.

58. Dementsprechend hat die Kommission auch von ihren Befugnissen in der Entscheidung vom 7. Juni 1995 Gebrauch gemacht. In Artikel 1 der Entscheidung ge-

nehmigt sie die ÖPUL-Sonderrichtlinie. In Artikel 3 wird klargestellt, dass die Genehmigung nur die Bestimmungen des Programms betrifft, die für die Vereinbarkeit des Programms mit der Verordnung und für die Förderungswürdigkeit der Maßnahmen von Bedeutung sind. Aus der Entscheidung ergibt sich nicht, dass sie die ÖPUL-Sonderrichtlinie in Gemeinschaftsrecht überführt.

59. Es ist im Gemeinschaftsrecht nicht ungewöhnlich, dass eine nationale Maßnahme von der Kommission genehmigt wird, ohne allerdings dadurch ihren Charakter als nationales Recht zu verlieren. Neue staatliche Beihilfen bedürfen gemäß Artikel 93 Absatz 3 EG-Vertrag der Genehmigung. Diese Genehmigung kann die Kommission an Bedingungen und Auflagen knüpfen. Um solche Bedingungen ging es z. B. auch in der Rechtssache *British Airways/Kommission*²⁵, die das vorlegende Gericht erwähnt hat. Jedoch handelt es sich dabei gerade nicht um Voraussetzungen für die Gewährung der Beihilfe, die im nationalen Recht vorgesehen sind, sondern um Bedingungen, die die Kommission aufgestellt hat und die als Bestandteil der an den Mitgliedstaat gerichteten Genehmigungsentscheidung Gemeinschaftsrecht sind, wie die österreichische Regierung zu Recht hervorhebt. Das nationale Förderregime wird durch die Entscheidung der Kommission indes nicht in Gemeinschaftsrecht überführt.

60. Auch ist es nicht selten, dass gemeinschaftsrechtliche Vorgaben durch nationales Recht umgesetzt werden, ohne dass

²⁵ — Urteil vom 25. Juni 1998 in den verbundenen Rechtssachen T-371/94 und T-394/94 (*British Airways* u. a./Kommission, Slg. 1998, II-2405, Randnr. 290).

der nationale Umsetzungsakt deswegen in irgendeiner Form selbst zu Gemeinschaftsrecht würde. Das Instrument der Richtlinie baut vielmehr gerade auf der Trennung der Rechtsordnungen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten auf.

61. Außerdem lässt sich der begrenzte Prüfungsumfang der Kommission als weiteres Gegenargument gegen eine Transformation des nationalen Programms in Gemeinschaftsrecht anführen. Da die Kommission das nationale Programm nur nach drei bestimmten Kriterien auf seine Übereinstimmung mit der Verordnung Nr. 2078/92 überprüft, könnte die Genehmigungsentscheidung der Kommission auch nur den von ihr geprüften Teil des Programms in Gemeinschaftsrecht übertragen. Diese beschränkte Transformation hätte zur Konsequenz, dass das Programm eine Art „rechtlicher Zwitter“, nämlich teilweise Gemeinschaftsrecht und teilweise nationales Recht wäre, was eine nicht tragbare Rechtsunsicherheit mit sich brächte.

62. Die ÖPUL-Sonderrichtlinie ist also nicht selbst zu Gemeinschaftsrecht geworden. Ihr fehlt somit auch die Wirkung eines Gemeinschaftsrechtsakts, insbesondere der Anwendungsvorrang vor nationalen Rechtsvorschriften. Welche Folgen Abweichungen von der Sonderrichtlinie beim Abschluss eines privatrechtlichen Förderungsvertrages haben, ist nach nationalem Recht zu beurteilen. Allerdings ist den Zielen und Vorgaben der Verordnung

Nr. 2078/92 bei der Auslegung und Anwendung der nationalen Vorschriften Rechnung zu tragen, wie noch zu erläutern sein wird.²⁶

63. Auf die zweite Frage ist daher zu antworten, dass die Genehmigung eines nationalen Programms nach Artikel 7 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2078/92 durch die Kommission die Teile des Programms betrifft, auf deren Beurteilung es nach Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung ankommt. Ein Programm wird durch die Genehmigung aber nicht selbst zu einem gemeinschaftsrechtlichen Rechtsakt.

3) Zur dritten Frage

64. Die dritte Frage geht dahin, ob als Adressaten der Genehmigungsentscheidung der Kommission auch die Landwirte anzusehen sind, die eine Beihilfe nach diesem Programm beantragt haben, und ob die dabei gewählte Form der Bekanntgabe, insbesondere die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Landwirte angemessen zu unterrichten, ausreichend ist, um die Verbindlichkeit der Entscheidung für diese und die Unwirksamkeit entgegenstehender Förderungsverträge zu bewirken.

²⁶ — Siehe unten, Nrn. 135 ff.

65. Das vorliegende Gericht stellt diese Frage zwar nicht ausdrücklich für den Fall, dass die ÖPUL-Sonderrichtlinie durch die Genehmigungsentscheidung der Kommission selbst Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung geworden ist. Jedoch hätte die Frage nur in diesem Fall Bedeutung.

66. Wie im Zusammenhang mit der zweiten Frage indes bereits festgestellt wurde, ist die ÖPUL-Sonderrichtlinie durch die Genehmigung der Kommission nicht in Gemeinschaftsrecht transformiert worden. Weicht eine konkrete Fördermaßnahme von den Vorgaben der Sonderrichtlinie ab, ergeben sich Konsequenzen folglich nicht aus der Entscheidung der Kommission, sondern in erster Linie aus dem nationalen Recht. Deswegen ist es unerheblich, ob der Beklagte als Adressat der Entscheidung der Kommission anzusehen ist.

67. Auch die Frage, ob die ÖPUL-Sonderrichtlinie in einer Weise bekannt gemacht worden ist, dass es dem Beklagten entgegengehalten werden kann, richtet sich nach nationalem Recht. Man könnte allenfalls erwägen, ob sich aus Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe f der Verordnung Nr. 2078/92 Vorgaben für die Veröffentlichung entnehmen lassen. Nach dieser Bestimmung muss das Programm Maßnahmen zur angemessenen Unterrichtung der interessierten Kreise vorsehen. Sinn dieser Regelung ist es, die allgemeine Information der Betroffenen sicherzustellen. Durch diese Bestimmung sollen hingegen keine konkreten Regeln für die Einbeziehung der Fördervoraussetzungen im konkreten Zu-

wendungsverhältnis aufgestellt werden. Insofern kommt es allein auf das nationale Verfahrensrecht an.

68. Die dritte Frage braucht angesichts der Antwort auf die zweite Frage somit nicht beantwortet zu werden.

4) Zur fünften Frage

69. Da die Beantwortung der vierten Frage von den Antworten zur fünften und sechsten Frage abhängt, wird zunächst auf die fünfte und sechste Frage eingegangen.

