

Sachgebiet:

BVerwGE: ja
Übersetzung: nein

Verwaltungshaftung zwischen Bund und Ländern nach Art. 104a Abs. 5 GG und Lastentragung nach Art. 104a Abs. 6 GG einschließlich der hierzu ergangenen Ausführungsgesetze

Rechtsquelle/n:

VO (EU) Nr. 1306/2013 Art. 52 Abs. 1 Satz 1
VO (EU) Nr. 908/2014 Art. 34 Abs. 2, 3
Delegierte VO (EU) Nr. 907/2014 Art. 12 Abs. 1
GG Art. 104a Abs. 6
LastG §§ 1, 2, 3, 5
VwGO § 40 Abs. 1 Satz 1, § 50 Abs. 1 Nr. 1
BGB § 288 Abs. 1 Satz 2, §§ 291, 389

Titelzeile:

Länderübergreifende Finanzkorrektur i. S. d. § 2 Abs. 2 Satz 1 LastG

Leitsatz:

Hat die Europäische Kommission im Verfahren zur Überprüfung, ob die Mitgliedstaaten die Ausgaben der Gemeinschaften in Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsvorschriften getätigt haben, festgestellt, dass die in einem Land oder in mehreren Ländern festgestellte fehlerhafte Verausgabung von Gemeinschaftsmitteln gleichermaßen in den übrigen Ländern aufgetreten ist, ist ihre die Konformitätsprüfung abschließende Entscheidung auch dann eine länderübergreifende Finanzkorrektur im Sinne des § 2 Abs. 2 Satz 1 LastG, wenn die von der Finanzierung durch die Europäische Union ausgeschlossenen Ausgaben für die Zahlstellen der Länder gesondert ausgewiesen werden.

Urteil des 3. Senats vom 9. Dezember 2022 - BVerwG 3 A 1.21



Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL

BVerwG 3 A 1.21

Verkündet
am 9. Dezember 2022

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache



hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 9. Dezember 2022
durch die Vorsitzende Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Liebler,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Kuhlmann,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Sinner und
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Hellmann

für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Beteiligten streiten darüber, in welcher Höhe der Kläger der Beklagten Aufwendungen für eine Finanzkorrektur der Europäischen Union wegen fehlerhafter Bestimmung von Dauergrünland in den Antragsjahren 2015 bis 2017 zu erstatten hat.
- 2 Der Europäische Rechnungshof stellte in seinem Jahresbericht über die Ausführung des Haushaltsplans zum Haushaltsjahr 2016 in vier Bundesländern Mängel bei der Klassifizierung von Dauergrünland fest. Mit Schreiben vom 4. Mai 2017 teilte die Europäische Kommission der Beklagten mit, aus den Feststellungen des Rechnungshofs gingen systematische Mängel bei dem Verwaltungs- und

Kontrollsystem für die flächenbezogenen Direktzahlungen im Rahmen des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) ab dem Antragsjahr 2015 hervor. Da die Feststellungen offenbar mehrere Zahlstellen betreffen und unter Berücksichtigung der von der Beklagten zur Verfügung gestellten Informationen handele es sich bei dem Mangel grundsätzlich um eine nationale Angelegenheit; dies beinhalte finanzielle Risiken für Deutschland insgesamt. Sie erwäge, die aus dem EGFL finanzierten Ausgaben teilweise von der Finanzierung durch die EU auszuschließen. Für die festgestellten Mängel bei Schlüsselkontrollen sei eine pauschale Berichtigung in Höhe von 5 % in Bezug auf die aus dem EGFL finanzierten flächenbezogenen Direktzahlungen angezeigt. Die Beklagte erhielt Gelegenheit zur Stellungnahme. Die deutschen Behörden wurden aufgefordert, das Risiko für den EGFL ab dem Antragsjahr 2015 für jede deutsche Zahlstelle zu bewerten. Nach einer bilateralen Besprechung im November 2017 und einem sich daran anschließenden Schriftwechsel sowie einer förmlichen Mitteilung vom 20. August 2019 schloss die Kommission mit Durchführungsbeschluss (EU) 2020/859 vom 16. Juni 2020 für die Beklagte insgesamt rund 17,8 Mio. € der von den Zahlstellen zulasten des EGFL gemeldeten Angaben von der Finanzierung durch die EU aus. Auf die Zahlstelle des Klägers entfielen 327 253,45 €.

