

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS NIAL FENNELLY

vom 27. November 1997 *

1. In dieser Rechtssache geht es um die Frage, ob Mitgliedstaaten ihre nationalen Rechtsvorschriften über die Aufrechnung auf das Verhältnis zwischen Steuerforderungen aufgrund nationalen Steuerrechts und Zahlungsansprüchen der Steuerschuldner nach Gemeinschaftsrecht anwenden dürfen. Die anwendbaren Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts, die Teil der McSharry-Agrarreformen sind, stellen die Voraussetzung auf, daß bestimmte Agrarhilfen den Empfängern zu einem bestimmten Zeitpunkt „ungeschmälert“ ausbezahlt sind.

II — Rechtlicher und tatsächlicher Zusammenhang

i) Gemeinschaftsrecht

2. Mit den erwähnten Agrarreformen wurden mittelbare Hilfen in Form der Preisstützung durch ein System ersetzt, durch das die Gemeinschaftspreise an die Weltmarktpreise herangeführt und zugleich Ausgleichszahlungen unmittelbar an die Erzeuger geleistet werden sollten. Sie begannen mit der Verordnung (EWG) des Rates Nr. 3766/91 des Rates vom 12. Dezember 1991 zur Einführung einer Stützungsregelung für die Erzeuger von Sojabohnen, Raps- und

Rübensamen und Sonnenblumenkernen¹ sowie der Verordnung (EWG) Nr. 615/92 der Kommission vom 10. März 1992 mit Durchführungsbestimmungen zur Stützungsregelung für die Erzeuger von Sojabohnen, Raps- und Rübensamen und Sonnenblumenkernen² und wurden durch die Verordnung (EWG) Nr. 1765/92 des Rates vom 30. Juni 1992 zur Einführung einer Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen (nachstehend: Verordnung)³ ausgedehnt. In der zweiten Begründungserwägung der Verordnung heißt es: „Zur Gewährleistung eines besseren Marktgleichgewichts muß eine neue Stützungsregelung geschaffen werden. Dieses Ziel wird am besten dadurch erreicht, daß ... die durch die Senkung der institutionellen Preise entstehenden Einkommenseinbußen durch eine Ausgleichszahlung an die Erzeuger ausgeglichen werden ... Als beihilfefähige Flächen sollten ... nur solche Flächen angesehen werden, die mit landwirtschaftlichen Kulturpflanzen bestellt waren oder die im Rahmen einer öffentlichen Beihilferegulierung stillgelegt wurden.“

3. Ausgleichszahlungen beruhen auf der Fläche bebauten oder stillgelegten Landes⁴. Antragsteller sind verpflichtet, einen bestimmten Teil ihrer Flächen gegen Ausgleichszahlung stillzulegen⁵. Der Betrag der

1 — ABl. L 356, S. 17.

2 — ABl. L 67, S. 11.

3 — ABl. L 181, S. 12.

4 — Artikel 2 Absatz 2 und 7 der Verordnung.

5 — Artikel 2 Absatz 5 und 7 Absatz 1 der Verordnung. Artikel 8 Absatz 1 bestimmt, daß Kleinerzeuger ihren Antrag nach einem vereinfachten System stellen können, das keine Stilllegungspflicht einschließt.

* Originalsprache: Englisch.

Ausgleichszahlung je Hektar wird auf regionaler Grundlage errechnet, indem ein bestimmter Grundbetrag je Tonne mit dem durchschnittlichen Getreideertrag für die Wirtschaftsjahre 1986/87 bis 1990/91 für die betreffende Region multipliziert wird⁶. Dieser Betrag und der entsprechende Ausgleich für die Stilllegungspflicht können nach Maßgabe der Produktion, der Produktivität und der Marktentwicklung geändert werden⁷. Übersteigt die Summe der individuellen Flächen die regionale Grundfläche, die im Bezugszeitraum 1989/91 mit Kulturpflanzen bebaut oder nach einer öffentlichen Beihilferegulierung stillgelegt wurde, so wird die beihilfefähige Fläche anteilig verringert oder müssen in den folgenden Wirtschaftsjahren anteilige zusätzliche Stilllegungen ohne Ausgleich vorgenommen werden⁸. Anstelle eines Systems regionaler Grundflächen können die Mitgliedstaaten ein System der individuellen Grundfläche anwenden, die für jeden Betrieb des gesamten Hoheitsgebiets auf der durchschnittlichen Hektarfläche beruht, die im Bezugszeitraum mit Kulturpflanzen bebaut oder stillgelegt war⁹; der einzelne Erzeuger kann Beihilfe nur für die ihm zugerechnete Fläche beanspruchen.

4. Artikel 13 der Verordnung bestimmt, daß die Maßnahmen Interventionsmaßnahmen im Sinne des Artikels 3 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik¹⁰ sind. Artikel 10 Absatz 1 legt fest, daß Ausgleichszahlungen zwischen dem unmittelbar auf die Ernte folgenden 16. Oktober und dem 31. Dezember

erfolgen. Artikel 15 Absatz 3, dem in der vorliegenden Rechtssache zentrale Bedeutung zukommt, bestimmt, daß die „Zahlungen gemäß dieser Verordnung ... dem Begünstigten ungeschmäälert auszuzahlen“ sind. Ähnlich bestimmte Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung 615/92, daß die „Zahlungen gemäß dieser Verordnung ... den Erzeugern ohne Abzug auszuzahlen [sind], sofern in dieser Verordnung nichts anderes bestimmt ist“.

5. Zur Zeit der Ereignisse, die zur Klage im Ausgangsverfahren geführt haben¹¹, sah Artikel 4 der Verordnung Nr. 729/70 vor, daß die Mitgliedstaaten die Dienststellen und Einrichtungen bezeichnen, die sie dazu ermächtigen, die Zahlungen zur Begleichung der vorgesehenen Ausgaben vorzunehmen, für die die Kommission die erforderlichen Mittel bereitstellt. Nach Artikel 4 Absatz 2 Unterabsatz 2 sorgen die „Mitgliedstaaten ... dafür, daß diese Mittel ohne Verzögerung ausschließlich für die vorgesehenen Zwecke verwendet werden“. Nach Abschluß des Haushaltsjahres 1987 hatten die Mitgliedstaaten die erforderlichen Mittel für die notwendigen Ausgaben entsprechend den Bedürfnissen ihrer Zahlstellen bereitzustellen, während Zahlungen der Kommission zum Ausgleich von bereits durch die Mitgliedstaaten getätigten Ausgaben erfolgten¹².

11 — Artikel 4, 5 und 8 der Verordnung Nr. 729/70 wurden durch die Verordnung (EG) des Rates Nr. 1287/95 vom 22. Mai 1995 (ABl. L 125, S. 1) mit Wirkung zum 16. Oktober 1995 geändert.

12 — Artikel 4 Absatz 2 Unterabsatz 3 und Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung Nr. 729/70 in der durch die Verordnung (EWG) Nr. 3183/87 des Rates vom 19. Oktober 1987 über besondere Regeln für die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 304, S. 1) und durch die Verordnung (EWG) Nr. 2048/88 des Rates vom 24. Juni 1988 (ABl. L 185, S. 1) geänderten Fassung. Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe a sah früher vor, daß die Kommission den Mitgliedstaaten Vorschüsse vor Tüfung der Ausgaben zahlte.

6 — Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Verordnung.

7 — Artikel 15 Absatz 1 der Verordnung.

8 — Artikel 2 Absatz 6 der Verordnung.

9 — Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung.

10 — ABl. L 94, S. 13.

Artikel 8 der Verordnung Nr. 729/70 bestimmte:

„(1) Die Mitgliedstaaten treffen gemäß den einzelstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften die erforderlichen Maßnahmen, um

— sich zu vergewissern, daß die durch den Fonds finanzierten Maßnahmen tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt worden sind,

— Unregelmäßigkeiten zu verhindern und zu verfolgen,

— die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträge wiedereinzuziehen.

...

(2) Erfolgt keine vollständige Wiedereinzahlung, so trägt die Gemeinschaft die finanziellen Folgen der Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse; dies gilt nicht für Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse, die den Verwaltungen oder Einrichtungen der Mitgliedstaaten anzu- lasten sind.

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

...

6. Artikel 14 der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 der Kommission vom 23. Dezember 1992 mit Durchführungsbestimmungen zum integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegeln regelt die Rückzahlung zu Unrecht gewährter Beihilfen¹³. Artikel 14 Absatz 2 lautet:

„Die Mitgliedstaaten können jedoch beschließen, daß der vorgenannte Betrag nicht zurückgezahlt zu werden braucht und statt dessen vom ersten Vorschuß bzw. der ersten Zahlung nach dem Rückforderungsbescheid an den betreffenden Betriebsinhaber abgezogen wird. Nach der Unterrichtung des Begünstigten von der ungerechtfertigten Zahlung werden keine Zinsen erhoben.“

13 — ABl. L 391, S. 36. Die Verordnung Nr. 3887/92 der Kommission galt seit dem 1. Februar 1993 und wurde aufgrund der Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 des Rates vom 27. November 1992 zur Einführung eines integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegeln (ABl. L 355, S. 1) erlassen, die u. a. für das Beihilfesystem nach der Verordnung gilt.

ii) *Dänisches Recht*

7. Nach allgemeinen Grundsätzen des dänischen Rechts können Behörden Steuerschulden von Empfängern öffentlicher Beihilfen auf drei verschiedene Weisen betreiben. Zunächst kann eine Behörde wie jeder andere Gläubiger den Beihilfeanspruch ihres Schuldners pfänden, was bei Widerspruch des Schuldners einen Gerichtsbeschluß erforderlich macht. Es gelten die normalen Rangbestimmungen. Die Beihilfe wird dann unmittelbar an den im Pfändungsbeschluß bezeichneten Pfandgläubiger gezahlt.

8. Zweitens kann der Schuldner freiwillig seinen gegenwärtigen oder künftigen Beihilfeanspruch gegen eine Behörde an seine Gläubiger, darunter auch andere Behörden, abtreten. Bei Abtretung an mehrere Gläubiger gelten die Rangbestimmungen. Bei Abtretung an einen privaten Gläubiger kann dieser die betreffende Beihilfe unmittelbar von der zuständigen Behörde fordern.

9. Drittens und letztes besteht die Möglichkeit — und um diese geht es in dieser Rechtssache —, mit Forderungen auf bestimmte Beträge aufzurechnen. Forderung und Schuld müssen gegenseitig sein, d. h. der Gläubiger der einen muß zugleich Schuldner der anderen Forderung sein. Die verschiedenen Organe des dänischen Staates gelten

insoweit als eine einzige Einheit¹⁴. So können z. B. Steuerforderungen der Steuerbehörden gegen Ansprüche aufgerechnet werden, die der Steuerschuldner gegen andere Ministerien hat.

10. Die Aufrechnung wird allerdings in bestimmten Fällen aus sozialen und allgemeinen Erwägungen ausgeschlossen¹⁵. In der Praxis gibt es keine Aufrechnung mit vermögensrechtlichen Ansprüchen des Privatrechts (z. B. bei Waren oder Dienstleistungen oder sonstigen Schuldverträgen) gegenüber anderen Forderungen wie etwa bei Steuerschulden¹⁶. Außerdem dürfte sich die Verhaltensweise des Staates bei wirtschaftlichen Hilfen geändert haben. In bestimmten Bereichen wurde in der Vergangenheit keine Aufrechnung bei Subventionen für besondere Vorhaben durchgeführt, weil das Vorhaben sonst möglicherweise nicht vollendet worden wäre. Das Gesetz Nr. 284 vom 27. April 1994 sieht eine Aufrechnung in bestimmten besonderen Fällen bei Beträgen vor, die 20 % solcher Subventionen nicht übersteigen dürfen, obwohl dies anscheinend die allgemeine Befugnis des Staates zur Aufrechnung gegenüber dem gesamten Anspruch nicht berührt. Zu den Subventionen im Bereich des Landwirtschaftsministeriums, die in der Praxis in diese beschränkte Form der Aufrechnung einbezogen werden, gehören die für die Entwicklung von Agrar- und Fischereiprodukten sowohl im Bereich von Projekten der primären

14 — Diese Feststellung im Vorlagebeschluß wird von Herrn Jensen aufgrund einer Unterscheidung staatlicher und regionaler bzw. örtlicher Behörden angezweifelt. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, noch verbleibende Meinungsverschiedenheiten bei der Auslegung nationaler Rechtsvorschriften beizulegen.

15 — Offenbar ist die Aufrechnung nicht möglich gegenüber Zahlungsansprüchen, die grundlegende Bedürfnisse befriedigen sollen, wie Lohn-, Ruhegehalts- und Sozialhilfeansprüchen.

16 — Rundschreiben Nr. 186 des Justizministers vom 22. November 1983.

Landwirtschaft als auch bei der Weiterverarbeitung solcher Erzeugnisse. Offenbar findet eine Aufrechnung bei Subventionen außerhalb des Anwendungsbereichs des Gesetzes Nr. 284 überhaupt nicht statt.