70. Die fünfte Frage geht dahin, ob es im Rahmen der Verordnung Nr. 2078/92 den Mitgliedstaaten freisteht, Programme im Sinne dieser Verordnung durch privatwirtschaftliche Maßnahmen (Verträge) oder durch hoheitliche Handlungsformen durchzuführen.

a) Vorbringen der Beteiligten

71. Der Beklagte, die österreichische Regierung, der sich die Finanzprokurator an-

schließt, und die Kommission stimmen darin überein, dass es den Mitgliedstaaten freistehe, welcher Handlungsform sie sich zur Durchführung des Programms bedienen. Die Verordnung selbst schreibe — in Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip — keine Handlungsform vor.

72. Die Republik Österreich weist darauf hin, dass die gewählte Rechtsform die Vollziehung nicht praktisch unmöglich machen dürfe und keine Unterschiede zu Verfahren gemacht werden dürften, in denen über gleichartige, aber rein nationale Sachverhalte entschieden werde.

73. Nach Ansicht der Kommission schienen privatrechtliche Verträge zwischen dem Mitgliedstaat und dem Begünstigten zur Umsetzung der Strukturprogramme geeignet. Das Ermessen der Mitgliedstaaten bei der Wahl der Rechtsform stoße nur dort an Grenzen, wo der Inhalt einer in den nationalen Programmen vorgesehenen Maßnahme, wie z. B. die Umsetzung von Verbots- und Strafbestimmungen, einer hoheitlichen Handlungsform bedürfe.

b) Würdigung

74. Soweit das Gemeinschaftsrecht einschließlich seiner allgemeinen Rechtsgrundsätze keine Vorschriften enthält, wenden die zuständigen nationalen Behör-

den beim Vollzug einer Gemeinschaftsregelung, insbesondere auch im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik, nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes die formellen und materiellen Bestimmungen ihres nationalen Rechts an.²⁷

75. Der Rückgriff auf die nationalen Vorschriften ist jedoch, wie der Gerichtshof bereits entschieden hat, nur in dem zur Durchführung des Gemeinschaftsrechts erforderlichen Umfang und nur insoweit möglich, als die Anwendung dieser nationalen Vorschriften die Tragweite und Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts einschließlich seiner allgemeinen Grundsätze nicht beeinträchtigt.²⁸ Die Anwendung nationalen Rechts darf die Verwirklichung der Gemeinschaftsregelung nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren oder zu einer Diskriminierung im Vergleich zu den Verfahren, in denen über gleichartige, rein nationale Sachverhalte entschieden wird, führen.²⁹

76. Da die Verordnung Nr. 2078/92 keine Verfahrensvorschriften enthält, sind bei der Durchführung der ÖPUL-Sonderrichtlinie die einschlägigen nationalen Vorschriften anzuwenden. Dabei steht es der Republik Österreich grundsätzlich frei, die Programme durch privatrechtliche Maßnahmen (Verträge) durchzuführen.

27 — Urteile vom 9. Oktober 2001 in den verbundenen Rechtssachen C-80/99, C-81/99 und C-82/99 (Flemmer u. a., Slg. 2001, I-7211, Randnr. 55) und vom 21. September 1983 in den verbundenen Rechtssachen 205 bis 215/82 (Deutsche Milchkontor GmbH u. a., Slg. 1983, 2633, Randnr. 17).

28 — Urteil Flemmer (zitiert in Fußnote 27, Randnr. 55); vgl. auch Urteil vom 6. Mai 1982 in den verbundenen Rechtssachen 146/81, 192/81 und 193/81 (BayWa u. a., Slg. 1982, 1503, Randnr. 29).

29 — Urteil vom 16. Juli 1998 in der Rechtssache C-298/96 (Oelmühle Hamburg AG u. a., Slg. 1998, I-4767, Randnr. 19) und Urteil Deutsche Milchkontor (zitiert in Fußnote 27, Randnr. 19).

77. Das vorliegende Gericht hat ausgeführt, dass bei gleichartigen Sachverhalten in Österreich ebenfalls die privatrechtliche Handlungsform zur Anwendung kommt. Anzeichen dafür, dass durch die Wahl der privatrechtlichen Handlungsform die Durchführung von Programmen gemäß der Verordnung Nr. 2078/92 praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert wird, sind nicht ersichtlich.

78. Die Bedenken des vorlegenden Gerichts scheinen indes eher dahin zu gehen, dass von der rechtlichen Form der Vergabe der Beihilfe die gegebenenfalls nötige Rückforderung abhängt. Die Rückforderung von Beihilfen, die durch privatrechtlichen Vertrag vergeben worden sind, scheint dabei nach nationalem Recht schwieriger zu sein als die Rückforderung in hoheitlicher Rechtsform gewährter Beihilfen.

79. Bestehen nationale Vorschriften, die die Rückforderung von privatrechtlich gewährten Beihilfen praktisch unmöglich machen oder wesentlich erschweren, hätte dies nicht notwendigerweise zur Konsequenz, dass die Vergabe der Beihilfe von vornherein nicht privatrechtlich ausgestaltet werden darf und der Mitgliedstaat sich stattdessen hoheitlicher Handlungsformen bedienen muss. Vielmehr ist es Sache des Mitgliedstaates, wie er die praktische Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts herbeiführt. Gegebenenfalls wären die Bestimmungen, die eine Rückforderung in privatrechtlicher Form gewährter Beihilfen

ausschließen, unanwendbar, weil sie gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßen.

80. Somit ist auf die fünfte Frage zu antworten, dass es den Mitgliedstaaten freisteht, ob sie Programme im Sinne der Verordnung Nr. 2078/92 durch privatrechtliche Maßnahmen (Verträge) oder durch hoheitliche Handlungsformen durchführen, solange gewährleistet ist, dass durch die Handlungsform keine Diskriminierung gegenüber gleichgelagerten rein nationalen Sachverhalten erfolgt und die Durchführung der Verordnung nicht praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert wird.

5) Zur sechsten Frage

81. Mit der sechsten Frage möchte das vorliegende Gericht wissen, ob zur Beurteilung von Einschränkungen der Rückforderungsmöglichkeiten aus Gründen des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit auf ihre Übereinstimmung mit den Interessen des Gemeinschaftsrechts nur auf die jeweilige Handlungsform abzustellen ist oder auch auf die in anderen Handlungsformen bestehenden, die Gemeinschaftsinteressen besonders begünstigenden Rückforderungsmöglichkeiten. Den Ausführungen in der Begründung des Vorlagebeschlusses ist zu entnehmen, dass das vorliegende Gericht dieser Frage vor allem bei der Prüfung etwaiger Diskriminierungen eine Bedeutung beimisst.

a) Vorbringen der Beteiligten

82. Alle Beteiligten teilen im Grundsatz die Auffassung, dass der Mitgliedstaat bei der Rückforderung auf die Kriterien zur Wahrung des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit abstellen könne, die das nationale Recht für die jeweilige Ausgestaltung des Zuwendungsverhältnisses vorsehe, sofern die Interessen der Gemeinschaft hinreichend berücksichtigt und Sachverhalte mit und ohne gemeinschaftsrechtlichen Bezug gleich behandelt würden.