- 3 Die Beklagte vertrat gegenüber den Ländern die Auffassung, es handele sich um eine länderübergreifende Finanzkorrektur im Sinne des § 2 Abs. 2 des Lastentragungsgesetzes. Die Lasten der Finanzkorrektur seien nach dem dort festgelegten Schlüssel zu verteilen und damit nicht entsprechend den im Durchführungsbeschluss der Europäischen Kommission für die einzelnen Zahlstellen ausgewiesenen Beträgen. Der Kläger widersprach dieser Auffassung. Ein Schriftwechsel konnte die Differenzen nicht ausräumen. Mit Schreiben vom 19. Juni 2020 forderte die Beklagte den Kläger auf, gemäß ihrer Berechnung auf Grundlage des § 2 Abs. 2 Satz 1 LastG einen Betrag von 923 395,39 € zu zahlen. Der Kläger zahlte entsprechend seiner Rechtsauffassung nur 327 253,45 €. Die Beklagte rechnete durch Erklärungen vom 17. September, 3. November und 3. Dezember 2020 gegen Forderungen des Klägers aus der EU-Agrarförderung in Höhe von insgesamt 596 141,94 € auf.

4 Der Kläger hat am 6. September 2021 Klage erhoben und führt zur Begründung aus: Nach Art. 104a Abs. 6 Satz 1 GG richte sich die Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern bei einer Verletzung von supranationalen Verpflichtungen grundsätzlich nach der innerstaatlichen Zuständigkeits- und Aufgabenverteilung. Allein die Feststellung eines gleichartigen Fehlers im identischen Verwaltungs- und Kontrollsystem der Länder reiche nicht aus, um eine Abweichung vom Verursacherprinzip zu rechtfertigen. Vielmehr müsse sich dieser Fehler auch ohne weitere Prüfung in anderen Ländern auf die Gesamtheit der Länder erstrecken. Andernfalls hänge der Anwendungsbereich des § 2 Abs. 2 Satz 1 LastG vom Zufall bzw. von der Verwaltungspraxis der Kommission ab. Eine Abkehr vom Verursacherprinzip zugunsten des Solidarprinzips sei im Sinne eines Regel-Ausnahme-Verhältnisses nur dann gerechtfertigt, wenn sich die konkreten Verursachungsbeiträge nicht feststellen ließen. Sobald ein Fehlverhalten eines Landes konkret festzustellen sei, gelte Art. 104a Abs. 6 Satz 2 und 3 GG nicht. Diese verfassungsrechtliche Grundentscheidung sei auch bei der Auslegung des einfachen Rechts zu beachten. Eine Finanzkorrektur im Sinne des § 2 Abs. 1 LastG liege nicht vor, wenn sie sich aus für die einzelnen Bundesländer gesondert ermittelten Beträgen zusammensetze. Aus Art. 12 Abs. 1 der Delegierten VO (EU) Nr. 907/2014 sowie der Gesetzesbegründung zu § 2 LastG ergebe sich, dass eine Finanzkorrektur nur bei einer Festsetzung durch Extrapolation oder durch pauschale Korrekturen vorliege. Dementsprechend sei der Wortlaut des § 2 Abs. 2 Satz 1 LastG teleologisch zu reduzieren. Auslegungsbedürftig sei auch der Begriff der länderübergreifenden Finanzkorrektur im Sinne des § 2 Abs. 2 Satz 1 LastG. Nach dem Wortlaut sei nicht eindeutig, ob es ausreiche, dass die Kommission einen qualitativ gleichartigen Fehler in allen Ländern festgestellt habe. Die Verwendung des Wortes "Verausgabung" lasse darauf schließen, dass (außerdem) auch eine quantitative Übereinstimmung vorliegen müsse. Dieser Begriff beschreibe einen Aufwand und eine zu beziffernde Höhe. Das Wort "gleichermaßen" beziehe sich sowohl auf den Fehler als auch auf die Verausgabung.

5 Der Kläger beantragt,

die Beklagte zu verurteilen, an ihn 596 141,94 € zuzüglich Zinsen in Höhe von 5 Prozentpunkten über dem Basiszins-satz von dem Eintritt der Rechtshängigkeiten an zu zahlen.