11. Die Abtretung einer Forderung beeinträchtigt die Aufrechnungsbefugnis normalerweise nicht. Tritt der Gläubiger seine Forderung an einen Dritten ab, kann der Schuldner immer noch mit Forderungen gegenüber dem ursprünglichen Gläubiger aufrechnen, falls diese nicht erst entstanden sind, als er von der Abtretung bereits Kenntnis hatte oder hätte haben können. War zu dem Zeitpunkt, als der Schuldner von der Abtretung erfuhr oder hätte erfahren können, die abgetretene Forderung noch nicht fällig, kann er immer noch mit seiner Forderung gegen den Zedenten aufrechnen, falls diese nicht später fällig wird als die abgetretene Forderung¹⁷.

iii) Sachverhalt

12. Der dänische Staat hat in der Vergangenheit offenbar häufig gegenüber Landwirten und sonstigen Erwerbstreibenden zur Aufrechnung von Steuerforderungen gegen deren Beihilfeansprüche gegriffen. Das EG-Amt des dänischen Ministeriums für

Landwirtschaft, das als nationale Behörde für die Entrichtung von Ausgleichszahlungen zuständig ist, ersuchte im Juli 1992 die Generaldirektion Landwirtschaft der Kommission um Auskunft über diese Praxis im Licht der Verordnung Nr. 615/92. Diese teilte in einem Schreiben vom 12. November 1992 mit, daß gemeinschaftsrechtlich solange keine Bedenken gegen diese Aufrechnung bestünden, als sie nach nationalem Recht zulässig sei, der Vorgang neutral sei, d. h. ohne unterschiedliche Behandlung von Forderungen nach Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht erfolge, und die gemeinschaftliche Zahlungsregelung hierdurch nicht unmöglich gemacht werde. Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 615/92 und Artikel 15 Absatz 3 der Verordnung schrieben lediglich vor, daß von den den Erzeugern geschuldeten Hilfen keine Abzüge für Verwaltungskosten oder aus anderen Gründen erfolgen dürften. Am 7. Oktober 1994 teilte jedoch die Generaldirektion nach weiterer Überprüfung der Frage durch den Juristischen Dienst der Kommission dem dänischen Ministerium für Landwirtschaft mit, daß sie ihre frühere „vorläufige Auffassung“ geändert habe. Der Juristische Dienst hatte die Auffassung vertreten, daß wegen des Tatbestandsmerkmals einer „ungeschmälernten“ Zahlung der Beihilfen in Artikel 15 Absatz 3 der Verordnung eine Aufrechnung anderer Forderungen gegen Forderungen nach der Verordnung nicht möglich sei. Außerdem würde die Aufrechnungspraxis die Wirksamkeit der Regelung beeinträchtigen, weil die Mitgliedstaaten in die Lage versetzt würden, Steuerforderungen bei Erzeugern ohne Einhaltung der normalen Beitreibeverfahren einzuziehen, was nach der früheren Preisstützungsregelung nicht möglich gewesen sei¹⁸. Der dänische Staat gab daraufhin diese Praxis auf, ohne sich dem Standpunkt der Kommission anzuschließen.

17 — Artikel 28 des Gesetzes Nr. 669 vom 23. September 1986.

18 — Memorandum des Juristischen Dienstes vom 27. April 1994 an die Generaldirektion Landwirtschaft der Kommission.

13. In der vorliegenden Rechtssache geht es um zwei Fälle, eine einfache Aufrechnung und eine Aufrechnung nach Abtretung, die sich beide 1993 ereigneten, bevor die Kommission und der dänische Staat ihre Politik geändert hatten. Die Herrn Jensen Ende 1993 geschuldete Beihilfe (33 563 DKR) wurde mit Mehrwertsteuerschulden verrechnet, die fällig waren und den Betrag der Beihilfe überstiegen. Anscheinend hätte die Beihilfe sonst im Rahmen einer Vereinbarung mit seinen Gläubigern für einen Teilausgleich der Schulden von Herrn Jensen einschließlich der gegenüber dem Staat verwendet werden sollen, weshalb die Aufrechnung zu einer erheblichen Kürzung seiner Zahlungen an die anderen Gläubiger führte.

14. Die Korn- og Foderstofkompagniet A/S (nachstehend: KFK), die Landwirte mit Agrarwaren beliefert, hatte im Frühjahr 1993 von Herrn Stenholt, einem Landwirt, als Bezahlung für bestimmte Lieferungen eine Abtretung von Beihilfeansprüchen (45 574 DKR) erhalten, die am Ende des Erntejahrs fällig werden sollten. Der dänische Staat konnte jedoch gegen diese Ansprüche mit eigenen Forderungen aus einem Umschuldungsdarlehen aufrechnen, die 1984 aus Anlaß eines konkursähnlichen Verfahrens entstanden waren, in dem die Gesamtschulden von Herrn Stenholt gegenüber öffentlichen und privaten Gläubigern verringert worden waren.

15. Sowohl Herr Jensen als auch die KFK erhoben Klage beim Østre Landsret (nachstehend: vorlegendes Gericht) gegen das EG-Amt des Ministeriums für Landwirtschaft (nachstehend: Ministerium) auf Zahlung der betreffenden Beihilfen. Das Gericht

hat das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Verbietet das Gemeinschaftsrecht einem Mitgliedstaat grundsätzlich, diesem Staat zustehende Forderungen gegen einen Zahlungsanspruch aufzurechnen, der einem Beihilfeempfänger aufgrund eines Gemeinschaftsrechtsakts zusteht?
2. a) Ist es für die Beantwortung der Frage 1 von Bedeutung, ob der Beihilfebetrug gemäß dem Gemeinschaftsrecht vorschußweise von einem Mitgliedstaat gezahlt wird, der nur dann Anspruch auf Erstattung der ausgezahlten Beihilfe hat, wenn die Gemeinschaftsvorschriften über die Auszahlung eingehalten worden sind, und der selbst die Ausgaben tragen muß, die mit der Verwaltung der Stützungsregelung verbunden sind?
- b) Ist es für die Beantwortung der Frage 1 von Bedeutung, daß nach den Aufrechnungsvorschriften des Mitgliedstaats Voraussetzung einer Aufrechnung ist, daß im Verhältnis von Schuldner und Gläubiger zwischen der Hauptforderung und der Gegenforderung Gegenseitigkeit besteht?

- c) Ist es für die Beantwortung der Frage 1 von Bedeutung, daß die Praxis des Mitgliedstaats bei bestimmten Zuschüssen im gewerblichen und im Umweltbereich dahin geht, daß eine Aufrechnung bis zur Höhe von 20 % dieser staatlichen Zuschüsse erfolgen kann?
- d) Ist es für die Beantwortung der Frage 1 von Bedeutung, welche Rechtsgrundlage die staatlichen Forderungen haben, mit denen aufgerechnet wird?
4. Ist Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1765/92 des Rates so auszulegen, daß die genannten Ausgleichszahlungen sofort zu leisten sind, wenn die Interventionsstelle die Bearbeitung des Antrags des Beihilfeempfängers abgeschlossen hat, oder kann mit der Auszahlung, sofern sie spätestens bis zum 31. Dezember des jeweiligen Beihilfejahres erfolgt, gewartet werden, bis die Prüfung beendet ist, ob der Staat gegenüber dem Beihilfeempfänger Forderungen hat, mit denen er aufrechnen will?

III — Erklärungen

Insbesondere wird um die Beantwortung der Frage ersucht, ob der Mitgliedstaat eine weitergehende Möglichkeit der Aufrechnung hat, wenn der Betrag, der von der Aufrechnung umfaßt wird, ganz oder teilweise zu den eigenen Einnahmen der Gemeinschaft gehört.

16. Schriftliche Erklärungen haben eingereicht Herr Jensen, das EG-Amt des dänischen Ministeriums für Landwirtschaft, die Kommission, das Königreich Dänemark, die Republik Finnland, Irland, das Königreich Schweden und das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland. Herr Jensen, die KFK, das Ministerium, die Kommission, das Königreich Dänemark, die Republik Finnland, die Französische Republik, die Griechische Republik und Irland haben mündliche Ausführungen gemacht.

3. Ist, wenn die Fragen 1 und 2a bis 2d so zu beantworten sind, daß eine Aufrechnung grundsätzlich oder unter bestimmten Voraussetzungen möglich ist, Artikel 15 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 1765/92 des Rates dahin auszulegen, daß ein Mitgliedstaat eine staatliche Interventionsstelle nicht anweisen kann, gegenüber einem Beihilfeempfänger mit staatlichen Forderungen aufzurechnen, mit denen sonst aufgerechnet werden könnte?

17. Alle Mitgliedstaaten, die Erklärungen eingereicht haben, und das Ministerium treten aus weitgehend gleichen Gründen für die Möglichkeit ein, gegen Ausgleichsansprüche nach der Verordnung mit Steuerforderungen aufzurechnen, obwohl sie nicht zu allen Vorlagefragen Stellung genommen haben. Ich werde daher nicht den Versuch unternehmen, die jedem jeweils zuzurechnenden Argumente zur ersten und zur dritten Frage

auseinanderzuhalten. Ich spreche einfach nur von den Mitgliedstaaten. Die Kommission möchte zwar die Möglichkeit der Aufrechnung gegen Beihilfeansprüche nach Gemeinschaftsrecht mit staatlichen Steuerforderungen durch Behörden der Mitgliedstaaten nicht unter allen Umständen ausschließen, hält dies jedoch im Falle von Herrn Jensen und der KFK für die nach der Verordnung zu zahlenden Beihilfen für ausgeschlossen. Es empfiehlt sich daher, die vorgetragenen Argumente zu jeder der Fragen des vorlegenden Gerichts in den Worten dieser beiden großen Richtungen zusammenzufassen. Da in den Erklärungen zu der eher allgemeinen Frage der Aufrechnung in Frage 1 und der spezifischeren Frage der Gesetzesauslegung in Frage 3 verwandte Argumente vorgetragen werden, schlage ich vor, diese beiden Fragen zusammen zu behandeln.

Fragen 1 und 3

18. Herr Jensen, die KFK und die Kommission vertreten die Auffassung, daß Artikel 15 Absatz 3 der Verordnung ein klares Verbot der Aufrechnung enthalte. Die Aufrechnung und damit die Befriedigung wegen einer Gegenforderung könne, wenn die betreffenden Gelder nicht gezahlt würden, nicht als gleichwertige Zahlung betrachtet werden. Für die Kommission sollte der Landwirt das Geld so erhalten, als ob er seine Ernte verkauft hätte. Der Landwirt solle freie Hand bei der Ausgabe dieses Geldes haben, statt daß man ihm einseitig eine bestimmte Verwendung vorschreibe. Sowohl Herr Jensen als auch die Kommission berufen sich für diese Auslegung des Artikels 15 Absatz 3 auf

die Zwecke der Verordnung, die nachstehend zusammengefaßt werden. Für die Kommission verbietet Artikel 15 Absatz 3 der Verordnung weder das Pfändungsverfahren noch die Festsetzung und Beitreibung von Steuern, falls keine Diskriminierung erfolgt und die gemeinsamen Marktorganisationen nicht untergraben werden. Eine entsprechende Frage in der Sitzung hat die Kommission dahin beantwortet, daß Artikel 15 Absatz 3 der Verordnung die Aufrechnung gegen Beihilfeansprüche mit Forderungen gegen den Landwirt nach Gemeinschaftsrecht nicht ausschließe, wie die Rechtsprechung des Gerichtshofes bestätige.

19. Herr Jensen bringt vor, unabhängig davon, ob nun Gegenseitigkeit der Forderungen nach Gemeinschaftsrecht oder nur nach dänischem Recht erforderlich sei, sei diese Voraussetzung im vorliegenden Fall nicht erfüllt. Die Stützungsregelung nach der Verordnung sei von der Gemeinschaft geschaffen und werde von ihr bezahlt und überwacht. Er und die KFK meinen, das Beihilfensystem werde von den Mitgliedstaaten lediglich verwaltet, und Zahlungen müßten getreulich an die Empfänger weitergeleitet werden¹⁹. Es sei unerheblich, ob die Befugnis des Mitgliedstaats als die eines Bevollmächtigten oder eines Mittelsmannes bezeichnet werde, da die Beihilfe tatsächlich von der Gemeinschaft als einem Dritten geschuldet werde. Nach Auffassung von Herrn Jensen und der KFK muß Aufrechnung durch den Staat in allen Fällen verboten sein, weil ein Mitgliedstaat nicht seine

¹⁹ — Urteil vom 14. Juli 1994 in der Rechtssache C-186/93 (Unaprol, Slg. 1994, I-3615).

Stellung als Zahlstelle für Beihilfen einseitig ausnutzen dürfe, ohne irgendeiner gerichtlichen Kontrolle unterworfen zu sein²⁰. Die Behörden wären sonst gegenüber anderen Gläubigern in einer bevorzugten Position; diesem Argument hat sich die Kommission in der Sitzung angeschlossen. Nach Meinung von Herrn Jensen war es nicht der Zweck der Agrarreformen, den Mitgliedstaaten ein neues und einfaches Mittel der Steuereintreibung an die Hand zu geben. Die KFK macht weiter geltend, die Zahlung der Beihilfe durch ein staatliches Organ statt durch eine unabhängige Einrichtung sei nicht durch die Verordnung Nr. 729/70 vorgegeben, sondern auf eine Entscheidung der Mitgliedstaaten zurückzuführen.