83. Die Klägerin (Finanzprokuratur) ergänzt, dass die haushaltsrechtlichen Vorschriften (insbesondere die Verordnung Nr. 729/70) und die vom Gerichtshof aufgestellten Grundsätze für die Rückforderungen gemeinschaftsrechtlicher Subventionen unberührt bleiben müssten. Die Rechtsprechung sei sehr restriktiv im Hinblick auf die Einschränkung der Rückforderung aus Gründen des Vertrauensschutzes.

84. Die Klägerin und die österreichische Regierung heben hervor, dass sich der Empfänger einer unrechtmäßig gewährten Beihilfe nach der Rechtsprechung nicht auf die Unverhältnismäßigkeit der Rückforderung berufen könne.

b) Würdigung

85. Ebenso wie bei der Ausgestaltung des Vergabeverfahrens bestimmt sich auch das Verfahren zur Rückforderung von Beihilfen mangels gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften nach nationalem Recht.³⁰ Einschränkungen der Rückforderung aus Gründen des Vertrauensschutzes oder der Rechtssicherheit sind somit grundsätzlich so weit zulässig, wie es das nationale Verfahrensrecht für die jeweilige Handlungsform vorsieht.

86. Allerdings sind den nationalen Verfahrensbestimmungen — gleichgültig, ob sie sich auf die Rückforderung im Privatrechtswege oder durch Verwaltungsakt beziehen — die bereits im Rahmen der Würdigung der fünften Frage dargelegten Grenzen gezogen. Demnach darf die Geltung des Gemeinschaftsrechts nicht praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert werden. Zudem darf die Rückforderung in einem Fall mit gemeinschaftsrechtlichem Bezug nicht an strengere Voraussetzungen geknüpft werden als in vergleichbaren rein nationalen Fällen.

87. Eine solche Diskriminierung läge beispielsweise dann vor, wenn bei Beihilfen mit gemeinschaftsrechtlichem Bezug üb-

30 — Vgl. die in Fußnote 27 zitierte Rechtsprechung.

licherweise auf eine privatrechtliche Handlungsform zurückgegriffen würde, die eine Rückforderung nur unter strengen Voraussetzungen ermöglicht, während bei vergleichbaren rein nationalen Sachverhalten öffentlich-rechtliche Vorschriften herangezogen würden, die die Rückforderung erleichtern. Wählt ein Mitgliedstaat jedoch bei nationalen und gemeinschaftlichen Beihilfen in der Regel die privatrechtliche Handlungsform, wie es nach den Feststellungen des vorlegenden Gerichts in Österreich der Fall zu sein scheint, liegt keine Diskriminierung vor, wenn er bei der Rückforderung ebenfalls ohne Unterscheidung auf die Vorgaben der gewählten privatrechtlichen Handlungsform abstellt.

88. Unter mehreren den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben entsprechenden Handlungsformen, die das nationale Recht für die Rückforderung einer Beihilfe eröffnet, kann der Mitgliedstaat diejenige auswählen, die auch für vergleichbare nationale Sachverhalte Anwendung findet. Er muss nicht diejenige heranziehen, die für die Interessen der Gemeinschaft theoretisch am günstigsten ist.

89. Dies entbindet den Mitgliedstaat aber nicht von der Pflicht, im Rahmen der gewählten Handlungsform alles zu tun, um den Gemeinschaftsinteressen so weit wie möglich Rechnung zu tragen. Im Falle der privatrechtlichen Vergabe von Beihilfen sind die Förderverträge z. B. so zu gestalten, dass dem Mitgliedstaat bei Missachtung der Förderbedingungen ein Anspruch auf Erstattung der geleisteten Zuwendungen gegen den Begünstigten zusteht. Verletzt der Mitgliedstaat diese

Pflicht und kann deswegen eine Beihilfe nicht erfolgreich eingezogen werden, so kann ihm dies möglicherweise als Versäumnis im Sinne des Artikels 8 Absatz 2 zweiter Halbsatz der Verordnung Nr. 729/70 angelastet werden, so dass er die finanziellen Folgen zu tragen hat.

90. Auf die sechste Frage ist daher zu antworten, dass es dem Gemeinschaftsrecht nicht widerspricht, wenn bei der Rückforderung Gründe des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit in der Weise berücksichtigt werden, wie sie das nationale Recht für die einschlägige Handlungsform vorsieht; das Gemeinschaftsrecht verlangt nicht, auf diejenige Handlungsform abzustellen, die die Gemeinschaftsinteressen besonders begünstigt, wobei jedoch gewährleistet sein muss, dass die Geltung des Gemeinschaftsrechts nicht praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert wird und dass ein Sachverhalt mit gemeinschaftsrechtlichem Bezug nicht gegenüber vergleichbaren rein nationalen Fällen diskriminiert wird.

6) Zur vierten Frage

91. Bei der vierten Frage geht es im Kern darum, ob und in welchem Umfang sich ein Landwirt bei der Rückforderung einer Beihilfe auf Vertrauensschutz, Rechtssicherheit und Treu und Glauben berufen

kann, wenn er eine Förderung im Rahmen eines nationalen Programms im Sinne der Verordnung Nr. 2078/92 erhält, er jedoch von anderen inhaltlichen Voraussetzungen des Programms ausgeht, als sie von der Kommission genehmigt wurden.

a) Vorbringen der Beteiligten

92. Die Beteiligten sind sich uneinig darüber, welche Bedingungen der Förderung zugrunde gelegt wurden.

93. Der Beklagte hat zunächst vorgetragen, dass der Entwurf der ÖPUL-Sonderrichtlinie, soweit er ihm bei Antragstellung bekannt gegeben worden sei, andere Bedingungen enthalten habe, als die später von der Kommission genehmigte Fassung. Insbesondere sei das Fungizidverbot anfangs nicht vorgesehen gewesen. In der mündlichen Verhandlung vertrat der Beklagte dann die These, dass der Fördervertrag gar nicht auf der Basis der ÖPUL-Sonderrichtlinie geschlossen worden sei, weil das Programm bei Antragstellung noch nicht genehmigt gewesen sei und nicht in seiner endgültigen Form vorgelegen habe. Vielmehr handele es sich um eine staatliche Beihilfe, die nach den allgemeinen Regeln des Vertrages zu beurteilen sei.

94. Die österreichische Regierung versicherte dagegen in der mündlichen Verhandlung, dass die ÖPUL-Sonderrichtlinie zwischen der Antragstellung und der Genehmigung durch die Kommission nicht geändert worden sei. Auf Nachfragen erläuterte sie ferner, dass der Text des Entwurfs der Sonderrichtlinie den Antragstellern bei Antragstellung nicht vorgelegen habe, dass der Inhalt einschließlich der Listen mit den zulässigen und verbotenen Pflanzenschutzmitteln aber aufgrund verschiedener Informationsmaßnahmen bekannt gewesen sei.