- 6 Die Beklagte beantragt,
die Klage abzuweisen.
- 7 Sie hält die Klage für unzulässig, da es sich um einen verfassungsrechtlichen Bund-Länder-Streit handele. Infrage stehe die Zuordnung der Finanzlasten dem Grunde nach. Jedenfalls sei die Klage unbegründet. Die zur Aufrechnung gestellte Forderung der Beklagten könne sich sowohl auf Art. 104a Abs. 6 Satz 2 und 3 GG als auch auf § 2 LastG stützen. Auch ein berechneter Anlastungsbeitrag stelle eine Finanzkorrektur dar. Nach der Ermittlungsmethode, die der Anlastung zugrunde liege, werde nicht differenziert. Die Finanzkorrektur sei länderübergreifend. Maßgebend sei das Vorliegen eines Fehlers bei der Anwendung identischer Verwaltungs- und Kontrollsysteme. Die Feststellung, ob es sich um dieselben Mängel in den Verwaltungskontrollsystemen der Zahlstellen aller Länder handele, obliege allein der Kommission. Für gemeinsam zu verantwortende Unregelmäßigkeiten werde eine gemeinsame Lastentragung begründet, weil Bund und Länder nicht bestimmen könnten, in welchen Ländern die Unionsorgane Prüfungen durchführten. In Ermangelung einer konkreten Prüfung in den von dieser Erstreckung betroffenen Ländern könne es von vornherein nicht darauf ankommen, in welchem Umfang und nach welchen Methoden sich die finanziellen Risiken für den EU-Haushalt theoretisch ermitteln ließen. Maßgeblich für die Anwendung von § 2 LastG sei nicht das Vorliegen einer Finanzkorrektur, sondern deren länderübergreifendes Element. Finanzkorrekturen, die nur ein bestimmtes Land oder mehrere Länder beträfen, bedürften keiner besonderen Regelung, sondern fielen unter Art. 104a Abs. 6 Satz 1 GG und § 1 LastG. Für das vom Kläger geforderte quantitative Element fehle es an jeglichen Maßstäben. Eine Zuordnung der Finanzlasten aufgrund quantitativer Gesichtspunkte bedürfe einer neuen Entscheidung des Verfassungs- und des einfachen Gesetzgebers. Die Kommission habe die Höhe der von den Ländern fehlerhaft verausgabten Mittel nicht im Einzelnen berechnet, sondern lediglich die von der Beklagten übermittelten Schätzungen des Risikos für den EU-Haushalt akzeptiert. Diese Angaben hätten lediglich dazu gedient, eine betragsmäßig erheblich höhere pauschale Berichtigung durch die Kommission zu verhindern.

II

- 8 Die Klage ist zulässig, aber nicht begründet.
- 9 1. Der Verwaltungsrechtsweg ist eröffnet; eine verfassungsrechtliche Streitigkeit liegt nicht vor (§ 40 Abs. 1 Satz 1, § 50 Abs. 1 Nr. 1 VwGO; vgl. BVerwG, Urteil vom 24. Januar 2007 - 3 A 2.05 - BVerwGE 128, 99 Rn. 14 ff. m. w. N.). Die mit der Klage geltend gemachten Hauptforderungen, gegen die die Beklagte aufgerechnet hat, haben ihre Grundlage im Recht der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union und sind damit öffentlich-rechtliche Forderungen nichtverfassungsrechtlicher Art.
- 10 Das Bundesverwaltungsgericht ist für die hier vorliegende Streitigkeit zwischen dem Bund und einem Land auch sachlich zuständig (§ 50 Abs. 1 Nr. 1 VwGO; vgl. BVerwG, Urteil vom 24. Januar 2007 - 3 A 2.05 - BVerwGE 128, 99 Rn. 18 m. w. N.).
- 11 2. Die Klage ist jedoch unbegründet. Es ist zwar unstrittig, dass Hauptforderungen des Klägers gegen die Beklagte in Höhe von 596 141,94 € bestanden haben; sie sind aber durch Aufrechnung mit der Gegenforderung der Beklagten erloschen (§ 389 BGB), die auf einer länderübergreifenden Finanzkorrektur beruht.
- 12 a) Das Bundesverwaltungsgericht kann auch über die Gegenforderung der Beklagten entscheiden. Im Verwaltungsrechtsstreit kann die Aufrechnung mit einer Gegenforderung, für deren gerichtliche Geltendmachung ein anderer Rechtsweg gegeben ist, bei der Entscheidung über das Klagebegehren nicht berücksichtigt werden, solange die Gegenforderung nicht rechtskräftig oder bestandskräftig ist (vgl. BVerwG, Beschluss vom 7. Oktober 1998 - 3 B 68.97 - Buchholz 310 § 133 <n. F.> VwGO Nr. 33 S. 21 f.). Bei der Gegenforderung der Beklagten handelt es sich entgegen ihrer Auffassung ebenfalls um eine öffentlich-rechtliche Forderung nichtverfassungsrechtlicher Art, über die im Streitfall das Bundesverwaltungsgericht entscheidet (§ 40 Abs. 1 Satz 1, § 50 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Maßgebend ist, ob der Klageanspruch in einem Rechtsverhältnis wurzelt, das entscheidend vom Verfassungsrecht oder vom (einfachen) Gesetzesrecht geprägt wird (BVerwG, Urteil vom 24. Januar 2007 - 3 A 2.05 - BVerwGE