20. Die Kommission weist darauf hin, daß es nach Gemeinschaftsrecht für die Festsetzung und Beitreibung von Steuern in der Landwirtschaft angesichts ihrer engen Verflechtungen mit der gesamten Volkswirtschaft²¹ kein allgemeines Hindernis gebe, solange hierdurch die Struktur des Marktes oder das Funktionieren der durch die gemeinsamen Marktorganisationen geschaffenen Marktmechanismen nicht untergraben werde. Es gebe keine Gemeinschaftsvorschriften über die Aufrechnung von Ansprüchen von Gemeinschaftsbeihilfen gegen nationale Steuerforderungen, obwohl Artikel 14 der Verordnung Nr. 3887/92 und die Urteile des Gerichtshofes DEKA/EWG²² und Continental Irish Meat²³ die Aufrechnung in Fällen zuließen, in denen die entsprechenden gegenseitigen Forderungen nach Gemeinschaftsrecht entstanden seien. Neutrale nationale Aufrechnungsvorschriften

seien daher normalerweise anwendbar, wenn Gemeinschaftsbestimmungen fehlten. Obwohl Herr Jensen die Meinung vertrete, daß die ausdrückliche Vorschrift über Aufrechnung in Artikel 14 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3887/92 diese unter allen anderen Umständen ausschließe, hält die Kommission diese Vorschrift unter anderen Umständen nicht für anwendbar.

21. Herr Jensen, die KFK und die Kommission stehen allerdings auf dem Standpunkt, daß die Anwendung nationaler Aufrechnungsbestimmungen im vorliegenden Fall die Erreichung des Zweckes der Verordnung beeinträchtigen würde, einen unmittelbaren Beitrag zum Einkommen der Landwirte zwecks Ausgleichs der Verluste infolge Kürzung der Preisgarantien und Ausfuhrerstattungen zu leisten. Die Stützungsbeihilfe sei Teil der Kreditgrundlage landwirtschaftlicher Betriebe, die bedroht wäre, wenn die Liquidität beschnitten werde; demgegenüber sei das frühere Interventionsystem, weil mittelbar, für Aufrechnungen durch den Staat nicht geeignet gewesen sei. Die KFK weist darauf hin, daß ein Pfandrecht an der Ernte allein wegen des durch die Agrarreformen bewirkten Sinkens der Preise keine ausreichende Sicherheit biete und daß die Landwirte das Recht haben sollten, die Gläubiger auszuwählen, denen sie Sicherheiten anböten. Herr Jensen und die Kommission verweisen weiter darauf, daß die Pfändung von Forderungen möglich bleibe und dies ein transparenteres Verfahren sei, das allen Gläubigern offenstehe.

22. Die Mitgliedstaaten vertreten die Auffassung, daß Artikel 15 Absatz 3 der Verordnung,

20 — Urteil vom 11. Oktober 1990 in der Rechtssache C-34/89 (Italien/Kommission, Slg. 1990, I-3603).

21 — Artikel 39 Absatz 2 Buchstabe c des Vertrages.

22 — Urteil vom 1. März 1983 in der Rechtssache 250/78 (Slg. 1983, 421).

23 — Urteil vom 15. Oktober 1985 in der Rechtssache 125/84 (Slg. 1985, 3441).

nung für ein Verbot der Aufrechnung von Steuerforderungen gegen Beihilfeansprüche nicht klar genug formuliert sei. Die Begründungserwägungen der Verordnung ließen keinerlei gesetzgeberische Absicht in dieser Richtung erkennen. Variationen der Formel in Artikel 15 Absatz 3 seien in anderen Rechtsvorschriften zu finden, so etwa in Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 615/92 und Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 84/93 der Kommission vom 19. Januar 1993 über die Sonderbeihilfe für Erzeugergemeinschaften im Rohtabaksektor²⁴. Die „linguistische“ Auslegung der Vorschrift durch die Kommission würde zu Rechtsunsicherheit führen, da in keinem gegebenen Fall jemals klar wäre, ob die Aufrechnung die weiteren Zwecke des Beihilfesystems beeinträchtigt oder nicht.

23. Die Aufrechnung führe zur vollen Zahlung der Beihilfe an den betreffenden Landwirt, weil er insoweit, als sein Schuldenstand um diesen ganzen Betrag verringert werde, bereichert sei. Zahlung könne in anderer Weise als durch Ausstellung eines Schecks oder durch andere Bankgeschäfte erfolgen. Die Aufrechnung sei daher von ihren Wirkungen her neutral. Artikel 15 Absatz 3 der Verordnung solle bei Beihilfebeträgen in Wahrheit den Abzug von Verwaltungskosten, die nicht von der Gemeinschaft finanziert würden, und von Sonderabgaben (im Gegensatz zu allgemeinen Steuern) seitens der Mitgliedstaaten verhindern. Für diesen Standpunkt könne die Mitteilung der

Kommission zu ihrem Vorschlag für diese Verordnung angeführt werden²⁵.

24. Beim Fehlen von Gemeinschaftsvorschriften könnten nationale Vorschriften weiter angewandt werden, wenn sie nicht diskriminierend seien und die gemeinsame Marktorganisation nicht untergrüben²⁶. Die Rechtsprechung des Gerichtshofes erkenne die Möglichkeit der Aufrechnung an²⁷, deren Wirkung unter den Umständen des vorliegenden Falles grundsätzlich keine andere sei als eine Aufrechnung bei zu Unrecht gezahlten Gemeinschaftshilfen nach Artikel 14 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3887/92. Die Aufrechnungsregelung in dieser Vorschrift gelte sowohl für Systeme, die insgesamt von der Gemeinschaft, als auch für Systeme, die von der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten gemeinsam finanziert würden. Aus der allgemeinen Anerkennung des Rechts zur Aufrechnung oder zum Rückgriff auf ähnliche Arten der Durchsetzung von Forderungen in den Rechten der Mitgliedstaaten könne der allgemeine Grundsatz ihrer Zulässigkeit im Gemeinschaftsrecht abgeleitet werden. Nach dem Grundsatz der Subsidiarität müsse jede anwendbare nationale Rechtsvorschrift ausdrücklich ausgeschlossen worden sein.

25. Die Folgen der Agrarreformen für die Schuldenbeitreibung seien vom Gemein-

25 — KOM(91) 379 endg. vom 18. Oktober 1991, *Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik*.

26 — Urteile vom 16. Dezember 1976 in der Rechtssache 33/76 (Rewe, Slg. 1976, 1989) und in der Rechtssache 45/76 (Comet, Slg. 1976, 2043) sowie Urteil vom 9. November 1983 in der Rechtssache 199/83 (San Giorgio, Slg. 1983, 3595).

27 — Urteil DEKA/EWG (zitiert in Fußnote 22).

24 — ABl. L 12, S. 5.

schaftsgesetzgeber nicht erörtert worden, so daß die Zwecke dieser Reformen nicht geltend gemacht werden dürften, um die Aufrechnung zu verhindern. Bei den Reformen sei es um die Annäherung an die Weltmarktpreise gegangen, nicht aber um die Sicherstellung einer besonderen Zahlung an einzelne Landwirte oder um ihren Schutz gegenüber Gläubigern. Landwirte stünden unter der Geltung des allgemeinen Rechts der Mitgliedstaaten²⁸, und die engen Verflechtungen zwischen dem Agrarsektor und der übrigen Volkswirtschaft könnten die Wirkung der gemeinsamen Agrarpolitik je nach örtlichen Wirtschaftsbedingungen einschließlich des Besteuerungsniveaus unterschiedlich ausfallen lassen²⁹.

26. Vor den Reformen habe nichts der Aufrechnung von Wirtschaftsteilnehmern wie der KFK gegenüber Erzeugern nach dem früheren System mittelbarer Agrarbeihilfen entgegengestanden; unter der neuen Regelung schließt nichts die Aufrechnung durch private Gläubiger wie etwa Banken aus. Außerdem sei zwischen Behörden und Wirtschaftsteilnehmern eine Aufrechnung unter der Geltung des Preisstützungssystems möglich gewesen. Auf jeden Fall könne ein neues System, wenn es im Rahmen eines nationalen Rechtssystems verwaltet werde, zu neuen Auswirkungen für die Begünstigten führen. Der Ausschluß der Aufrechnung durch Steuerbehörden der Mitgliedstaaten würde zu einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung der Landwirte, die ihre Steuern zum Nachteil des öffentlichen Haushalts nicht zahlten, gegenüber anderen Gruppen von Steuerzahlern wie Lohnempfängern und den Landwirten, die ihre Steuern pünktlich

zahlten, führen und ihnen einen Wettbewerbsvorsprung verschaffen. Außerdem würden private Gläubiger wie die KFK, die nicht einmal zu den Beihilfebegünstigten gehörten, auch von diesem Vorzugsrecht profitieren. Es wäre auch besonders unangemessen, weil sich der Staat anders als ein privater Gläubiger seine Schuldner nicht aussuchen könne. Die Beitreibung von Steuern sei eine zentrale Staatsaufgabe, und das zwingende Erfordernis wirksamer steuerlicher Kontrollen sei im Gemeinschaftsrecht anerkannt³⁰. Es bestehe ein Gemeinschaftsinteresse an der wirtschaftlichen und fiskalischen Gesundheit der Mitgliedstaaten. Außerdem sei es unvernünftig, einen solventen Gläubiger zu zwingen, seinem insolventen Schuldner Geld auszus zahlen.

27. Die Mitgliedstaaten verweisen auf die mögliche Bedeutung dieses Falles für andere Arten der Schuldbeitreibung wie etwa die Pfändung. Logische Folge der Argumentation der Kommission wäre das Verbot jeglichen Zugriffs auf die Beihilfe auch vonseiten Privater und dessen Ausdehnung auf die Aufrechnung seitens der Gemeinschaft, die vom Gerichtshof bereits ausdrücklich gebilligt worden sei. Der Ausschluß jeglicher Art der Beschlagnahme von Beihilfen für die Zwecke der Schuldbeitreibung könne es den Landwirten erschweren, Kredite zu bekommen. Demgegenüber würde die weitere Befürwortung anderer Verfahren der Schuldbeitreibung wie etwa der Pfändung nur die Vorzüge der Aufrechnung deutlich machen, die schneller sei und keine zusätzlichen Kosten für die betroffenen Landwirte mit sich bringe. Wenn die Kommission gerichtlichen Beitreibungsverfahren den Vorzug

28 — Urteil vom 26. Oktober 1983 in der Rechtssache 297/82 (Samvirkende Danske Landboforeninger, Slg. 1983, 3299).

29 — Artikel 39 Absatz 2 Buchstabe c des Vertrages; Urteil vom 10. März 1981 in den verbundenen Rechtssachen 36/80 und 71/80 (Irish Creamery Milk Suppliers Association u. a., Slg. 1981, 735).

30 — Urteil vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 120/78 (Rewe-Zentral, „Cassis de Dijon“, Slg. 1979, 649).

gebe, beeinträchtigte dies den Ausgleich der Schuldner- und Gläubigerrechte, wie ihn die Rechtssysteme der einzelnen Mitgliedstaaten entwickelt hätten.

Frage 2

28. Zu Frage 2a macht Herr Jensen geltend, es sei unerheblich, daß die Mitgliedstaaten die nötigen Gelder für die Beihilfezahlungen aus eigenen Mitteln vorstreckten, da sie ein Recht auf volle Erstattung durch die Gemeinschaft hätten. Die Änderung des Zahlungsverfahrens im Jahre 1988 (das das frühere System von Vorschußzahlungen durch die Gemeinschaft an die Mitgliedstaaten ersetzt habe ³¹) habe die Rechtsnatur des Vertretungsverhältnisses zwischen Mitgliedstaaten und Gemeinschaft nicht ändern können. Daß die Mitgliedstaaten Erstattung nur verlangen könnten, wenn die Beihilfe entsprechend den Gemeinschaftsvorschriften gezahlt worden sei, sei mit einem solchen Vertretungsverhältnis durchaus nicht unvereinbar. Die Kommission hat sich in der Sitzung auf den Standpunkt gestellt, der Grundsatz der Gegenseitigkeit sei als solcher kein Hindernis für die Aufrechnung, weil der Mitgliedstaat bei der Zahlung von Beihilfen auf eigene Rechnung handele ³².

29. Das Ministerium sowie Dänemark und Finnland sind der Meinung, daß bei den

betreffenden Forderungen der dänische Staat zugleich Gläubiger und Schuldner sei. Der Zahlungsmechanismus, die Übernahme der Verwaltungskosten durch den Mitgliedstaat und der Umstand, daß der Mitgliedstaat der Gemeinschaft allein für diese Ausgabe verantwortlich sei, belegten, daß das Ministerium bei der Beihilfe Schuldner des Landwirts sei. Die Pflicht zur Zahlung der Beihilfe treffe unmittelbar die Mitgliedstaaten, so daß der Begünstigte die Beihilfe nicht unmittelbar bei der Gemeinschaft einfordern könne ³³.

30. Zu Frage 2b führt Herr Jensen aus, nach dem allgemeinen Billigkeitsgrundsatz müsse auch nach Gemeinschaftsrecht die Gegenseitigkeit der Forderungen Voraussetzung für die Möglichkeit der Aufrechnung sein. Zwar könne der Gerichtshof insoweit die dänischen Vorschriften nicht auslegen, wohl aber über die Funktion entscheiden, in der das Ministerium bei der Verwaltung gemeinschaftlicher Beihilfensysteme tätig werde. Die Aufrechnung würde sonst infolge unterschiedlicher Praktiken zu einer unannehmbaren Ungleichbehandlung in den Mitgliedstaaten führen.

31. Das Ministerium teilt die Auffassung, daß der Gerichtshof nur darüber entscheiden solle, ob Beihilfezahlungen dem Landwirt vom Mitgliedstaat geschuldet würden, der in Erfüllung eigener Aufgaben tätig werde (was zu bejahen sei), und daß weitere Fragen des nationalen Rechts, etwa ob der Staat eine einzige rechtliche Einheit darstelle, der Entscheidung durch das vorlegende Gericht

31 — Vgl. oben, Fußnote 12.