95. Nach Ansicht der Republik Österreich kann eine Beantwortung der Frage unterbleiben, da sich in dem vom Vorlagebeschluss geschilderten Sachverhalt kein Anhaltspunkt dafür finde, dass ein vom Programm abweichender Fördervertrag geschlossen worden sei. Die Frage, inwieweit die Vertragsparteien auf Erklärungen der jeweils anderen Partei hätten vertrauen dürfen, sei hingegen eine Frage der Auslegung des privatrechtlichen Förderungsvertrages, die vom nationalen Gericht zu beurteilen sei.

96. Die Finanzprokurator betont, dass die Förderungsvereinbarung zwischen der Republik Österreich und Martin Huber in vollem Einklang mit der Verordnung Nr. 2078/92 und der ÖPUL-Sonderrichtlinie gestanden habe, und macht detaillierte Ausführungen zur Einbeziehung nach nationalem Recht. Bezüglich der Berufung auf Vertrauensschutz vertritt die Finanzprokurator die Auffassung, dass den be-

klagten Landwirt eine Sorgfaltspflicht getroffen hätte, sich vor Abschluss eines Vertrages — auch auf eigene Initiative — eine genaue Kenntnis der Vertragsbedingungen zu verschaffen.

mäß Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70 habe nämlich nicht die Gemeinschaft, sondern der Mitgliedstaat die finanziellen Folgen von Versäumnissen der nationalen Verwaltung zu tragen.

97. Der Beklagte beruft sich auf die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes, die auch Bestandteil der Rechtsordnung der Gemeinschaft seien. Es lägen im vorliegenden Fall außergewöhnliche Umstände vor, nämlich die genannten Unklarheiten über den Inhalt der ÖPUL-Sonderrichtlinie, die einen Vertrauensschutz des Beklagten rechtfertigten. Er habe die Förderung im guten Glauben angenommen und verbraucht.

100. Ferner sehe die Verordnung (EG) Nr. 746/96 der Kommission vom 24. April 1996 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 des Rates für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren³¹ nur im Falle des Vorsatzes und der groben Fahrlässigkeit eine Rückzahlungsverpflichtung vor. Dies sei dem Beklagten aber nicht vorzuwerfen; vielmehr läge der Fehler in der Sphäre der Klägerin, die das vom Beklagten verwendete Antragsformular erstellt habe.

98. Aufgrund der mangelhaften Bekanntmachung des Programms lediglich in Form der Auslegung im zuständigen Ministerium in Wien habe er sich nach dem Erlass der ÖPUL-Sonderrichtlinie nur unter unverhältnismäßigem Aufwand über den genauen Inhalt informieren können. Schließlich sei er als „kleiner Landwirt“ in erster Linie mit der Bestellung der Felder und nicht mit der Abwicklung von diversen administrativen Angelegenheiten befasst.

101. Die Kommission führt aus, dass der Grundsatz des Vertrauensschutzes im Gemeinschaftsrecht die Wirtschaftsteilnehmer vor einer nachträglichen Umbewertung ihrer im Vertrauen auf die bestehende Rechtslage erworbenen Rechtspositionen oder getroffenen Dispositionen schütze. Es müsse geprüft werden, wie die nationalen Behörden imstande gewesen seien, eine Vertrauenslage zu schaffen, obwohl bei Antragstellung im April 1995 das später

99. Im vorliegenden Fall könne auch kein öffentliches Interesse der Gemeinschaft an der Rückzahlung bestehen, das gegenüber dem Vertrauensschutz vorrangig sei. Ge-

31 — ABl. L 102, S. 19.

genehmigte Programm erst im Entwurf vorgelegen habe und keine gesicherte Rechtsposition angeboten, ja nicht einmal gesicherte Informationen bereitgestellt werden konnten.

ne, da sich kein Anhaltspunkt für einen von der ÖPUL-Sonderrichtlinie abweichenden Fördervertrag finden lasse, kann nicht gefolgt werden. Diese Feststellung, die den nationalen Gerichten obliegt, scheinen diese bedauerlicherweise bisher nicht abschließend getroffen zu haben.

102. Ein Landwirt könne nicht völlig unabhängig vom Inhalt des durch die Kommission genehmigten Programms auf die Erklärungen der Verwaltungsorgane der Mitgliedstaaten vertrauen, vielmehr treffe ihn als Bezieher einer Gemeinschaftsbeihilfe die Pflicht, sich zu informieren. Diese Pflicht sei aber anders zu gewichten als die Informationspflicht, die nach der Rechtsprechung großen Wirtschaftsbetrieben mit eigenen Rechtsabteilungen im Rahmen des Beihilfenrechts obliege. Bei der Beurteilung möglicher Beschränkungen der Rückforderungsansprüche seien die Versäumnisse der Verwaltung und die Schutzwürdigkeit des Vertrauens abzuwägen.

104. Die daraus folgende Unklarheit, welche Verpflichtungen Bestandteil des Fördervertrages geworden sind, erschwert die Beantwortung dieser Vorlagefrage. Unklar ist insbesondere, ob die ÖPUL-Sonderrichtlinie insgesamt, teilweise — soweit der Beklagte bei Antragstellung tatsächlich informiert war — oder gar nicht in den Vertrag einbezogen worden ist. Im Hinblick auf Vertrauensschutz, Rechtssicherheit und Treu und Glauben ist es nämlich durchaus von Bedeutung, ob der Beklagte sich auf vertraglich vereinbarte Bedingungen berufen kann, die von der ÖPUL-Sonderrichtlinie und/oder der Verordnung Nr. 2078/92 abweichen, oder ob er gegen den voll und ganz in Einklang mit dem Programm stehenden Fördervertrag verstoßen hat.

b) Würdigung

aa) Vorbemerkung zum Sachverhalt

103. Dem Vorbringen der Republik Österreich und der Finanzprokuratur, dass eine Beantwortung der Frage unterbleiben kön-

105. Nach den Ausführungen der österreichischen Regierung kann wohl immerhin davon ausgegangen werden, dass die bei Antragstellung des Beklagten vorliegende Entwurfsfassung der ÖPUL-Sonderrichtlinie nicht von der genehmigten Endfassung abwich. Damit ist allerdings nicht viel gewonnen, weil der Entwurf selbst dem Beklagten bei Antragstellung

nicht vorgelegt worden ist oder allgemein bekannt gemacht worden war. Da die ÖPUL-Sonderrichtlinie insgesamt mehrere hundert Druckseiten mit teils sehr detaillierten Angaben hinsichtlich der in den verschiedenen Zweigen des Programms jeweils zulässigen oder verbotenen Pflanzenschutzmittel umfasst, begegnet es durchaus Zweifeln, ob ihr Inhalt allein auf Grund sonstiger Informationsmaßnahmen als bekannt vorausgesetzt werden kann.

bb) Zur Bedeutung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit bei der Rückforderung kofinanzierter Gemeinschaftsbeihilfen

106. Wie der Gerichtshof festgestellt hat, ist es gemäß Artikel 5 EG-Vertrag (jetzt Artikel 10 EG) Sache der Mitgliedstaaten, in ihrem Hoheitsgebiet für die Durchführung der Gemeinschaftsregelungen, also auch der Bestimmungen der gemeinsamen Agrarpolitik, zu sorgen.³² In der Regel hatten die vom Gerichtshof in diesem Zusammenhang entschiedenen Rechtssachen Durchführungsmaßnahmen im Rahmen einer gemeinsamen (Agrar-) Marktorganisation zum Gegenstand.