128, 99 Rn. 15). Die Beklagte stützt ihre Gegenforderung auf § 5 Abs. 1 i. V. m. § 2 Abs. 2 des Gesetzes zur Lastentragung im Bund-Länder-Verhältnis bei Verletzung von supranationalen oder völkerrechtlichen Verpflichtungen (Lastentragungsgesetz - LastG), das als Art. 15 des Föderalismusreform-Begleitgesetzes vom 5. September 2006 (BGBl. I S. 2098) verkündet worden ist und mit dem der Gesetzgeber den Regelungsauftrag des Art. 104a Abs. 6 Satz 4 GG ausgeführt hat. Das Lastentragungsgesetz ist ein in formeller Hinsicht im Rang unter dem Verfassungsrecht stehendes Bundesgesetz, das auch in materieller Hinsicht kein Verfassungsrecht enthält (BVerwG, Urteil vom 26. April 2007 - 3 A 5.05 - BVerwGE 128, 342 Rn. 22 m. w. N.; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 2. Juni 2022 - 9 A 13.21 - NVwZ 2022, 1736 Rn. 16 m. w. N.).

- 13 b) Der Anspruch der Beklagten gegen den Kläger auf Erstattung von 596 141,94 € ergibt sich aus § 5 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1, § 2 Abs. 2 LastG.
- 14 aa) Die Voraussetzungen des § 5 Abs. 1 LastG sind erfüllt. Nach dieser Bestimmung erstatten die Länder, soweit der Bund die Leistungspflichten im Außenverhältnis zu der zwischenstaatlichen Einrichtung erfüllt oder die finanziellen Lasten aus anderen Gründen unmittelbar beim Bund eintreten, dem Bund die aufgewendeten Beträge im Verhältnis der jeweiligen Lastentragung. Hier sind die finanziellen Lasten aus dem Durchführungsbeschluss (EU) 2020/859 der Kommission vom 16. Juni 2020 über den Ausschluss bestimmter von den Mitgliedstaaten zulasten des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) getätigter Ausgaben von der Finanzierung durch die Europäische Union (ABl. L 195 S. 59) unmittelbar bei der Beklagten eingetreten; der Beschluss ist an sie gerichtet (Art. 2). Dass sie ihre Leistungspflicht gegenüber der Europäischen Union erfüllt hat und der Erstattungsanspruch gegen den Kläger damit in zeitlicher Hinsicht entstanden ist (§ 5 Abs. 2 Satz 1 LastG), ist unstreitig.
- 15 bb) Bei dem Durchführungsbeschluss (EU) 2020/859 der Europäischen Kommission vom 16. Juni 2020 handelt es sich um eine Finanzkorrektur im Sinne des § 2 Abs. 1 LastG. Nach dieser Vorschrift liegt eine Finanzkorrektur der Europäischen Gemeinschaften vor, wenn die Europäische Kommission entscheidet, dass Ausgaben der Gemeinschaften von der gemeinschaftlichen Finanzierung