32 — Urteil vom 18. Oktober 1984 in der Rechtssache 109/83. (Eurico/Kommission, Slg. 1984, 3581).

33 — Urteile Unapol (zitiert in Fußnote 19) und Eurico/Kommission (zitiert in Fußnote 32).

vorbehalten bleiben sollten. Das Vereinigte Königreich ist hingegen der Meinung, daß zwar Gegenseitigkeit eine allgemein anwendbare Voraussetzung für die Möglichkeit einer Aufrechnung im Kontext des Gemeinschaftsrechts sei, daß diese aber im vorliegenden Zusammenhang erfüllt sei, weil nationale Behörden nicht für Rechnung der Gemeinschaft arbeiteten³⁴ und dem nationalen Recht ein weiter Beurteilungsspielraum belassen werden sollte³⁵.

32. Zu Frage 2c führen Herr Jensen und die Kommission aus, die Wirkung der Aufrechnung sei bei unmittelbaren Agrarbeihilfen diskriminierend und daher rechtswidrig³⁶, weil gleichwertige nationale Subventionen entweder der Aufrechnung überhaupt nicht oder nur bis zur Höhe von 20 % des Gesamtbetrags unterlägen. Außerdem würde, wie die Kommission ergänzt, die stark ermessensbestimmte Vorgehensweise bei der Aufrechnung eine ständige Gefahr der Diskriminierung schaffen. Hilfsweise macht Herr Jensen geltend, Beihilfezahlungen sollten dem Eigentumsrecht zugerechnet werden, so daß gegen sie nicht mit Steuerforderungen aufgerechnet werden könnte.

33. Nach Ansicht des Ministeriums ist es zwar Sache des vorlegenden Gerichts,

gemeinschaftliche Agrarbeihilfen mit nationalen Beihilfen zu vergleichen, doch seien sie nicht gleichwertig, so daß im dänischen Recht nicht rechtswidrig diskriminiert werde.

34. Herr Jensen schlägt vor, der Gerichtshof solle Frage 2d dahin beantworten, daß es im Gemeinschaftsrecht keinen Hinweis darauf gebe, daß Mitgliedstaaten Steuerforderungen, die zu den Eigenmitteln der Gemeinschaft beitrügen, mit sonst unzulässigen Methoden betreiben sollten. Auf jeden Fall stellten nur etwa 1,4 % des Mehrwertsteueraufkommens Eigenmittel der Gemeinschaft dar.

35. Das Ministerium bringt vor, daß, selbst wenn die Aufrechnung von Steuerforderungen gegen Agrarbeihilfeansprüche nach Gemeinschaftsrecht grundsätzlich nicht zulässig sein sollte, sie jedenfalls für Steuern zulässig sein müsse, die zu den Eigenmitteln der Gemeinschaft gehörten. Die Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1552/89 des Rates vom 29. Mai 1989 zur Durchführung des Beschlusses 66/376/EWG, Euratom über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften³⁷ verpflichte die Mitgliedstaaten, alles in ihrer Macht Stehende für die Beitreibung dieser Steuern zu tun.

34 — Vgl. Urteil Eurico/Kommission (zitiert in Fußnote 32) und Urteil Continental Irish Meat (zitiert in Fußnote 23).

35 — Urteil Unaprol (zitiert in Fußnote 19).

36 — Urteil vom 16. Mai 1982 in den verbundenen Rechtssachen 146/81, 192/81 und 193/81 (BayWa u. a., Slg. 1982, 1503).

37 — ABl. L 155, S. 1.

Frage 4

36. Nach Auffassung von Herrn Jensen stellt es einen Verstoß gegen Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung dar, wenn nach Abschluß der Prüfung eines Beihilfeantrags die Auszahlung selbst noch vor Ablauf der in der Vorschrift genannten Frist verzögert wird, um eine zusätzliche Prüfung von möglichen Steuerschulden durchzuführen. Diese Verzögerung diene einseitigen Interessen des Mitgliedstaats und verstoße gegen die Voraussetzung des Artikels 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70, daß die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen hätten, daß die Mittel ohne Verzögerung ausschließlich für die vorgesehenen Zwecke verwendet werden. Solche Verzögerungen führten darüber hinaus zu Diskriminierungen, weil sie in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich ausfielen³⁸. Er habe von dem Zeitpunkt der Beendigung der Prüfung seines Beihilfeantrags an vom Ministerium Zinsen gefordert. Die Kommission steht auf dem Standpunkt, daß Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung neben Artikel 15 Absatz 3 keine selbständige Bedeutung für den vorliegenden Fall habe.

37. Das Ministerium weist darauf hin, daß die Verordnung keine besonderen Bestimmungen über die Behandlung von Anträgen enthalte, und daß die Mitgliedstaaten über einen weiten Beurteilungsspielraum bei der Behandlung von Beihilfezahlungen verfügten³⁹, falls nur der Schlußtermin eingehalten werde. Es sei Sache der nationalen Gerichte, darüber zu urteilen, ob eine zügige Behandlung des Antrags stattgefunden habe. Irland

und das Vereinigte Königreich sind der Auffassung, daß die Zahlung innerhalb einer angemessenen Frist nach Abschluß der Prüfung des Beihilfeantrags und jedenfalls vor Ablauf der Frist nach Artikel 10 Absatz 1 erfolgen müsse.

IV — Untersuchung

38. Die ersten drei Fragen des vorliegenden Gerichts betreffen sämtlich die Frage, ob der Anwendung der dänischen Aufrechnungsbestimmungen unter den Umständen des vorliegenden Falles irgendwelche Hindernisse entgegenstehen, weil sie etwa erstens unter Berücksichtigung solcher Faktoren wie der Eigenschaft, in der das Ministerium bei der Zahlung von Gemeinschaftsbeihilfen handelt, mit dem Gemeinschaftsrecht allgemein unvereinbar sind, oder zweitens wegen der besonderen Grundlage der Wirkung der dänischen Gegenseitigkeitsregel, der diskriminierenden Weise, in der die Aufrechnung erfolgt, oder der Rechtsgrundlage der Steuerschuld, die im Wege der Aufrechnung beigegeben wird, oder drittens wegen ihrer Unvereinbarkeit mit Artikel 15 Absatz 3 der Verordnung. Ich werde daher diese drei Fragen zusammen behandeln, allerdings Frage 3, die sich auf Artikel 15 Absatz 3 bezieht, an erster Stelle, weil dieser angeblich ein ausdrückliches Aufrechnungsverbot enthält, dann die allgemeinere Frage 1 und schließlich die besonderen Probleme in Frage 2.

38 — Urteil vom 21. September 1983 in den verbundenen Rechts-sachen 205/82 bis 215/82 (Deutsche Milchkontor u. a., Slg. 1983, 2633).

39 — Urteil Unaprol (zitiert in Fußnote 19).

Frage 4 prüfe ich dann getrennt, da sie die Durchführung der Aufrechnung betrifft und somit nur einer Antwort bedarf, wenn die Aufrechnung zulässig ist.

Fragen 1, 2 und 3

39. Der Wortlaut des Artikels 15 Absatz 3 der Verordnung, auf den die Kommission besonders hinweist, erwähnt die Aufrechnung nicht ausdrücklich. Die Gutschrift der Beihilfe zugunsten des Empfängers durch Aufrechnung mit — und entsprechende Befreiung von — einer Steuerforderung des für die Zahlung der Beihilfe zuständigen Staates kann eindeutig vom Abzug besonderer Verwaltungsgebühren oder -abgaben von der Beihilfe unterschieden werden, die den einzigen Abzugsposten darstellen, der in der Mitteilung der Kommission aus Anlaß ihres Verordnungsvorschlags erwähnt wird. Der Abzug besonderer Gebühren zur Deckung konkreter nationaler Verwaltungsausgaben würde jedoch dem Begünstigten keinerlei gleichwertigen Vermögensvorteil verschaffen und wäre nach Artikel 15 Absatz 3 eindeutig verboten. Bei Aufrechnung erhält der Begünstigte den vollen Geldwert der Beihilfe, obwohl er nicht voll darüber verfügen kann. Dasselbe würde bei Pfändung der Beihilfe zur Befriedigung einer Forderung oder bei jeder anderen Maßnahme der Zwangsvollstreckung gegen den Begünstigten oder sein Vermögen vor oder nach der Beihilfezahlung gelten. All dies sind Folgen des Umstands, daß, wie Generalanwalt Mancini in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache DEKA/EWG sagte, „der

Schuldner einer Geldleistung den Gläubigern eine Art allgemeine Garantie durch sein Vermögen [bietet]. [D]er Schuldner [unterwirft] sich mit seinem Vermögen ...“⁴⁰ Niemand würde in Frage stellen, daß die Beihilfe als voll ausgezahlt zu gelten hätte, wenn sie an den Empfänger überwiesen würde, damit (vielleicht nur für einen Augenblick) Teil seines Vermögens wäre und dann gegen seinen Willen zugunsten eines seiner Gläubiger beschlagnahmt oder gepfändet würde. Vollstreckung vor Zahlung des Geldes unterscheidet sich, wenn man sie unter dem Gesichtspunkt der Freiheit des Begünstigten betrachtet, über sein Vermögen zu verfügen, recht wenig von jeder anderen Form der Vollstreckung nach Zahlung⁴¹. Außerdem spricht nichts dafür, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber mit dem eher lakonischen Artikel 15 Absatz 3 die sehr unterschiedlichen Methoden der Schuldbetreibung ändern wollte, die sich im nationalen Recht finden. Ich komme daher zu dem Ergebnis, daß Artikel 15 Absatz 3 der Verordnung die Aufrechnung nach nationalen Rechtsvorschriften gegen Beihilfeansprüche mit früher entstandenen Forderungen des Staates nicht verbietet, wenn dies in den nationalen Rechtsvorschriften vorgesehen ist und dem Beihilfeberechtigten ihr voller Wert gutgebracht wird.

40. Ich komme damit zu der im Rahmen der Frage 1 tiefgreifenderen Untersuchung, ob die Anwendung nationaler Aufrechnungsbestimmungen im Zusammenhang der Verordnung gegen Gemeinschaftsrecht verstößt.

40 — Zitiert in Fußnote 22, S. 439 der Schlußanträge.

41 — Zu den Wirkungen für die Gläubiger vgl. unten, Nrn. 47 bis 54.

41. Eines der grundlegenden Merkmale einer gemeinsamen Marktorganisation ist es, daß die Mitgliedstaaten ihre Befugnisse verlieren, den betreffenden Sektor einseitig zu regeln. Der Gerichtshof hat in seinem Urteil in der Rechtssache 48/85 (Kommission/Deutschland)⁴² ausgeführt: „Ihre Gesetzgebungszuständigkeit kann nur eine Restzuständigkeit sein und beschränkt sich auf die Situationen, die durch die Gemeinschaftsnorm nicht geregelt sind, und die Fälle, in denen diese ihnen ausdrücklich Befugnisse einräumt.“ Die letztgenannte Situation wird in Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 behandelt, der die Überwachung der Durchführung der Gemeinschaftspolitik und die Verhinderung und Verfolgung von Unregelmäßigkeiten den einzelstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften überstellt⁴³. In der erstgenannten Situation wird das insoweit schweigende Gemeinschaftsrecht durch nationale verfahrens- und materiellrechtliche Vorschriften ergänzt, um Rechten nach Gemeinschaftsrecht Wirksamkeit zu verleihen⁴⁴. Andererseits nimmt keine gemeinsame Marktorganisation den Mitgliedstaaten das Recht, Vorschriften über allgemeine Aspekte einzelstaatlicher Politik zu erlassen. Der Gerichtshof hat beispielsweise entschieden, daß eine vorübergehende Erhöhung der Grundsteuer für landwirtschaftlichen Grundbesitz als Teil einer nationalen Einkommenspolitik zur besseren Verteilung der Steuerlast grundsätzlich mit dem Gemeinschaftsrecht nicht unvereinbar ist. Es ist nicht Zweck der gemeinsamen Agrarpolitik, die in der Landwirtschaft tätigen Personen gegen die Wirkungen nationaler Politiken, die allgemein anwendbar sind,

abzuschirmen⁴⁵. Mit der Anerkennung der Befugnis der Mitgliedstaaten durch den Gerichtshof, ihre eigenen fiskalischen Interessen zu verfolgen und zu schützen⁴⁶, mag durchaus die Anerkennung eines eigenen Gemeinschaftsinteresses an der fiskalischen Effizienz der Mitgliedstaaten einhergehen, nicht nur, weil Mehrwertsteuer und Zölle zu den Eigenmitteln der Gemeinschaft beitragen oder die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten einschließlich des Umfangs der öffentlichen Verschuldung in einer sich entwickelnden Wirtschafts- und Währungsunion die gemeinsamen Belange berührt⁴⁷, sondern letztlich, weil das richtige Funktionieren der Gemeinschaft von einem angemessenen Verwaltungs- und Justizapparat sowie sonstigen Einrichtungen abhängig ist, die von den Mitgliedstaaten betrieben und finanziert werden. Meines Erachtens sind nationale Vorschriften über Zahlung und Beitreibung von Steuerschulden sowie verwandte Dinge wie Vollstreckungs- und Pfändungsverfahren, Vorrang von Gläubigern und damit auch Aufrechnungsbefugnisse Teil dieses Grundsatzes, falls sie nur sonst mit Gemeinschaftsrecht vereinbar sind.