107. Davon unterscheidet sich der vorliegende Fall insoweit, als die Verordnung

Nr. 2078/92 selbst keine unmittelbar anwendbare Regelung für Gemeinschaftsbeihilfen aufstellt. Vielmehr sieht sie den Erlass entsprechender nationaler Regelungen vor, die von der Kommission genehmigt werden müssen. Die in diesem Zusammenwirken geschaffenen Fördermaßnahmen werden von dem Mitgliedstaat und der Gemeinschaft kofinanziert.

108. Obwohl der Mitgliedstaat die Fördermaßnahmen unmittelbar aufgrund eines nationalen Programms vergibt, führt er in dieser Konstellation dennoch mittelbar Gemeinschaftsrecht durch und unterliegt folglich den gleichen Bindungen wie bei dem Vollzug einer gemeinsamen Marktordnung. Zwar wird ein nationales Programm — wie bereits festgestellt — durch die Genehmigung der Kommission nicht selbst zu Gemeinschaftsrecht. Das Interesse der Gemeinschaft an der Beachtung der von der Kommission genehmigten Förderbedingungen des nationalen Programms ist jedoch dasselbe wie bei der Durchführung einer gemeinsamen Marktorganisation. Nur bei Einhaltung der genehmigten Förderbedingungen ist nämlich sichergestellt, dass die Maßnahme den Zielen der Verordnung Nr. 2078/92 entspricht. Dementsprechend hat die Kommission den finanziellen Beitrag der Gemeinschaft auch nur unter der Bedingung zugesagt, dass die genehmigten Förderbedingungen beachtet werden.

109. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes, der Bestandteil des Gemeinschaftsrechts ist, und die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts sind von jeder innerstaatlichen mit der Anwendung des Gemeinschaftsrechts be-

32 — Vgl. Urteil Milchkontor (zitiert in Fußnote 27, Randnr. 17) sowie Urteil vom 12. Mai 1998 in der Rechtssache C-366/95 (Landbrugsministeriet — EF-Direktoratet/Steff-Houlberg Export I/S u. a., Slg. 1998, I-2661, Randnr. 14).

trauten Behörde zu beachten.³³ Dies gilt bei der unmittelbaren Durchführung von Gemeinschaftsrecht ebenso wie bei der Anwendung von nationalen Programmen, die aufgrund einer Verordnung der Gemeinschaft genehmigt worden sind und die von der Gemeinschaft kofinanziert werden.

110. Ebenso wie bei der Vergabe einer gemeinschaftlichen (bzw. kofinanzierten) Beihilfe kommt in Ermangelung gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften auch bei Rechtsstreitigkeiten über ihre Wiedereinziehung nationales Recht zur Anwendung, jedoch vorbehaltlich der durch das Gemeinschaftsrecht gezogenen Grenzen. Danach dürfen die im nationalen Recht vorgesehenen Modalitäten nicht darauf hinauslaufen, dass die Verwirklichung der Gemeinschaftsregelung praktisch unmöglich oder übermäßig schwierig wird, und das nationale Recht muss ohne Diskriminierung im Vergleich zu den Verfahren, in denen über gleichartige, rein nationale Streitigkeiten entschieden wird, angewandt werden.³⁴

111. Aus Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 ergibt sich, dass die Mitgliedstaaten gemäß den einzelstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften die erforderlichen Maßnahmen treffen, um die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträge wieder einzuziehen.³⁵

33 — Urteil vom 1. April 1993 in den verbundenen Rechtssachen C-31/91 bis C-44/91 (Lageder u. a., Slg. 1993, I-1761, Randnr. 33).

34 — Vgl. Urteil Milchkontor (zitiert in Fußnote 27, Randnr. 19) und Urteil Steff-Houlberg (zitiert in Fußnote 32, Randnr. 15).

35 — Urteile Milchkontor (zitiert in Fußnote 27, Randnr. 18) und Steff-Houlberg (zitiert in Fußnote 32, Randnr. 14).

112. Dabei kann jedoch der Grundsatz des Vertrauensschutzes, wie er in nationalen Vorschriften verankert ist, einer Rückforderung entgegenstehen. Die Behörden der Mitgliedstaaten sind — wie bereits gesagt — ohnehin verpflichtet, die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit, die Bestandteil der Rechtsordnung der Gemeinschaft sind, zu beachten. Daher kann es nicht als dieser Rechtsordnung widersprechend angesehen werden, wenn nationales Recht in einem Bereich wie dem der Rückforderung von zu Unrecht gezahlten Gemeinschaftsbeihilfen berechtigtes Vertrauen und Rechtssicherheit schützt.³⁶

113. Im Ergebnis bedarf es einer Abwägung im Einzelfall zwischen dem Interesse an der Rückzahlung der Beihilfen im Falle der Verletzung der Förderbedingungen einerseits und dem Schutz des Vertrauens des Beklagten sowie dem Grundsatz der Rechtssicherheit andererseits. Dabei muss dem Interesse der Gemeinschaft in vollem Umfang Rechnung getragen werden.³⁷

114. Das heißt jedoch nicht, dass das Interesse der Gemeinschaft an der Wiedereinziehung in jedem Fall überwäge und den Vertrauensschutz zurücktreten ließe. Vielmehr ist zu berücksichtigen, dass mit der Gewährung gemeinschaftlicher Beihilfen in

36 — Vgl. Urteil Milchkontor (zitiert in Fußnote 27, Randnr. 30) und Urteil Flemmer (zitiert in Fußnote 27, Randnrn. 59 und 60).