auszuschließen sind, weil diese nicht in Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsvorschriften durch den Mitgliedstaat getätigt worden sind (fehlerhafte Ausgaben). Hier hat die Kommission für Deutschland die im Anhang zum Durchführungsbeschluss (ABl. L 195 S. 66 ff.) aufgeführten von den Zahlstellen zulasten des EGFL gemeldeten Ausgaben in Höhe von insgesamt rund 17,8 Mio. € von der Finanzierung ausgeschlossen, weil bei den deutschen Zahlstellen – soweit hier relevant – eine fehlerhafte Bestimmung von Dauergrünland - Ackerland mit grüner Bodenbedeckung in den Antragsjahren 2015 bis 2017 vorgelegen habe. Diese Ausgaben seien nicht in Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsvorschriften getätigt worden. Damit handelt es sich um fehlerhafte Ausgaben im Sinne der Legaldefinition des § 2 Abs. 1 LastG.

- 16 Der Einwand des Klägers, eine Finanzkorrektur liege nicht vor, wenn die zu Unrecht gezahlten Beträge für jede Zahlstelle gesondert ermittelt worden seien, greift nicht durch. Bereits im Wortlaut des § 2 Abs. 1 LastG findet sich für eine solche Einschränkung kein Anhaltspunkt. Die Gesetzesbegründung enthält zwar den vom Kläger angeführten Hinweis, die Europäische Kommission habe die Möglichkeit, den wahrscheinlichen Verlust für den Gemeinschaftshaushalt durch eine Beurteilung des Risikos zu bestimmen, dem er durch den Mangel des Kontrollsystems ausgesetzt war, und den Anlastungsbetrag pauschal in Höhe eines Prozentsatzes der von dem geprüften Land insgesamt verausgabten Mittel festzulegen. Die Lastentragung richte sich grundsätzlich nach § 1 LastG, also nach dem Verursacherprinzip (BT-Drs. 16/814 S. 22). Was sich hieraus allerdings für eine einschränkende Auslegung des Begriffs der Finanzkorrektur ergeben soll, ist nicht ersichtlich, denn die Kommission nimmt solche Korrekturen auch dann vor, wenn fehlerhafte Ausgaben für jede Zahlstelle gesondert ermittelt wurden.
- 17 cc) Bei dem Durchführungsbeschluss (EU) 2020/859 der Europäischen Kommission vom 16. Juni 2020 handelt es sich auch um eine länderübergreifende Finanzkorrektur im Sinne des § 2 Abs. 2 Satz 1 LastG. Um eine solche Finanzkorrektur handelt es sich nach der Legaldefinition dieser Vorschrift, wenn der Entscheidung über die Finanzkorrektur die Feststellung der Europäischen Kommission zugrunde liegt, dass die in einem Land oder in mehreren Ländern festgestellte fehlerhafte Verausgabung von Gemeinschaftsmitteln gleichermaßen in den übrigen Ländern aufgetreten ist.