42. In all diesen Fällen hängt die Anwendung nationaler Vorschriften von Voraussetzungen ab, die allgemein gesagt die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts sicherstellen sollen. Im Urteil Deutsche Milchkontor u. a.⁴⁸ hat der Gerichtshof die

42 — Urteil vom 18. September 1986 (Slg. 1986, 2549, Randnr. 12).

43 — Urteil vom 28. Juni 1977 in der Rechtssache 118/76 (Balkan-Import-Export, Slg. 1977, 1177, Randnr. 5), sowie Urteile Deutsche Milchkontor u. a. (zitiert in Fußnote 38, Randnr. 2), Italien/Kommission (zitiert in Fußnote 20, Randnr. 9) und BayWa u. a. (zitiert in Fußnote 36, Randnr. 29).

44 — Vgl. die in Fußnote 26 zitierten Urteile Rewe, Comet und San Giorgio.

45 — Urteile Irish Creamery Milk Suppliers Association u. a. (zitiert in Fußnote 29, Randnr. 13) und Samvirkende Danske Landboforeninger (zitiert in Fußnote 28, Randnr. 8).

46 — Vgl. auch Urteile „Cassis de Dijon“ (zitiert in Fußnote 30, Randnr. 8) und vom 15. Mai 1997 in der Rechtssache C-250/95 (Futura Participations und Singer, Slg. 1997, I-2471, Randnr. 31) sowie in einem anderen Zusammenhang meine Schlußanträge vom 20. März 1997 in den verbundenen Rechtssachen C-286/94, C-340/95, C-401/95 und C-477/96 (Molenheide u. a., Slg. 1997, I-7283, Nr. 43).

47 — Vgl. die Artikel 3a Absatz 3 und 104c des Vertrages.

48 — Zitiert in Fußnote 38, Randnrn. 22 und 23; vgl. auch Urteil Balkan-Import-Export (zitiert in Fußnote 43, Randnr. 5), BayWa u. a. (zitiert in Fußnote 36, Randnr. 29) und Italien/Kommission (zitiert in Fußnote 20, Randnr. 9).

Voraussetzungen für nationale Bestimmungen über die Erstattung zu Unrecht gezahlter Beihilfen genannt, auf die in Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 ausdrücklich verwiesen wird:

„Die Anwendung des nationalen Rechts darf erstens die Tragweite und die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts nicht beeinträchtigen. Das wäre vor allem dann der Fall, wenn diese Anwendung die Wiedereinzahlung von zu Unrecht geleisteten Zahlungen praktisch unmöglich machen würde. ... Bei der Anwendung nationalen Rechts dürfen zweitens keine Unterschiede im Vergleich zu Verfahren gemacht werden, in denen über gleichartige, aber rein nationale Rechtsstreitigkeiten entschieden wird.“

Wenn sich das Gemeinschaftsrecht stillschweigend auf das Rahmenwerk nationaler materiell- und verfahrensrechtlicher Grundsätze verläßt, um die Ausübung von Rechten nach Gemeinschaftsrecht sicherzustellen, gelten für diese auch die Voraussetzungen — ich werde sie hier die San-Giorgio-Regeln nennen —, daß sie „nicht ungünstiger sein [dürfen] als bei ähnlichen Klagen, die nur innerstaatliches Recht betreffen, und ... nicht so ausgestaltet sein [dürfen], daß sie die Ausübung der Rechte, die die Gemeinschaftsrechtsordnung einräumt, praktisch unmöglich machen“⁴⁹.

43. Für unabhängige nationale Bestimmungen gelten besondere Voraussetzungen, weil

sie für das betreffende Gebiet nicht unmittelbar oder mittelbar zur Durchführung des Gemeinschaftsrechts erforderlich sind. Im Bereich der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte wären solche nationalen Bestimmungen mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar, „wenn sie das Funktionieren der Mechanismen behindern würden, deren sich die jeweilige Marktorganisation zur Erreichung ihrer Ziele bedient“⁵⁰. Eine solche Behinderung könnte sich im Falle einer inländischen Abgabe aufgrund ihrer Wirkung auf die Preisbildung, die Marktversorgung oder die Struktur der Agrarproduktion oder der Agrarflächen zeigen⁵¹.

44. Die Aufrechnung nach nationalen Vorschriften gegen Beihilfeansprüche von Landwirten nach der Verordnung mit Steuerforderungen eines Mitgliedstaats gegen diese Landwirte gehört teilweise zu beiden Situationen. Die Aufrechnung ist ein im dänischen Recht vorgesehenes Verfahren, das die volle Zahlung der Gemeinschaftsbeihilfe in einer besonderen Weise sicherstellt, um so zugleich das selbständige nationale Ziel des Einzugs von Steuereinkünften zu verwirklichen. Auf die Voraussetzungen für beide Arten von Bestimmungen werde ich alsbald zurückkommen. Ich bin allerdings nicht der Meinung, daß in zweifelhaften Fällen wie dem vorliegenden die unterschiedlich formulierten Voraussetzungen, die ich in den Nummern 42 und 43 meiner Schlußanträge aufgezeigt habe, zu inhaltlich unterschiedli-

50 — Urteil Irish Creamery Milk Suppliers Association u. a. (zitiert in Fußnote 29, Randnr. 15); vgl. auch Urteil Samvirkende Danske Landboforeninger (zitiert in Fußnote 28, Randnr. 11). Nach Meinung des Gerichtshofes verstößt die Pflicht von Landwirten, die eine Gemeinschaftsbeihilfe erhielten, zur Entrichtung nationaler Steuern nicht gegen das Erfordernis in Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70 in seiner damals geltenden Fassung, daß die Mitgliedstaaten die ihr von der Gemeinschaft zur Verfügung gestellten Mittel „ausschließlich für die vorgesehenen Zwecke“ verwenden.

51 — Urteil Irish Creamery Milk Suppliers Association u. a. (zitiert in Fußnote 29, Randnr. 22) und Urteil Samvirkende Danske Landboforeninger (zitiert in Fußnote 28, Randnrn. 14 bis 16).

49 — Urteil San Giorgio (zitiert in Fußnote 26, Randnr. 12).

chen Erfordernissen führen. Die Schlüssel-
fragen sind, ob die Aufrechnung die Aus-
übung von Rechten nach der Verordnung
aktuell oder potentiell unmöglich macht oder
das Funktionieren des von ihr geschaffenen
Systems in anderer Weise beeinträchtigt, und
ob die Aufrechnung zur Ungleich-
behandlung im Vergleich zur Ausübung ähn-
licher Rechte nach nationalem Recht führt.

45. Der Gerichtshof hat im Urteil DEKA/
EWG ⁵² bereits darauf hingewiesen, daß bei
einem zahlungsunfähigen Unternehmen die
Aufrechnung mit gegenseitigen und sogar im
Zusammenhang stehenden Forderungen sei-
tens der Gemeinschaft der einzig praktikable
Weg sein kann, zu Unrecht gezahlte Beträge,
die unmittelbar der Gemeinschaft geschuldet
werden, zurückzuerhalten. Generalanwalt
Mancini hatte in seinen Schlußanträgen im
Interesse einer einheitlichen Geltung in der
ganzen Gemeinschaft vorgeschlagen, eine
solche Aufrechnungsbefugnis als auf einer
allgemeinen Regel beruhend anzusehen, die
den Rechtsordnungen der verschiedenen
Mitgliedstaaten gemeinsam ist und die für
alle Forderungen mit gemeinschafts-
rechtlicher Grundlage gilt ⁵³. Die gleichen
Erwägungen liegen erkennbar dem Urteil
zugrunde ⁵⁴. Der Gerichtshof hat darauf hin-
gewiesen, daß die gemeinschaftlichen Vor-
schriften über die Erstattungen bei der
Erzeugung oder bei der Ausfuhr nicht nur
Forderungen der Wirtschaftsteilnehmer
gegen die für die Durchführung der Rege-
lung zuständigen Behörden begründen kön-
nen, sondern auch Forderungen gegen die
Wirtschaftsteilnehmer auf Rückerstattung
von Beträgen, die zu Unrecht gezahlt wor-
den sind; sie könnten daher zwischen den
Behörden und den Wirtschaftsteilnehmern
gegenseitige und sogar miteinander im

Zusammenhang stehende Forderungen
begründen, die sich zur Aufrechnung eigne-
ten ⁵⁵.

46. Im Urteil Continental Irish Meat ⁵⁶ hat
der Gerichtshof ohne weiteres die Anwen-
dung nationaler Aufrechnungsbestimmungen
auf Währungsausgleichsbeträge zugelassen,
die der Interventionsstelle des betreffenden
Mitgliedstaats geschuldet wurden bzw. von
ihm beansprucht werden konnten. Zwei
Punkte sind hier festzuhalten. Zunächst ist
die Aufrechnung bei bestimmten Systemen
gemäß Artikel 14 Absatz 2 der Verordnung
Nr. 3887/92 zulässig. Zu Unrecht gezahlte
Beihilfen können von noch zu zahlenden
abgezogen werden. Artikel 14 Absatz 2 der
Verordnung Nr. 3887/92 schließt meines
Erachtens in anderen Fällen eine Auf-
rechnung nicht aus, wie man e contrario
schließen könnte. Dies ergibt sich sowohl
aus der fortbestehenden Maßgeblichkeit der
einschlägigen Rechtsprechung des Gerichts-
hofes als auch aus dem Kontext dieser Vor-
schrift. Artikel 14 der Verordnung
Nr. 3887/92 befaßt sich allgemein mit der
Zurückforderung zu Unrecht gezahlter
Beträge und läßt die Aufrechnung als Alter-
native zu anderen Formen der Rückforde-
rung zu. Er sollte daher nicht so verstanden
werden, daß er dieser Möglichkeit bei Forde-
rungen vorgreifen will, die außerhalb des
besonderen Kontextes, mit dem er sich
befaßt, entstehen. Zweitens sollte, wenn das
Gemeinschaftsrecht die Aufrechnung entwe-
der unmittelbar zugunsten der Gemeinschaft
oder durch Mitgliedstaaten in Zusammen-
hängen zuläßt, in denen sowohl Haupt-
forderung als auch Gegenforderung auf-
grund eines Gemeinschaftssystems entstehen,
das Interesse der Gemeinschaft an der Effek-
tivität der fiskalischen Kontrolle durch den
Mitgliedstaat den Ausschlag für eine Zulas-
sung der Aufrechnung gegen Beihilfeansprü-

52 — Zitiert in Fußnote 22, Randnrn. 13 und 14.

53 — Slg. 1983, S. 439.

54 — Randnrn. 13 bis 15. In Randnr. 15 wird ausdrücklich von
einem allgemeinen Rechtsgrundsatz der Unbeachtlichkeit
rechtmißbräuchlicher Abtretungen gesprochen.

55 — Randnr. 13 des Urteils.

56 — Zitiert in Fußnote 23.

che nach der Verordnung mit Steuerforderungen eines Mitgliedstaats aufgrund nationaler Bestimmungen geben, falls nicht überzeugende Beweise für eine abträgliche Auswirkung auf Tragweite und Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts (einschließlich der Verordnung) vorliegen. Es sollte meines Erachtens, falls kein eindeutig gegenteiliger Hinweis vorliegt, kein grundsätzlicher Unterschied zwischen einer Schuld gegenüber einer Behörde eines Mitgliedstaates, die mit der Rückforderung von Gemeinschaftsmitteln betraut ist, und einer Schuld gegenüber einer mit der Erhebung von Abgaben befaßten Behörde gemacht werden, so daß etwa der ersten, nicht aber der zweiten bei Aufrechnung unter Befreiung von einer nichtbestrittenen Schuld ein Absehen von der Zahlung gestattet wäre. Eine andere Lösung würde zu einer Umkehrung der San-Giorgio-Regeln führen, weil das nationale Recht Forderungen aufgrund des Gemeinschaftsrechts bevorzugt behandeln müßte.

47. Die Zwecke der Verordnung beziehen sich eindeutig auf das allgemeine Funktionieren der Agrarmärkte. Das ergibt sich nicht nur aus den genannten Begründungserwägungen und aus der Feststellung in Artikel 13, daß die Maßnahmen nach der Verordnung Interventionsmaßnahmen zur Stabilisierung der Agrarmärkte sind, sondern auch aus der Natur des durch die Verordnung geschaffenen Systems. So sollen zwar Landwirte einen Ausgleich für die sinkenden Preise erhalten, der Ausgleich wird aber nicht anhand der Ansprüche der Landwirte nach der bisherigen Regelung berechnet, sondern durch Bezugnahme auf die regionale Produktivität, wodurch manche Landwirte einen höheren, manche einen niedrigeren Ausgleich erhalten können⁵⁷. Er kann

sich außerdem aufgrund von Marktveränderungen ändern⁵⁸, während ein Übermaß an Anträgen für das Gebiet, das Grundlage der Ausgleichsberechnung ist, zu anteiligen Beihilfekürzungen für alle und gegebenenfalls zu erhöhten Stilllegungen ohne Ausgleich führen kann⁵⁹. Damit ist es, anders als Herr Jensen und die KFK meinen, nicht Ziel der Verordnung, jeden einzelnen Landwirt gegen jede Verringerung seines Einkommens zu schützen. Außerdem ergibt sich ein Anspruch darauf auch nicht allgemein aus Gemeinschaftsrecht⁶⁰. Ich folge hier dem Vorbringen der Mitgliedstaaten, daß Landwirte nach der alten Regelung sowohl unmittelbar als auch mittelbar den Wechselfällen von Aufrechnungen ausgesetzt waren⁶¹. Wirtschaftsteilnehmer konnten gegen die den Herstellern geschuldeten beihilfegestützten Preise mit Forderungen gegen diese aufrechnen. Darüber hinaus konnten die Interventionsstellen jedes Mitgliedstaats gegen Ansprüche auf preisstützende Beihilfen mit Forderungen gegen die Wirtschaftsteilnehmer aufrechnen. Bei Zahlungsunfähigkeit hätte dies unvermeidlich zu Verlusten bei den übrigen Gläubigern des Wirtschaftsteilnehmers geführt, darunter wohl auch Landwirte, denen er Beträge für Agrarprodukte schuldete⁶².