37 — Urteil Milchkontor (zitiert in Fußnote 27, Randnr. 32).

der Regel keine entsprechende Wettbewerbsverzerrung einhergeht, wie es bei der Gewährung staatlicher Beihilfen im Sinne des Artikels 92 EG-Vertrag der Fall ist.³⁸

cc) Zur Gutgläubigkeit des Beihilfempfangers

115. Die Abwägung dieser Interessen kann letztlich nur das vorliegende Gericht vornehmen, nachdem alle tatsächlichen Umstände festgestellt worden sind. Der Gerichtshof kann ihm jedoch Hinweise geben, welche Umstände im Hinblick auf die genannten Grundsätze von Bedeutung sein können. In seiner bisherigen Rechtsprechung hat er insbesondere folgende Faktoren als beachtlich angesehen:

- die Gutgläubigkeit des Beihilfempfangers,³⁹
- den Wegfall der Bereicherung,⁴⁰
- ein eventuelles Mitverschulden einer nationalen Behörde, sofern dabei nicht gegen eine klare gemeinschaftsrechtliche Vorschrift verstoßen wird.⁴¹

116. Vorab ist zu bemerken, dass die Verordnung Nr. 746/96, aus der der Beklagte herleitet, die Rückforderung sei nur bei grob fahrlässigem oder vorsätzlichem Verhalten zulässig, ratione temporis nicht anwendbar ist und im Übrigen auch keine entsprechende Beschränkung der Rückforderung vorsieht.⁴²

117. Der Gerichtshof hat es jedoch in der Rechtssache Oelmühle⁴³ als wesentliche Voraussetzung für die Gewährung von Vertrauensschutz erachtet, dass der Beihilfempfangers hinsichtlich der Unrechtmäßigkeit der Beihilfe gutgläubig war. In der vorliegenden Rechtssache ist nicht klar, ob der Beihilfempfangers durch den Einsatz der Fungizide Euparen, Orthophaldan, Delan und Folit überhaupt gegen eine vertragliche Verpflichtung aus dem Fördervertrag verstoßen hat. Selbst wenn dies der Fall sein sollte, weil die ÖPUL-Sonderrichtlinie nach nationalem Recht wirksam in den Vertrag einbezogen wurde, ist anzunehmen, dass der Beklagte hinsichtlich eines Verstoßes gegen die ÖPUL-Vorschriften jedenfalls gutgläubig war und

38 — Vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Léger vom 4. Dezember 1997 in der Rechtssache C-298/96 (Oelmühle Hamburg AG u. a., Slg. 1998, I-4769, Nrn. 47 bis 51).

39 — Urteil Oelmühle Hamburg (zitiert in Fußnote 29, Randnr. 29).

40 — Urteil Oelmühle (zitiert in Fußnote 29, Randnr. 31).

41 — Urteil Milchkontor (zitiert in Fußnote 27, Randnr. 31) und Urteil vom 26. April 1988 in der Rechtssache 316/86 (Krücken, Slg. 1988, 2213, Randnrn. 23 und 24).

42 — Artikel 20 Absatz 3 der Verordnung Nr. 746/96 sieht nur vor, dass ein Betriebsinhaber von der Förderung ausgeschlossen werden kann, wenn er absichtlich oder grob fahrlässig falsche Angaben gemacht hat.

43 — Zitiert in Fußnote 29, Randnr. 29.

den Verstoß nur fahrlässig begangen hat, da er keine genaue Kenntnis vom Inhalt der ÖPUL-Sonderrichtlinie hatte.

120. Zwar wurde die ÖPUL-Sonderrichtlinie von der Kommission genehmigt. Die einzelnen Beihilfen an die Landwirte waren aber gerade nicht Gegenstand einer Entscheidung der Kommission, über die sich der Landwirt zu vergewissern hätte.

118. Während der Gerichtshof bei wettbewerbsrechtlichen Beihilfen sehr hohe Anforderungen im Hinblick auf die Gewährung von Vertrauensschutz stellt⁴⁴, hat er im Zusammenhang mit Maßnahmen der Agrarpolitik festgestellt, dass sich die Grundsätze des Wettbewerbsrechts nur eingeschränkt übertragen ließen, da es bei den Gemeinschaftsbeihilfen an dem nationalen Unternehmen eingeräumten Wettbewerbsvorteil durch staatliche Beihilfen fehle.⁴⁵

121. Weder aus dem Förderungsantrag noch aus dem Merkblatt, das den Antragsunterlagen beilag, ergaben sich hinsichtlich des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln genauere Auflagen; lediglich das Verbot des Herbizideinsatzes stand konkret fest. Das Merkblatt enthält darüber hinaus die Hinweise, dass beim integriert ökologischen Obst- und Weinbau die Listen mit den erlaubten und verbotenen Pflanzenschutzmitteln zu beachten seien, ohne indes Quellen anzugeben, über die der Antragsteller diese Listen beziehen konnte. Um den genauen Inhalt seiner Pflichten zu bestimmen, hätte sich der Beklagte nach Wien begeben und Einsicht in die dort im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft ausgelegte ÖPUL-Sonderrichtlinie nehmen müssen, was er offenbar nicht getan hat. Es ginge aber wohl zu weit, von allen Landwirten zu verlangen, sich auf diesem Weg über ihre Pflichten zu informieren.

119. Außerdem ist entsprechend dem Vorbringen des Beklagten zu berücksichtigen, dass bei einem Landwirt nicht dieselben Ansprüche an seine Pflicht zur eigenständigen Information gestellt werden können wie bei großen Wirtschaftsunternehmen im Rahmen des Wettbewerbsrechts. Im Wettbewerbsrecht können sich Unternehmen zudem relativ einfach darüber informieren, ob eine Beihilfe genehmigt ist oder nicht, da die Auszahlung einer staatlichen Beihilfe einer vorherigen Kommissionsentscheidung bedarf.

dd) Wegfall der Bereicherung

122. Der Beklagte macht geltend, dass er die Fördermittel verbraucht habe, und beruft sich damit auf den Wegfall der Be-

44 — Vgl. Urteil vom 20. März 1997 in der Rechtssache C-24/95 (Alcan II, Slg. 1997, I-1591, Randnrn. 41, 49 bis 54).

45 — Vgl. Urteil Oelmühle (zitiert in Fußnote 29, Randnr. 37) sowie Schlussanträge des Generalanwalts Léger in der Rechtssache C-298/96 (Oelmühle Hamburg AG u. a., zitiert in Fußnote 38, Nrn. 47 bis 51).

reicherung. Wie der Gerichtshof ebenfalls in der Rechtssache Oelmühle⁴⁶ entschieden hat, darf das nationale Gericht im Rahmen der Prüfung des Vertrauensschutzes berücksichtigen, ob der Beihilfempfänger entreichert ist, sofern er gutgläubig war. Sollten nach nationalem Recht die Voraussetzungen dafür vorliegen, dass der Beklagte wegen Wegfalls der Bereicherung nicht zur Rückzahlung verpflichtet ist, dürfte dies berücksichtigt werden.

ee) Zum möglichen Mitverschulden der nationalen Behörde

123. Der Gerichtshof hat im Urteil Milchkontor⁴⁷ bereits festgestellt, dass es nicht gegen das Gemeinschaftsrecht verstößt, wenn bei der Rückforderung zu Unrecht gezahlter Beträge Gründe für den Ausschluss der Rückforderung berücksichtigt werden, die an ein Verhalten der Verwaltung selbst anknüpfen und von dieser hätte vermieden werden können.⁴⁸

124. Bei der Abwägung durch das nationale Gericht wäre es somit auch zulässig, ein eventuelles Mitverschulden der nationalen Behörde zu berücksichtigen. Zu prüfen ist dabei insbesondere, ob die nationale Behörde möglicherweise ihrer Verpflichtung zur Information aus Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe f der Verordnung Nr.