- 18 (1) Auf welche Feststellung sich eine länderübergreifende Finanzkorrektur im Sinne des § 2 Abs. 2 Satz 1 LastG stützt, ergibt sich nicht allein aus dem das Verfahren abschließenden Durchführungsbeschluss, sondern aus der gesamten Konformitätsprüfung von ihrem Beginn bis zu ihrem Abschluss. Sie kann damit auch in Mitteilungen enthalten sein, die die Europäische Kommission an den Mitgliedstaat zu richten hat, bevor sie von ihm gemeldete Ausgaben von der Finanzierung durch die Europäische Union ausschließt (vgl. hier Art. 34 Abs. 2 und 3 Durchführungsverordnung <EU> Nr. 908/2014 der Kommission vom 6. August 2014 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung <EU> Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Zahlstellen und anderen Einrichtungen, der Mittelverwaltung, des Rechnungsabschlusses und der Bestimmungen für Kontrollen, Sicherheiten und Transparenz, ABl. L 255 S. 59, bei Erlass des Durchführungsbeschlusses vom 16. Juni 2020 zuletzt geändert durch Durchführungsverordnung (EU) 2019/936 der Kommission vom 6. Juni 2019, ABl. L 149 S. 58). Dass § 2 Abs. 2 Satz 1 LastG das Vorliegen einer länderübergreifenden Finanzkorrektur davon abhängig macht, welche Erwägung der Entscheidung der Kommission über die Finanzkorrektur zugrunde liegt, zeigt, dass das Gesetz das Verfahren der Konformitätsprüfung und die verfahrensabschließende Entscheidung der Kommission als Einheit betrachtet. Davon geht auch die Kommission aus. Ihr Durchführungsbeschluss vom 16. Juni 2020 verweist im Erwägungsgrund 4 auf "die vorgenommenen Überprüfungen [und] die bilateralen Gespräche", die ergeben haben, dass ein Teil der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Ausgaben die Voraussetzungen der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 nicht erfüllt und daher nicht aus dem EGFL finanziert werden kann.
- 19 Hier hat die Europäische Kommission der Beklagten am 4. Mai 2017 nach Art. 34 Abs. 2 Durchführungsverordnung (EU) Nr. 908/2014 mitgeteilt, aus den Feststellungen des Europäischen Rechnungshofs zu den Ländern Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein gingen systematische Mängel bei dem Verwaltungs- und Kontrollsystem für die flächenbezogenen Direktzahlungen im Rahmen des EGFL ab dem Antragsjahr 2015 hervor. Da die Feststellungen, die sich die Kommission zu eigen gemacht hat, mehrere Zahlstellen betrafen und unter Berücksichtigung der von der Beklagten zur Verfügung gestellten Informationen nahm die Kommission an, bei

dem Mangel handele es sich grundsätzlich um eine nationale Angelegenheit (im englischen Original: "... the weakness is in principle to be considered of a national nature."). Das beinhalte finanzielle Risiken für Deutschland insgesamt ("This bears financial risks for the whole of Germany."). Das in Deutschland angewandte Verwaltungs- und Kontrollsystem für die aus dem EGFL finanzierten flächenbezogenen Direktzahlungen werde durch Mängel bei Schlüsselkontrollen beeinträchtigt, die die Kontrollen zur Feststellung des Zugangs zu der beantragten Beihilfe und die Durchführung von Gegenkontrollen zur Feststellung der Beihilfefähigkeit der angemeldeten Parzellen gemäß Art. 28, 29 Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014 der Kommission vom 17. Juli 2014 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems, der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und der Cross-Compliance (ABl. L 227 S. 69) betreffen. Dadurch sei ein Risiko für den EGFL entstanden. Diese Feststellungen bildeten auch den Ausgangspunkt für die bilaterale Besprechung nach Art. 34 Abs. 3 Unterabs. 1 Durchführungsverordnung (EU) Nr. 908/2014 im November 2017 sowie die förmliche Mitteilung der Kommission nach Art. 34 Abs. 3 Unterabs. 3, Art. 40 Abs. 1 Durchführungsverordnung (EU) Nr. 908/2014 vom 20. August 2019. Sie hielt an ihrer Auffassung fest, dass die Berechnung verschiedener Schwellenwerte in Bezug auf die Ökologisierung im Sinne des Art. 44 VO (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 347 S. 608) fehlerhaft gewesen sei. Dies stelle einen Mangel bei der Schlüsselkontrolle "Kontrollen zur Feststellung des Zugangs zu der beantragten Beihilfe" dar. Nach alledem hat die Europäische Kommission in den Mitteilungen an die Beklagte, die dem Durchführungsbeschluss vorausgingen, die Feststellung getroffen, dass in mehreren Ländern Gemeinschaftsmittel fehlerhaft verausgabt worden seien und dass die festgestellte fehlerhafte Verausgabung gleichermaßen in den übrigen Ländern aufgetreten sei.

- 20 (2) Mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2020/859 der Europäischen Kommission vom 16. Juni 2020 wurde am Ende des Verfahrens eine fehlerhafte Be-

stimmung von Dauergrünland - Ackerland mit grüner Bodenbedeckung und damit eine fehlerhafte Verausgabung von Unionsmitteln nicht nur für die Länder Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein, sondern für sämtliche Zahlstellen der Länder festgestellt (ABl. L 195 S. 66 ff.). Das spricht aber nicht gegen, sondern für die Annahme einer länderübergreifenden Finanzkorrektur.