48. Meines Erachtens schließt der bloße Umstand, daß unmittelbare Aufrechnung durch den Staat gegen Beihilfeansprüche von

58 — Artikel 15 Absatz 1 der Verordnung.

59 — Artikel 2 Absatz 6 der Verordnung.

60 — Urteil vom 27. September 1979 in der Rechtssache 230/78 (Eridania, Slg. 1979, 2749).

61 — Vgl. Nr. 25 dieser Schlußanträge.

62 — Dies hätte z. B. unter den Umständen des Falles in der Rechtssache Continental Irish Meat u. a. (zitiert in Fußnote 23) geschehen können.

57 — Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Verordnung.

Landwirten in der Vergangenheit nicht praktikabel war, ihre Möglichkeit heute nicht aus. In Wahrheit geht es darum, ob das neue System der Verordnung durch Aufrechnung so beeinträchtigt würde, daß sein ordnungsgemäßes Funktionieren untergraben würde.

nicht die Schmälerung des Schutzes des Landwirts, auf dessen Beihilfe in allen Fällen zugegriffen werden kann, sondern die des Schutzes anderer Gläubiger, die als solche nicht unmittelbar von der Verordnung angesprochen werden. Es gibt kein greifbares Gemeinschaftsinteresse an einer Störung der Gewichtung der Rechte verschiedener Klassen von Gläubigern durch das innerstaatliche Recht.

49. Die Aufrechnung führt, wie ich bereits ausgeführt habe, dazu, daß dem Landwirt der volle Betrag der betreffenden Beihilfe zugute kommt, auch wenn seine Freiheit, darüber nach Belieben zu verfügen, eingeschränkt ist. Insoweit ist er bereits im Vergleich zu anderen Formen des Abzugs wie etwa der Erhebung von Steuern, die nach Gemeinschaftsrecht grundsätzlich zulässig sind, im Vorteil, weil diese den Wert der Beihilfe für den Landwirt tatsächlich verringern⁶³. Der Quellenabzug von solchen Beihilfebeträgen zum Ausgleich bestehender Steuerschulden in einer Weise, die sicherstellt, daß der volle Wert der Beihilfe dem Landwirt gleichwohl zugute kommt, und die sowohl seine Schulden als auch sein verfügbares Einkommen berücksichtigt, dürfte die Ziele der gemeinsamen Marktorganisation nicht anders beeinträchtigen als eine solche unmittelbare Besteuerung.

50. Außerdem hat niemand das Recht der Gläubiger bestritten, gegen den Willen des Landwirts und Schuldners Pfändungen oder andere Formen der Vollstreckung auszubringen, und das überrascht auch nicht. Das Unterscheidungsmerkmal ist demnach auch

51. Die Schmälerung des Schutzes der privaten Gläubiger eines Landwirts ist dadurch mit dem Funktionieren der Verordnung in Zusammenhang gebracht worden, daß man das Liquiditätsbedürfnis angesprochen hat. Das Interesse von Banken oder Lieferanten an der Kreditgewährung zugunsten von Landwirten soll angeblich abnehmen, wenn ihre Erwartung, Beihilfen pfänden zu können, oder ihr formeller Anspruch auf die Beihilfe als Folge einer Abtretung letztlich zum Nachteil der Landwirte durch das Dazwischentreten einer Aufrechnung seitens des Staates gefährdet wird. Nichts stützt die Annahme, daß es in der Verordnung um die Liquidität der Landwirte als solche geht. Diese hängt von vielen strukturellen Faktoren wie auch vom Niveau der Preise und der ihnen gezahlten Beihilfe ab — solche Faktoren sind jahreszeitliche Schwankungen, Zinssätze, Bodenwerte und ähnliches. Die Gemeinschaft wird, um es geradeheraus zu sagen, schwerlich die Absicht haben, die Liquidität der Landwirte dadurch zu erhöhen, daß sie sie in die Lage versetzt, gegen sie bestehende rechtmäßige Steuerforderungen hinauszuschieben oder zu umgehen.

52. Auf jeden Fall könnte ein Verbot staatlicher Aufrechnung mit Steuerforderungen

63 — Vgl. Urteile *Irish Creamery Milk Suppliers Association u. a.* (zitiert in Fußnote 29) und *Samvirkende Danske Landboforeninger* (zitiert in Fußnote 28).

gegen Beihilfeansprüche aus Gründen, die auch für die Aufrechnung durch andere Personen oder für Pfändungen Geltung beanspruchen, letztlich eine weitaus schädlichere Auswirkung auf die Kreditwürdigkeit und Liquidität von Landwirten haben als der fortgesetzte Rückgriff des Staates auf eine von mehreren Formen der im nationalen Recht vorgesehenen Beitreibung.

53. Von Bedeutung ist die Aufrechnung nur bei aktueller oder drohender Zahlungsunfähigkeit. Ihre Anwendung auf Kontokorrentverhältnisse zwischen Geschäftsleuten ist alltäglich und unumstritten, weil sie beiden Parteien Vorteile bringt. Es ist von der Sache her unwahrscheinlich, daß ein zahlungsunfähiger oder in finanziellen Schwierigkeiten befindlicher Landwirt persönlich frei über die Beihilfegelder verfügen könnte. Die verschiedenen Formen der Verrechnung und der Beitreibung, die sich in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten finden, sind alle mit der Bewältigung von Risiken befaßt, die Gläubigern durch Zahlungsunfähigkeit entsteht⁶⁴. Die Aufrechnungsmöglichkeit gewährt dem Gläubiger einen Vorteil, dessen Forderung ganz oder teilweise eine Gegenforderung seines Schuldners gegenübersteht, auf die er zurückgreifen kann, um sein Risiko zu mindern. Man hat gesagt, der Staat dürfe nicht seinen privilegierten Zugang zu Beihilfegeldern im Wege der Aufrechnung nutzen. Es liegt indessen in der Natur der Aufrechnung — die der Gerichtshof in anderen Zusammenhängen *per se* nicht als beanstandungswürdig angesehen hat —, daß ein

Gläubiger das Glück hat, sich im Vergleich zu anderen in dieser Vorzugsstellung zu befinden. Man darf aber dieses Privileg nicht getrennt von anderen möglichen betrachten. Alle Formen der Sicherheit sind in irgendeiner Weise von einem erleichterten Zugriff auf die Mittel abhängig, mit denen die betreffende Schuld ausgeglichen wird. Andere Gläubiger haben vielleicht ihre Geschäfte so ausgestaltet, daß sie einen vorrangigen Zugriff auf anderes Vermögen des Landwirts haben. So haben sie es unter Umständen so eingerichtet, daß sie ihm in Höhe eines ihm gegebenen Kredits Geld für Agrarprodukte schulden, sie haben sich das Eigentum an gelieferten Geräten vorbehalten oder sich ein Pfandrecht am Boden, an der Ernte oder an anderen Sachen bestellen lassen. Die Abneigung gegen diesen privilegierten Zugriff seitens des Staates oder eines anderen Gläubigers beruht im wesentlichen auf einem Gefühl der Fairness gegenüber anderen Gläubigern und weniger auf der Besorgnis um das richtige Funktionieren der Verordnung. Ich kann nur wiederholen, daß es im Gemeinschaftsrecht kein offenes Bedürfnis gibt, die Gewichtung zu stören, die in den einzelnen nationalen Rechtssystemen für die Rechte verschiedener Gruppen gesicherter oder ungesicherter Gläubiger gefunden worden ist. Das gleiche gilt für die entsprechende Bedeutung des Rechts zur Aufrechnung oder von Rechten aus Vergleichsverträgen mit Gläubigern wie etwa dem, der offenbar von Herrn Jensen abgeschlossen wurde.

54. Es ist weiter geltend gemacht worden, daß die private Kreditaufnahme durch den Landwirt gefährdet würde, wenn dem Staat zum Nachteil der privaten Gläubiger die Aufrechnung zu Gebote stünde: der Landwirt könne dann die Beihilfe nicht einem

64 — Vgl. erneut Urteil DEKA/EWG (zitiert in Fußnote 22, Randnr. 14) und Schlußanträge von Generalanwalt Mancini in dieser Rechtssache (S. 439) sowie seine Schlußanträge in der Rechtssache Continental Irish Meat (zitiert in Fußnote 23, S. 3447) und meinen Hinweis auf „[nicht] verfügbare Mittel“ in Nr. 41 meiner Schlußanträge in der Rechtssache Molenheide u. a. (zitiert in Fußnote 46).

Gläubiger seiner Wahl als Sicherheit zur Verfügung stellen. Ein Landwirt könnte indes eine künftige Beihilfezahlung nie als Sicherheit für einen Kredit der Steuerbehörde verwenden, die ohnehin sein Gläubiger ist und daher nicht verleitet zu werden braucht, ihm Kredit zu gewähren. Ebenso wie Behörden die einzigen Stellen sind, die möglicherweise im allgemeinen Interesse gehalten sind, Gläubiger jedes beliebigen Wirtschaftsteilnehmers zu werden (bei Steuern, Zöllen und anderen Abgaben), so sind sie auch die Stellen, die im allgemeinen Interesse für die Zahlung und Zuteilung verschiedener Arten von Beihilfen und Vorteilen an große Teile der Bevölkerung zuständig sind (Wirtschaft, soziale Sicherheit, usw.). Der Umstand, daß der Staat privilegierten Zugriff auf verschiedene Arten öffentlicher Hilfe einschließlich der von der Gemeinschaft finanzierten Beihilfen hat, darf daher nicht isoliert davon betrachtet werden, daß er die Last der Erhebung von Steuern und anderen Abgaben trägt, aus denen letztlich diese Hilfen und die Mechanismen zu ihrer Verwaltung finanziert werden. Obwohl ihre Funktionen sehr unterschiedlich sind, hat doch niemand überzeugend begründet, weshalb die Vorteile der Risikobewältigung aufgrund normaler nationaler Vorschriften für die Schuldbeitreibung dem Staat verweigert werden sollten, zu dessen Rolle es gehört, zugleich Gläubiger und Schuldner zu sein, während sie nach wie vor Gläubigern zugute kommen sollen, die freiwillig das Risiko der Kreditgewährung an Wirtschaftsteilnehmer wie Landwirte auf sich nehmen, die ebenfalls ihre Verträge freiwillig abschließen.

Aufrechnung Landwirte, die Schwierigkeiten haben, diesen unfreiwilligen Kredit nutzen und zugleich mit ihrem Beihilfeanspruch nach der Verordnung als Sicherheit Kredite aufnehmen könnten. Diese Kreditaufnahme würde unweigerlich zu einem Einnahmeverlust des Staates führen. Der Gerichtshof hat bereits im Urteil DEKA/EWG⁶⁵ Abtretungen beanstandet, wenn sie in der Absicht erfolgten, die Gläubiger (in diesem Fall die Gemeinschaft selbst) zu benachteiligen.

56. Schließlich noch meine Antwort auf das Argument, die Zulassung der Aufrechnung in diesem Fall würde zu großen Ungleichheiten zwischen den verschiedenen nationalen Rechtsordnungen und damit zu einem Bruch im Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisationen führen: Sollten sich die Unterschiede als so schwerwiegend erweisen, daß sie die Gleichbehandlung von Erzeugern in verschiedenen Mitgliedstaaten beeinträchtigen oder das Funktionieren des gemeinsamen Marktes verzerren oder verschlechtern, so wäre es nicht Sache des Gerichtshofes, die Anwendung all dieser nationalen Bestimmungen der Schuldbeitreibung auszuschließen, sondern Aufgabe des Gemeinschaftsgesetzgebers, die zur Beseitigung dieser Unterschiede erforderlichen Vorschriften zu erlassen⁶⁶.

57. Ich komme damit zu den Fragen 2a bis d, mit denen das vorliegende Gericht unsere

55. Aus der notwendigen Rolle des Staates als Steuergläubiger folgt ebenfalls, daß ohne

65 — Zitiert in Fußnote 22, Randnrn. 15 bis 18.

66 — Urteil Deutsche Milchkontor u. a. (zitiert in Fußnote 38, Randnr. 24).

Aufmerksamkeit auf bestimmte spezifische Aspekte der nationalen Vorschriften lenkt.

Fragen 2a und b

58. Teile a und b der Frage 2 beziehen sich auf das Problem der Gegenseitigkeit der zur Aufrechnung gestellten Forderungen. Mit Frage 2a will das vorlegende Gericht im wesentlichen wissen, ob die Funktion, in der der Staat bei der Zahlung der Beihilfe nach der Verordnung handelt, nach Gemeinschaftsrecht seine auf nationalem Recht beruhende Befugnis zur Aufrechnung mit Steuerforderungen berührt. Bei Frage 2b geht es um die Erheblichkeit des Umstands, daß nach nationalem Recht Gegenseitigkeit erforderlich ist. Der Gerichtshof ist dagegen nicht ersucht worden, die Funktion zu definieren, in der die zuständige Behörde des Mitgliedstaates bei der Verteilung von Gemeinschaftsmitteln in Form von Beihilfen tätig wird.