2078/92 zur angemessenen Unterrichtung der landwirtschaftlichen und ländlichen Wirtschaftsbeteiligten nicht in ausreichender Weise nachgekommen ist, falls sie weder bei Antragstellung noch bei Bewilligung der Fördergelder dem Beihilfempfänger die ÖPUL-Vorschriften in ausreichender Weise zur Kenntnis gebracht hat.

125. Außerdem hat der Gerichtshof festgestellt, der Grundsatz der Rechtssicherheitsgebiete, dass Rechtsvorschriften klar und bestimmt sein müssen und die Vorhersehbarkeit der unter das Gemeinschaftsrecht fallenden Tatbestände und Rechtsbeziehungen gewährleisten sollen.⁴⁹

126. In diesem Zusammenhang kann das nationale Gericht berücksichtigen, dass die nationale Behörde Landwirte zu einem Zeitpunkt zur Beantragung von kofinanzierten Beihilfen ermuntert hat, in dem die endgültige Fassung des nationalen Programms, auf dem die Beihilfe basieren sollte, entweder noch nicht vorlag, oder jedenfalls noch nicht von der Kommission genehmigt war, so dass der beklagte Landwirt — selbst wenn auf dem Antragsformular ein Hinweis auf das später von der Kommission zu genehmigende Programm erfolgte — sich zur Zeit der Antragstellung nicht über seine letztlich zu beachtenden Pflichten aufklären konnte.

46 — Zitiert in Fußnote 29, Randnr. 31.

47 — Zitiert in Fußnote 27, Randnr. 31.

48 — Vgl. auch Urteil Steff-Houlberg (zitiert in Fußnote 32, Randnr. 31).

49 — Urteil vom 15. Dezember 1996 in der Rechtssache C-63/93 (Duff u. a., Slg. 1996, I-569, Randnr. 20); siehe auch Urteil des Gerichts erster Instanz vom 19. März 1997 in der Rechtssache T-73/95 (Estabelecimentos Isidoro M. Oliveira SA/Kommission, Slg. 1997, II-381, Randnr. 29).

127. Schließlich müsste das vorlegende Gericht prüfen, ob die ÖPUL-Sonderrichtlinie den Einsatz bestimmter Pflanzenschutzmittel mit hinreichender Klarheit verbietet. So enthält die Richtlinie zum integriert kontrollierten Obstbau, die die Anlage 3.5 der ÖPUL-Sonderrichtlinie bildet, u. a. einen Anhang 5 (Übersicht aller im Rahmen des kontrollierten naturnahen Obstanbaus zugelassenen Präparate). In diesem Anhang 5 ist Delan als so genanntes „grünes“ (zugelassenes Mittel) und Euparen als „gelbes“ (bedingt zugelassenes Mittel) aufgeführt. Anhang 4 (Besonderheiten in der Produktion und Indikatoren und zugelassene Mittel für den kontrollierten und naturnahen Steinobstanbau), der wohl für den vom Beklagten betriebenen Pfirsichanbau einschlägig ist, nennt eine Reihe „registrierter“ Fungizide, d. h. wahrscheinlich zugelassener Präparate. Darunter befindet sich allerdings keines der vom Beklagten verwendeten Mittel. Ferner ist der Richtlinie zum integriert kontrollierten Obstbau eine Liste der erlaubten, beschränkt erlaubten und verbotenen Mittel beigefügt, in der jedoch nicht die Handelsnamen (wie Euparen und Delan) aufgeführt sind sondern die Wirkstoffe.

128. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts zu beurteilen, ob sich das Verbot, die Fungizide Euparen, Orthophaldan, Delan und Folit unter den Umständen zu verwenden, in denen der Beklagte sie verwendet hat, mit für die beteiligten Kreise hinreichender Klarheit aus der ÖPUL-Sonderrichtlinie entnehmen ließ.

ff) Die Grenzen des Vertrauensschutzes

129. Als Grenze für die Berücksichtigung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes hat der Gerichtshof jedoch angesehen, „dass der Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht gegen eine klare gemeinschaftsrechtliche Bestimmung angeführt werden kann ...“.⁵⁰

130. Bezüglich eines Mitverschuldens der Kommission oder eines Mitgliedstaats bei der rechtswidrigen Vergabe einer Beihilfe hat der Gerichtshof mehrfach festgestellt, dass ein schuldhaftes Verhalten der Kommission oder ihrer Beamten wie auch ein gemeinschaftsrechtswidriges Verhalten einer für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts zuständigen nationalen Stelle kein berechtigtes Vertrauen eines Wirtschaftsteilnehmers auf eine gemeinschaftsrechtswidrige Behandlung begründen kann, wenn sonst gegen eine klare gemeinschaftsrechtliche Bestimmung verstoßen würde.⁵¹

131. Es ist fraglich, ob dieser Grundsatz auf die vorliegende Rechtssache anwendbar

50 — Urteil Lageder (zitiert in Fußnote 33, Randnr. 35) und Urteil Krücken (zitiert in Fußnote 41, Randnr. 24) sowie Urteil des Gerichts erster Instanz Estabecimentos Isidoro M. Oliveira SA/Kommission (zitiert in Fußnote 49, Randnr. 28).

51 — Vgl. Urteile vom 15. Dezember 1982 in der Rechtssache 5/82 (Maizena, Slg. 1982, 4601, Randnr. 22) und vom 16. November 1983 in der Rechtssache 188/82 (Thyssen, Slg. 1983, 3721, Randnr. 10) sowie Urteil Lageder zitiert in Fußnote 33, Randnr. 35).

ist. Soweit dem Beklagten vorgeworfen wird, er habe nicht zugelassene Fungizide eingesetzt, liegt kein Verstoß gegen eine klare gemeinschaftsrechtliche Bestimmung vor, sondern nur eventuell — was vom nationalen Gericht zu klären sein wird — gegen Vorschriften des nationalen Programms.

132. Die Verordnung Nr. 2078/92 sieht nämlich nur allgemein die Gewährung von Beihilfen bei einer Einschränkung der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln vor (Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a). Die Förderung muss nicht an den Verzicht auf die vom Beklagten eingesetzten Fungizide geknüpft werden. Auch der unstreitig vereinbarte Verzicht von Herbiziden allein wäre den Zielen der Verordnung dienlich. Somit läge kein Widerspruch zu Ziel und Inhalt der Verordnung vor, auch wenn der Beklagte gegen die vertraglich einbezogene ÖPUL-Sonderrichtlinie verstoßen hätte.