- 21 Hat die Europäische Kommission im Verfahren zur Überprüfung, ob die Mitgliedstaaten die Ausgaben der Gemeinschaften in Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsvorschriften getätigt haben, festgestellt, dass die in einem Land oder in mehreren Ländern festgestellte fehlerhafte Verausgabung von Gemeinschaftsmitteln gleichermaßen in den übrigen Ländern aufgetreten ist, ist ihre die Konformitätsprüfung abschließende Entscheidung auch dann eine länderübergreifende Finanzkorrektur im Sinne des § 2 Abs. 2 Satz 1 LastG, wenn die von der Finanzierung durch die Europäische Union ausgeschlossenen Ausgaben für die Zahlstellen der Länder gesondert ausgewiesen werden.
- 22 (aa) Das Zahlenwerk der Länder, das die Beklagte hier an die Europäische Kommission übermittelt hat, sollte eine betragsmäßig wesentlich höhere pauschale Anlastung als unionsrechtliche Folge der festgestellten fehlerhaften Verausgabung von Unionsmitteln verhindern. Die Anerkennung der Schätzung des finanziellen Risikos durch die Kommission ist aber weder gleichbedeutend mit einer Prüfung des Verwaltungs- und Kontrollsystems durch die Kommission noch mit einer darauf gestützten konkreten Feststellung von Mängeln bei den Verwaltungskontrollen in allen Ländern. Die Aufschlüsselung des Betrags auf verschiedene Zahlstellen diene nicht der Zuordnung von Verantwortungsbeiträgen nach der innerförderativen Zuständigkeits- und Aufgabenverteilung, sondern dazu, von der durch Art. 12 Abs. 2 Satz 2 Delegierte VO (EU) Nr. 907/2014 eröffneten Möglichkeit Gebrauch zu machen und eine genauere Berechnung der von der Unionsfinanzierung auszuschließenden Beträge vorzulegen.
- 23 (bb) Auch wenn dem Gesetzgeber die prozentuale Pauschalkorrektur als Hauptanwendungsfall des § 2 Abs. 2 Satz 1 LastG vor Augen gestanden haben mag (vgl. BT-Drs. 16/814 S. 22; vgl. auch BVerfG, Urteil vom 17. Oktober 2006 - 2 BvG 1, 2/04 - BVerfGE 116, 271 <279>), lässt der Wortlaut ohne Weiteres die

Auslegung zu, dass auch die von der Europäischen Kommission festgestellte fehlerhafte Verausgabung von Mitteln in allen Ländern eine in "mehreren Ländern" im Sinne dieser Vorschrift ist. Gerade in einem solchen Fall steht auch fest, dass die fehlerhafte Verausgabung "gleichermaßen" in den übrigen Ländern aufgetreten ist.

- 24 (cc) Aus der Entstehungsgeschichte der Regelungen ergeben sich keine entgegenstehenden Anhaltspunkte. In der Gesetzesbegründung zu Art. 104a Abs. 6 Satz 2 und 3 GG ist ausgeführt, eine länderübergreifende Finanzkorrektur liege vor, wenn die Europäische Kommission eine Finanzkorrektur aufgrund eines Fehlers identischer Verwaltungs- und Kontrollsysteme aller durchführenden Länder verhängt (BT-Drs. 16/813 S. 19). Dem liegt zugrunde, dass die Länder mit identischen Verwaltungs- und Kontrollsystemen in gleicher Weise das Risiko eines Systemfehlers tragen. Das gilt unabhängig davon, ob ein Verstoß im betreffenden Land ermittelt oder ob die Feststellung des Verstoßes auf das Land erstreckt wurde. § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 LastG berücksichtigt im Übrigen, dass ein Land im Verfahren zur Festsetzung der Finanzkorrektur gegenüber den Organen der Europäischen Union den Nachweis der ordnungsgemäßen Verausgabung der EU-Mittel erbringen kann; in einem solchen Fall ist es teilweise von der Solidarhaftung befreit. Finanzkorrekturen, die nicht länderübergreifend sind, weil die fehlerhafte Verausgabung nur ein Land oder nur bestimmte Länder betrifft, fallen unter Art. 104a Abs. 6 Satz 1 GG, § 1 LastG (vgl. BT-Drs. 16/814 S. 22).
- 25 Folge der länderübergreifenden Finanzkorrektur ist eine pauschalierende innerföderative Verteilung der Lasten in Anlehnung an den Gedanken der Bundes-treue (vgl. Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand September 2022, Art. 104a Rn. 111). Soweit der verfassungsändernde Gesetzgeber in seiner Begründung davon ausging, dass der Fehler nach konkreter Feststellung der Kommission in einem oder mehreren Ländern "ohne weitere Prüfung" in anderen Ländern auf die Gesamtheit der die Regelung durchführenden Länder erstreckt wird (BT-Drs. 16/813 S. 19), ergibt sich daraus nicht, dass die solidarische Haftung nur in diesen Fällen eintreten soll. Zum einen ist die Wendung "ohne weitere Prüfung" kein Tatbestandsmerkmal des § 2 Abs. 2 Satz 1 LastG; zum anderen ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber in seiner Begründung eine im