59. Der Gerichtshof hat im Urteil DEKA/EWG festgestellt, daß die Gemeinschaftsvorschriften „gegenseitige und miteinander in Zusammenhang stehende Forderungen begründen können, die sich zur Aufrechnung eignen“⁶⁷. Wie die Rechtsprechung zeigt, bestehen in den einzelnen nationalen Rechtssystemen, die eine Aufrechnung zulassen, Gegenseitigkeitserfordernisse, die

allerdings sehr unterschiedlich ausgestaltet sind. In einigen Mitgliedstaaten bilden der Staat und seine amtlichen Stellen insoweit keine Einheit. In Irland z. B. ist jeder Minister der Regierung eine einzelne Person mit Rechtspersönlichkeit, so daß er mit einer Forderung, die einem anderen Minister zusteht, nicht gegen eine Forderung aufrechnen kann, die gegen ihn selbst gerichtet ist. Eine offensichtliche Voraussetzung für die Aufrechnung im vorliegenden Fall ist, daß das dänische Recht das Ministerium und die Steuerbehörde insoweit als eine Einheit begreift, was das vorlegende Gericht zu entscheiden haben wird. Das Gemeinschaftsrecht regelt die Bedeutung oder den Anwendungsbereich der Gegenseitigkeit nicht, die bei der Anwendung nationaler Aufrechnungsbestimmungen vorausgesetzt wird⁶⁸. Prüfstein für das Gemeinschaftsrecht bleibt die allgemeinere Frage, ob die nationale Vorschrift Tragweite und Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts einschließlich der Verordnung beeinträchtigt.

60. Im Urteil Unaprol⁶⁹ etwa hat der Gerichtshof festgestellt, daß die Frage der Zuweisung der Zinsen, die für die zur Beihilfenzahlung bestimmten Beträge während des Verfahrens der Gewährung der Beihilfe bei der Interventionsstelle anfallen, im Gemeinschaftsrecht nicht geregelt war. Damit hatte hierüber das nationale Recht zu entscheiden, falls die betreffenden Vorschriften nicht die einheitliche Anwendung oder

⁶⁸ — Anders ist die Lage natürlich, wenn die Aufrechnung wie in der Rechtssache DEKA/EWG unmittelbar durch die Gemeinschaft selbst erfolgt; dann ist beim Fehlen besonderer Vorschriften aus den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die den Rechten der Mitgliedstaaten gemeinsam sind, ein Gemeinschaftsstandard zu entwickeln.

⁶⁹ — Zitiert in Fußnote 19.

⁶⁷ — Zitiert in Fußnote 22, Randnr. 13.

Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts gefährdeten⁷⁰. Der Gerichtshof brauchte daher die nationale Stelle nicht als Vermittlerin oder als Inhaberin der gewährten Beträge einzustufen⁷¹.

61. Meinen Standpunkt, daß die Interessen der Beihilfeempfänger durch die Aufrechnung nicht in einer Weise beeinträchtigt werden, die das ordnungsgemäße Funktionalisieren oder die Erreichung der Ziele der Verordnung gefährdet oder die gegen die Bestimmungen der Verordnung Nr. 729/70 verstieße, habe ich bereits dargelegt. Aus den gleichen Gründen läßt sich nicht sagen, daß die Gemeinschaft dadurch irgendeinen Schaden erleidet.

62. Gleichwohl könnte es hilfreich sein, meinen Standpunkt zu der Funktion zu äußern, in der nach Gemeinschaftsrecht die von den Mitgliedstaaten bestimmten Behörden bei der Auszahlung von Geldern nach der Verordnung tätig werden, falls der Gerichtshof entscheiden sollte, daß diese Funktion, in der die Behörden bei der Zahlung von Beihilfen tätig sind, für sich genommen von Bedeutung ist oder wenn dies für das vorliegende Gericht bei der Anwendung der nationalen Rechtsvorschriften nützlich sein könnte. Meines Erachtens unterscheidet sich die Beziehung der Mitgliedstaaten und ihrer Behörden zur Gemeinschaft⁷² in diesem

Zusammenhang wenig von der Beziehung, die entsteht, wenn sie zur Erfüllung irgendeiner Pflicht nach Gemeinschaftsrecht tätig werden, sei dies nun die Einziehung der Mehrwertsteuer, die Durchsetzung unmittelbarer geltender Gemeinschaftsbestimmungen oder die Umsetzung von Richtlinien. Sie handeln als Rechtssubjekte sowohl des nationalen als auch des Gemeinschaftsrechts auf eigene Rechnung und aufgrund eigener Befugnisse. Sie handeln als Bevollmächtigte oder Mittelspersonen der Gemeinschaft oder für diese nur im Sinne der Alltagssprache. Sie wenden „das Gemeinschaftsrecht in eigener Verantwortung an“⁷³. So hat der Gerichtshof in einer Reihe von Fällen, in denen es um private Verluste einzelner infolge der Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik ging, entschieden, daß unabhängig von der Rolle der Kommission die Interventionsstellen wegen ihrer Unabhängigkeit von den Gemeinschaftsbehörden haftbar sind⁷⁴. Diese Feststellung wird nicht dadurch in Frage gestellt, daß die Kommission die nach der Verordnung notwendigen Ausgaben finanziert (vorbehaltlich natürlich der finanziell wichtigen Ausnahme der Verwaltungskosten). Es ist daher ohne jede Bedeutung, daß die Gemeinschaft vor oder nach der entsprechenden Hilfezahlung die notwendigen Mittel bereitstellt.

63. Der Gerichtshof hat häufig festgestellt, daß die gemeinsame Agrarpolitik auf der

70 — Randnrn. 24, 25 und 28 des Urteils.

71 — Randnr. 12 des Urteils.

72 — Wie ich bereits ausgeführt habe, wird die Beziehung der einzelnen Stellen des Staates *zueinander* durch nationale Vorschriften über die Gegenseitigkeit geregelt.

73 — Urteile vom 10. Juni 1982 in der Rechtssache 217/81 (Interagra/Kommission, Slg. 1982, 2233, Randnr. 7) und vom 27. März 1980 in der Rechtssache 133/79 (Sucrimex u. a./Kommission, Slg. 1980, 1299).

74 — Urteile Eurico/Kommission (zitiert in Fußnote 32, Randnr. 18), vom 22. Januar 1976 in der Rechtssache 60/75 (Russo, Slg. 1976, 45), vom 13. Februar 1979 in der Rechtssache 101/78 (Granaria, Slg. 1979, 623), Sucrimex u. a./Kommission und Interagra/Kommission (beide zitiert in Fußnote 73).

Grundlage einer Aufteilung der Funktionen durchgeführt wird⁷⁵. Diese Aufteilung kommt im Agrarsektor u. a. in den Artikeln 4 und 8 der Verordnung Nr. 729/70 zum Ausdruck. So hat der Gerichtshof in der Rechtssache Italien/Kommission das Verhältnis zwischen den Interventionsstellen und den Wirtschaftsteilnehmern, das nach Artikel 8 der Verordnung Nr. 729/70 durch das nationale Recht geregelt wird, und das Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission unterschieden, „das nicht die Gewährung von Beihilfen oder die Wiedereinziehung zuviel gezahlter Zuschüsse als solche [betrifft], sondern die Frage, ob der betreffende Mitgliedstaat oder die Gemeinschaft die damit verbundene finanzielle Belastung tragen muß“⁷⁶.

Frage 2c

64. Das vorlegende Gericht spricht hier die Frage der Diskriminierung und insbesondere der Bedeutung einer praktischen Beschränkung der Aufrechnung gegen bestimmte nationale Umwelt- und Entwicklungsbeihilfeansprüche mit Steuerforderungen des Staates gegen die Begünstigten an. Die Frage der Diskriminierung kann nur gelöst werden, indem das vorlegende Gericht die für verschiedene Arten von Forderungen geltenden Bestimmungen und deren inhaltliche Merkmale miteinander vergleicht, auch wenn der

Gerichtshof Anhaltspunkte für diesen Vergleich liefern darf. Die vorrangige Überlegung ist, daß die nationalen Rechtsvorschriften nicht die Aufrechnung gegen Forderungen nach Gemeinschaftsrecht im Vergleich zu Forderungen nach nationalem Recht erleichtern dürfen.

65. Der erste möglicherweise diskriminierende Aspekt der Anwendung der dänischen Rechtsvorschriften hängt damit zusammen, daß nach dem Vorlagebeschluß eine Ausnahme wegen allgemeiner und sozialer Erwägungen gemacht wird. Obwohl die genaue Natur dieser Ausnahme unklar ist, würde eine rechtswidrige Ungleichbehandlung dann vorliegen, wenn sie nicht auch, soweit sie Anwendung findet, für die Aufrechnung von Steuerforderungen gegen Agrarbeihilfeansprüche nach Gemeinschaftsrecht gelten würde. Würde die Ausnahme z. B. die Berücksichtigung persönlicher Umstände des Schuldners zulassen oder erforderlich machen, so würde es gegen Gemeinschaftsrecht verstoßen, wenn einem Landwirt wegen seiner Steuerschulden der volle Betrag der Beihilfe vorenthalten würde, während eine andere Person in ähnlicher Situation oder sogar dieselbe Person bei einer Forderung gegen den Staat nach nationalem Recht insgesamt oder teilweise eine Ausnahme beanspruchen könnte. Werden hingegen ganze Gruppen von Forderungen gegen den Staat, wie etwa Löhne, Ruhegelder oder Sozialversicherungsansprüche oder bestimmte Mindestbeträge solcher Forderungen aus sozialen oder allgemeinen Gründen vom Anwendungsbereich der nationalen Aufrechnungsvorschriften ausgeschlossen, so hat das vorlegende Gericht zu

75 — Urteile Unaprol (zitiert in Fußnote 19, Randnr. 27) und Balkan-Import-Export (zitiert in Fußnote 43, Randnr. 5). Vgl. auch die Ausführungen von Generalanwalt Van Gerven in Nrn. 14 und 15 seiner Schlußanträge in der Rechtssache Unaprol.

76 — Zitiert in Fußnote 20, Randnr. 10. Die Aufteilung der Funktionen wird auch durch das Kontrollsystem nach Artikel 9 der Verordnung Nr. 729/70 belegt. Vgl. Urteil vom 9. Oktober 1990 in der Rechtssache C-366/88 (Frankreich/Kommission, Slg. 1990, I-3571, Randnrn. 20 bis 23).

prüfen, ob solche Forderungen Beihilfeansprüchen nach der Verordnung vergleichbar sind. Hierbei sollte das vorlegende Gericht berücksichtigen, daß die Verordnung zwar ihrer Natur nach strukturell ist, sich aber gleichwohl, wie die zweite Begründungserwägung zeigt, mit dem Einkommen der Landwirte befaßt und daß es nach Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe b des Vertrages eines der Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik ist, der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten. Die nach der Verordnung gezahlten Beihilfen ergänzen, sieht man von Ausgleichszahlungen für Stilllegungen ab, lediglich den Preis, den der Landwirt für seine Ernte erhält; darauf käme es aber nur an, wenn die Aufrechnungsbeschränkungen für Löhne usw. bei zusätzlichen Einkommensquellen zurückgenommen würden.

66. Weiterhin ist die Sonderbehandlung bestimmter nationaler wirtschaftlicher Subventionen zu prüfen. Zum Zeitpunkt der Aufrechnungen im vorliegenden Fall waren anscheinend zumindest einige dieser Subventionen in der Praxis nicht Gegenstand einer Aufrechnung, weil man eine Abschreckungswirkung für die Durchführung dieser Vorhaben befürchtete. Einige der ausgenommenen Subventionen bezogen sich auf Vorhaben des Agrarsektors, und zwar sowohl Erzeugung als auch Verarbeitung. Für die Feststellung einer Diskriminierung ist es meines Erachtens nicht erforderlich, daß die von der Aufrechnung ausgenommenen nationalen Beihilfen in jeder Beziehung und in allen Einzelheiten mit den Beihilfen nach der Verordnung verglichen werden können. Wie Generalanwalt Mancini in der Rechtssache

San Giorgio im Zusammenhang mit einem nationalen Abgabensystem bemerkte, würde das Diskriminierungsverbot, wenn man das Abgabensystem (oder wie im vorliegenden Fall das nationale Beihilfensystem) in zahlreiche Sektoren einteilte, um dann in jedem dieser Sektoren die Grenzen der Wirksamkeit des Verbotes zu umreißen, nicht nur aufgeweicht, sondern geradezu beseitigt⁷⁷. So hat der Gerichtshof im Urteil Finsider/Kommission eine unterschiedliche Behandlung dann für gerechtfertigt erklärt, wenn sie auf „objektiven Unterschieden *von einigem Gewicht*“ beruht⁷⁸. Jede Beihilfe, die der Stützung einer Wirtschaftstätigkeit dient, die sonst angesichts der Marktstruktur nicht möglich wäre, sollte als vergleichbar angesehen werden. Diese Feststellung ist nicht einmal abhängig davon, daß die Ausnahme für Beihilfen im Agrarsektor gilt, da wir es nicht notwendig mit einer Ungleichbehandlung verschiedener Arten von Beihilfen zugunsten desselben Begünstigten zu tun haben. Wenn Ausgleichszahlungen nach der Verordnung mit irgendeiner der verschiedenen Arten nationaler Subventionen vergleichbar sind, liegt eine rechtswidrige Diskriminierung vor, selbst wenn nationale Subventionen theoretisch, nicht aber in der Praxis der vollen Aufrechnung unterliegen.