133. Ungeklärt und der Entscheidung des nationalen Richters überlassen bleibt die Frage, ob der Förderungsvertrag auf die ÖPUL-Sonderrichtlinie in der von der Kommission genehmigten Form verweist, so dass diese Gegenstand des Förderungsvertrages wurde (erste Konstellation), oder ob die Parteien eine von der ÖPUL-Sonderrichtlinie in der von der Kommission

genehmigten Form abweichende Vereinbarung getroffen haben, die den Fungizidverzicht nicht umfasste (zweite Konstellation).

134. In der ersten Konstellation hätte der Landwirt gegen vertragliche Verpflichtungen verstoßen und die Beihilfe zu Unrecht erhalten, so dass grundsätzlich der Beihilfegeber nach nationalem Recht berechtigt wäre, die Beihilfe zurückzufordern. Dabei steht das Gemeinschaftsrecht jedoch wie dargelegt der Anwendung der Grundsätze des Vertrauensschutzes und von Treu und Glauben nicht entgegen.

135. In der zweiten Konstellation läge eine vertraglich vereinbarte Abweichung von der (nationalen) ÖPUL-Sonderrichtlinie in der Form vor, wie sie von der Kommission genehmigt wurde. Bei einer Abweichung zwischen einem von der Kommission genehmigten nationalen Programm zur Durchführung der Verordnung Nr. 2078/92 und dem dazu geschlossenen Förderungsvertrag sind zwei rechtliche Konsequenzen denkbar:

— Wenn es sich um eine erhebliche Abweichung handelte, die Ziel und Inhalt der Verordnung Nr. 2078/92 widerspräche, müsste die Beihilfe so be-

handelt werden, als wäre sie außerhalb des nationalen Programms gewährt worden. Dies hätte zur Konsequenz, dass sie nicht mehr von der Verordnung Nr. 2078/92 erfasst wäre und somit gemäß Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung die allgemeinen Beihilfenvorschriften (Artikel 92, 93 und 94 EG-Vertrag) zur Anwendung kämen.

- Wenn es sich um eine geringe Abweichung handelte und die Beihilfe Ziel und Inhalt der Verordnung Nr. 2078/92 nicht widerspräche, fielen die Beihilfe dagegen noch in den Rahmen der Verordnung und des nationalen Programms.

136. Da die Verordnung Nr. 2078/92 allgemein die Gewährung von Beihilfen bei einer Einschränkung der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln vorsieht, stünde ein Fördervertrag, der die Gewährung einer Beihilfe an den Verzicht (nur) von Herbiziden knüpfte, nicht im Widerspruch zu Ziel und Inhalt der Verordnung, so dass die Beihilfe trotz der Abweichung vom nationalen Programm von der Verordnung umfasst wäre. Die Grundsätze der Fälle *Maizena*⁵² und *Thyssen*⁵³ wären somit nicht anwendbar, da nicht gegen eine klare

gemeinschaftsrechtliche Vorschrift verstoßen worden wäre.

137. Anders läge der Fall jedoch, wenn es zuträfe, dass der Beklagte im Widerspruch zu Artikel 3 Absätze 1 und 3 sowie Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2078/92 vor Ablauf der dort vorgesehenen Fünf-Jahresfrist seine Pfirsichbäume und Weingärten gerodet hätte. Denn darin läge ein Verstoß gegen eine klare Bestimmung der Verordnung Nr. 2078/92. Dies müsste vom nationalen Gericht bei der Frage der Gewährung von Vertrauensschutz im Rahmen der Interessenabwägung zu Lasten des Landwirts berücksichtigt werden.

138. Aufgrund der vorstehenden Überlegungen ist zu antworten, dass sich der Begünstigte gegenüber der Rückforderung von Beihilfen nach der Verordnung Nr. 2078/92 auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen kann. Bei der Abwägung zwischen dem Interesse der Gemeinschaft an der Wiedereinzahlung zu Unrecht empfangener Beihilfen und dem Vertrauensschutz des Empfängers können Kriterien wie die Gutgläubigkeit des Beihilfeempfängers, das sorgfaltswidrige Verhalten der nationalen Behörden und die Entreicherung des Beihilfeempfängers berücksichtigt werden, soweit die gleichen Voraussetzungen gelten wie für die Wiedereinzahlung rein nationaler Geldleistungen und wenn dem Interesse der Gemeinschaft in vollem Umfang Rechnung getragen wird.

52 — Zitiert in Fußnote 51, Randnr. 22.

53 — Zitiert in Fußnote 56, Randnr. 10.

VI — Ergebnis

139. Aufgrund der vorstehenden Ausführungen wird vorgeschlagen, die Vorlagefragen wie folgt zu beantworten:

1. Die Prüfung der ersten Vorlagefrage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 des Rates vom 30. Juni 1992 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren beeinträchtigen könnte.
2. Die Genehmigung eines nationalen Programms nach Artikel 7 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2078/92 betrifft die Teile des Programms, auf deren Beurteilung es nach Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung ankommt; ein Programm wird durch die Genehmigung aber nicht selbst zu einem gemeinschaftsrechtlichen Rechtsakt.
3. Es steht den Mitgliedstaaten frei, ob sie Programme im Sinne der Verordnung Nr. 2078/92 durch privatwirtschaftliche Maßnahmen (Verträge) oder durch hoheitliche Handlungsformen durchführen, solange gewährleistet ist, dass durch die Handlungsform keine Diskriminierung gegenüber gleichgelagerten rein nationalen Sachverhalten erfolgt und die Durchführung der Verordnung Nr. 2078/92 nicht praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert wird.

4. Es widerspricht dem Gemeinschaftsrecht nicht, wenn bei der Rückforderung Gründe des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit in der Weise berücksichtigt werden, wie sie das nationale Recht für die einschlägige Handlungsform vorsieht; das Gemeinschaftsrecht verlangt nicht, auf diejenige Handlungsform abzustellen, die die Gemeinschaftsinteressen besonders begünstigt, wobei jedoch gewährleistet sein muss, dass die Geltung von Gemeinschaftsrecht nicht praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert wird und dass ein Sachverhalt mit gemeinschaftsrechtlichem Bezug nicht gegenüber vergleichbaren rein nationalen Fällen diskriminiert wird.

5. Der Begünstigte kann sich gegenüber der Rückforderung von Beihilfen nach der Verordnung Nr. 2078/92 auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen. Bei der Abwägung zwischen dem Interesse der Gemeinschaft an der Wiedereinziehung zu Unrecht empfangener Beihilfen und dem Vertrauensschutz des Empfängers können Kriterien wie die Gutgläubigkeit des Beihilfeempfängers, das sorgfaltswidrige Verhalten der nationalen Behörden und die Entreicherung des Beihilfeempfängers berücksichtigt werden, soweit die gleichen Voraussetzungen gelten wie für die Wiedereinziehung rein nationaler Geldleistungen und wenn dem Interesse der Gemeinschaft in vollem Umfang Rechnung getragen wird.