67. Ein Ermessen auf seiten der dänischen Behörden bei der Anwendung von Aufrechnungsvorschriften ist meines Erachtens

77 — Urteil San Giorgio (zitiert in Fußnote 26, S. 3634). Vgl. auch Urteil vom 19. Oktober 1977 in den verbundenen Rechtssachen 117/76 und 16/77 (Ruckdeschel u. a., Slg. 1977, 1753, Randnr. 7).

78 — Urteil vom 15. Januar 1985 in der Rechtssache 250/83 (Slg. 1985, 131, Randnr. 8; Hervorhebung nur hier).

nicht notwendig deshalb rechtswidrig, weil, wie die Kommission es nennt, eine ständige Gefahr der Diskriminierung besteht. Die Entscheidung, zur Aufrechnung zu greifen, ist wahrscheinlich immer in dem Sinne ermessensbestimmt, daß sie eine Entscheidung des Gläubigers voraussetzt, die von seiner Beurteilung der Zahlungsfähigkeit des Schuldners abhängt. Ausnahmen aufgrund persönlicher Umstände von Steuerschuldnern oder aufgrund der Wahrscheinlichkeit, daß sie es schaffen, im Geschäft zu bleiben, sind ebenfalls ihrem Wesen nach ermessensabhängig. Einerseits hat der Gerichtshof die Anwendung nationaler Vorschriften ausgeschlossen⁷⁹, die in der Frage, ob die Rückforderung zu Unrecht oder vorschriftswidrig gewährter Gemeinschaftsmittel zweckmäßig ist, der Behörde, insbesondere im Zusammenhang mit wirtschaftlichen Kriterien⁸⁰, ein Ermessen einräumen. Andererseits hat der Gerichtshof den Verzicht auf die Rückforderung solcher Beträge aus Gründen persönlicher Billigkeit aufgrund nichtdiskriminierender nationaler Vorschriften zugelassen, die die Ziele der betreffenden gemeinsamen Marktorganisation nicht gefährdeten⁸¹. Gebilligt hat der Gerichtshof ebenfalls die nichtdiskriminierende Anwendung nationaler Vorschriften, die einen Billigkeitserlaß zuviel gezahlter Zölle nach Ablauf der normalen nationalen Frist zulassen, wenn hierdurch die Wirkung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften nicht beeinträchtigt wird⁸². Die ermessensbestimmte Gewährung von Ausgleichszahlungen nach der Verordnung an einen Landwirt aus sozialen oder Billigkeits-

gründen statt ihrer Vorenthaltung im Wege der Aufrechnung behindert das Funktionieren der Verordnung eindeutig nicht. Dies kann meiner Meinung nach nicht mit dem Verzicht auf die Rückforderung von zu Unrecht aus Gemeinschaftsmitteln gezahlten Beträgen verglichen werden. Es ist eher dem ganz anderen Sachverhalt der Rechtssache Reichtelt vergleichbar, in der die Ermessensausübung nach nationalen Billigkeitsgrundsätzen zugelassen wurde, um einer nationalen Verjährungsregel entgegenzuwirken, die die Befugnis eines Importeurs beschränkte, zuviel gezahlte Zölle zurückzufordern, wozu er grundsätzlich nach Gemeinschaftsrecht berechtigt war. Aus diesem Grund bin ich auch der Meinung, daß ein Ermessen bezüglich der Erklärung der Aufrechnung aufgrund weiter verstandener wirtschaftlicher Gründe ebenfalls zulässig wäre. Dies gilt allerdings vorbehaltlich des Diskriminierungsverbots. Wenn gegen einige vergleichbare nationale Subventionen in der Praxis nie aufgerechnet wird, wird die bloße Möglichkeit eines Verzichts auf Aufrechnung gegenüber Ansprüchen nach der Verordnung nach billigem Ermessen dem Erfordernis der Gleichbehandlung von Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht nicht genügen.

Frage 2d

79 — Urteile BayWa u. a. (zitiert in Fußnote 36, Randnr. 30) und Deutsche Milchkontor u. a. (zitiert in Fußnote 38, Randnr. 22).

80 — Urteil Balkan-Import-Export (zitiert in Fußnote 43, Randnr. 5).

81 — Urteil vom 27. Mai 1993 in der Rechtssache C-290/91 (Peter, Slg. 1993, I-2981, Randnr. 11). Generalanwalt Jacobs unterscheidet in Nr. 22 seiner Schlußanträge eine Entscheidung nach Billigkeitsgrundsätzen von Zweckmäßigkeitsabwägungen beim Verzicht auf Rückforderung.

82 — Urteil vom 27. Mai 1982 in der Rechtssache 113/81 (Reichtelt, Slg. 1982, 1957, Randnr. 16).

68. Aufgrund der bisherigen Untersuchung bin ich nicht der Meinung, daß die Anwendung nichtdiskriminierender Aufrechnungsbestimmungen des nationalen Rechts auf Beihilfeansprüche nach der Verordnung

davon abhängt, daß die Hauptforderung ihre Rechtsgrundlage im Gemeinschaftsrecht hat oder daß ein Teil des Hauptforderungsbetrags der Gemeinschaft als Teil ihrer Eigenmittel zukommt. Sollte allerdings der Gerichtshof meiner Sicht der Dinge nicht folgen wollen, wäre es von Bedeutung, daß die Mitgliedstaaten nach Gemeinschaftsrecht verpflichtet sind, ein System der Mehrwertsteuer umzusetzen, der Steuer also, die Herr Jensen nicht entrichtet hat. Bei der Erhebung von Mehrwertsteuer erfüllen die Mitgliedstaaten im Kern die gleiche Aufgabe wie bei der Zahlung von Agrarbeihilfen der Gemeinschaft, nämlich als selbständige Rechtssubjekte des Gemeinschaftsrechts, die ihren entsprechenden Pflichten nachkommen⁸³. Der Umstand, daß sie im ersten Fall Gelder auszahlen, die insgesamt von der Gemeinschaft stammen und lediglich Verwaltungskosten selbst tragen, während sie im letzten Fall den Löwenanteil des Steueraufkommens selbst behalten, ist unerheblich. In diesem Fall können die Forderungen ebenso wie die in der Rechtssache DEKA/EWG als gegenseitig betrachtet werden, in der beide in Rede stehenden Forderungen, obwohl aufgrund der gemeinsamen Agrarpolitik entstanden, sich nicht auf das gleiche System bezogen — eine war ein Anspruch auf Produktionserstattung, die andere ein Anspruch auf Rückzahlung zu Unrecht gezahlter Exporthilfe. Wenn das Gemeinschaftsrecht die Aufrechnung seitens der Gemeinschaft bei Forderungen gestattet, die nach zwei unterschiedlichen Verordnungssystemen entstanden sind, sollte es auch den Mitgliedstaaten erlauben, nach Maßgabe nichtdiskriminierender nationaler Vorschriften Steuerforderungen, die sie nach Gemeinschaftsrecht einzuziehen haben, gegen Agrarbeihilfen aufzurechnen, die sie

nach Gemeinschaftsrecht dem Steuerschuldner auszuzahlen haben.

Frage 4

69. Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung legt eine Elf-Wochen-Frist für die Auszahlung der Beihilfe fest, fordert aber nicht ausdrücklich, daß die Zahlung zu erfolgen hat, sobald die zuständige Behörde des Mitgliedstaats festgestellt hat, daß der antragstellende Landwirt Anspruch auf die Ausgleichszahlung hat. Meines Erachtens würde es aber das ordnungsgemäße Funktionieren der Verordnung beeinträchtigen, wenn man die Zahlung über die Feststellung der Berechtigung des Antragstellers hinaus verzögern würde, auch wenn dabei die vorgeschriebene Frist eingehalten würde. Wenn es auch grundsätzlich nicht gegen Gemeinschaftsrecht verstößt, daß die Behörden der Mitgliedstaaten Ausgleichszahlungen zum Anlaß einer Aufrechnung nehmen, bedeutet das noch nicht, daß ihre Bemühungen, festzustellen, ob ein Landwirt auch Steuerschuldner ist, das ordnungsgemäße Funktionieren der Verordnung gefährden dürften. Solche Verzögerungen würden vermutlich alle Landwirte und nicht nur die treffen, bei denen sich nach Überprüfung herausstellt, daß sie Steuerschulden haben. Jede Verzögerung bei der Auszahlung kann die Landwirte teuer zu stehen kommen, insbesondere diejenigen, die die Beihilfe zur Tilgung von Schulden gegenüber Dritten verwenden wollen, für die Zinsen zu entrichten sind. Artikel 13 der Verordnung verweist auf die Verordnung Nr. 729/70, deren Artikel 4 Absatz 2 in der seinerzeit geltenden Fassung bestimmt, daß die Mitgliedstaaten die von der Kommission zur Verfügung gestellten Mittel ohne Verzöge-

83 — Zur grundlegenden Pflicht der Einführung eines Mehrwertsteuersystems vgl. Artikel 1 der Zweiten Richtlinie 67/228/EWG des Rates vom 11. April 1967 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern — Struktur und Anwendungsmodalitäten des gemeinsamen Mehrwertsteuersystems (Abl. 1967, Nr. 67, S. 1303).

runge verwenden müssen. Obwohl dieser Bestimmung dadurch fast jede Wirksamkeit genommen worden ist, daß die Mitgliedstaaten seit 1988 Vorschüsse nur noch für bereits aus nationalen Mitteln getätigte

Ausgaben erhalten, bezeugt sie doch nach wie vor das Interesse der Gemeinschaft an rascher Zahlung u. a. der Beträge, die Agrarmärkte stabilisieren sollen. Außerdem ist die genannte Frist vermutlich objektiv unnötig.

V — Ergebnis

70. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die ihm vom Østre Landsret vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

1. Es verstößt nicht gegen Artikel 15 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 1765/92 des Rates vom 30. Juni 1992 zur Einführung einer Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen, wenn ein Mitgliedstaat nach nationalen Vorschriften ohne zusätzliche Kosten gegen Ansprüche auf Ausgleichszahlungen eines Landwirts aufgrund dieser Verordnung mit Steuerforderungen gegen diesen Landwirt aufrechnet.
2. Das Gemeinschaftsrecht hindert einen Mitgliedstaat nicht, nach nationalen Vorschriften gegen Ansprüche auf Beihilfe aufgrund einer Gemeinschaftsmaßnahme mit eigenen offenen Forderungen aufzurechnen, falls diese nationalen Vorschriften die Geltendmachung dieses gemeinschaftsrechtlichen Anspruchs nicht unmöglich machen, das Funktionieren des mit der Gemeinschaftsmaßnahme geschaffenen Systems nicht behindern und in nichtdiskriminierender Weise angewandt werden.
3. Die Aufrechnung gegen Ansprüche auf Ausgleichszahlungen nach der Verordnung Nr. 1765/92 mit offenen Steuerforderungen durch einen Mitgliedstaat nach nationalen Vorschriften macht die Geltendmachung von Ansprüchen aufgrund dieser Verordnung nicht unmöglich und behindert das Funktionieren des mit ihr geschaffenen Systems nicht.

4. Für die Antwort zu 3 ist es nicht von Bedeutung, daß der Beihilfebetrag vor-
schußweise von einem Mitgliedstaat gezahlt wird, der nur dann Anspruch auf
Erstattung der ausgezahlten Beihilfe hat, wenn die Gemeinschaftsvorschriften über
die Auszahlung eingehalten worden sind, und der selbst die Ausgaben tragen muß,
die mit der Verwaltung der Stützungsregelung verbunden sind.

5. Für die Antwort zu 3 ist es nicht von Bedeutung, daß nach den Aufrechnungs-
vorschriften des Mitgliedstaates Voraussetzung einer Aufrechnung ist, daß im Ver-
hältnis zwischen dem Gläubiger der Hauptforderung und dem Gläubiger der
Gegenforderung Gegenseitigkeit besteht.

6. Für die Antwort zu 3 ist es nicht von Bedeutung, welche Rechtsgrundlage die
staatlichen Forderungen haben, mit denen aufgerechnet wird, und ebensowenig die
Zugehörigkeit eines Teils der aufzurechnenden Forderung zu den eigenen Einnah-
men der Gemeinschaft.

7. Es ist Sache des nationalen Gerichts, im Hinblick auf die Entscheidung, ob die
nationalen Vorschriften über die Aufrechnung in nichtdiskriminierender Weise
angewandt werden, zu prüfen, ob nationale Beihilfen, gegen die in der Praxis bis zur
Höhe von 20 % des betreffenden Betrages aufgerechnet werden kann, mit Aus-
gleichszahlungen nach der Verordnung Nr. 1765/92 vergleichbar sind. Zum gleichen
Zweck hat das nationale Gericht festzustellen, ob Ausgleichszahlungen nach dieser
Verordnung mit bestimmten anderen Ansprüchen auf Zahlung vergleichbar sind,
denen gegenüber die Aufrechnung aus sozialen Gründen beschränkt ist.

8. Es verstößt gegen Gemeinschaftsrecht, wenn die Auszahlung von Ausgleichs-
beträgen nach der Verordnung Nr. 1765/92 verzögert wird, um die Prüfung zu
ermöglichen, ob der Staat offene Forderungen gegen den Begünstigten hat, mit
denen er aufrechnen möchte.