Jahr 2006 weit verbreitete Praxis der pauschalen Anlastungen aufgegriffen hat (vgl. BT-Drs. 16/814 S. 22, Begründung zu § 2 LastG a. E.; vgl. auch BVerfG, Urteil vom 17. Oktober 2006 - 2 BvG 1, 2/04 - BVerfGE 116, 271 <279>), damit aber andere Methoden der Feststellung fehlerhafter Verausgabungen nicht aus dem Anwendungsbereich der Vorschrift ausschließen wollte.

- 26 (dd) Nach der Systematik, die den Regelungen in Art. 104a Abs. 6 GG und §§ 1, 2 LastG zugrunde liegt, ist die Verursachungshaftung der Regelfall, die Solidarhaftung aufgrund einer länderübergreifenden Finanzkorrektur die Ausnahme bzw. der Sonderfall (vgl. BT-Drs. 16/813 S. 19; BT-Drs. 16/814 S. 22). Mit der Feststellung eines Regel-Ausnahme-Verhältnisses ist aber noch nichts darüber gesagt, wie weit die Ausnahme reicht.
- 27 (ee) Das hier zugrunde gelegte Auslegungsergebnis wird maßgeblich auch vom Sinn und Zweck der Regelungen getragen. Mit der Einführung des Art. 104a Abs. 6 Satz 2 und 3 GG sowie des § 2 Abs. 2 Satz 1 LastG verfolgte der Gesetzgeber das Ziel, eine generelle Lösung für die innerföderative Verteilung von Lasten aus der Verletzung supranationaler Verpflichtungen zu finden, die den Bund im Außenverhältnis treffen. Bund und Länder sollten sich nicht bei jedem von der Europäischen Kommission festgestellten Fehler eines in allen Ländern identischen Verwaltungs- und Kontrollsystems erneut über die innerföderative Verteilung der Anlastungssumme auseinandersetzen müssen. Das gilt auch für Fälle, in denen die Europäische Kommission die von der Finanzierung durch die Europäische Union ausgeschlossenen Ausgaben aufgrund von Angaben der Beklagten für die Zahlstellen aller Länder gesondert ausweist. Die solidarische Haftung kann nämlich nicht davon abhängen, in welchen und in wie vielen Ländern die Europäische Kommission die gemeldeten Ausgaben geprüft und wie sie den von der Finanzierung ausgeschlossenen Gesamtbetrag ermittelt hat. Bund und Länder können nicht bestimmen, in welchen Ländern die Unionsorgane konkrete Prüfungen durchführen.
- 28 Das Ziel, für Rechtsfrieden zwischen Bund und Ländern bei der Lastenverteilung bei fehlerhafter Verausgabung von Unionsmitteln zu sorgen, macht auch verständlich, weshalb der Bund sich nach § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 LastG pauschal zu 15 % am Korrekturbetrag beteiligt, obwohl ihn in den Fällen, in denen – wie

im Bereich der Verwaltung des EGFL – allein die Zahlstellen der Länder handeln, keine unmittelbare Verantwortung für die Verausgabung trifft. Ein etwaiger Verursachungsbeitrag des Bundes im Verhältnis zu den Ländern wird im Durchführungsbeschluss der Kommission nicht festgelegt. Die Mitbeteiligung des Bundes ist jedoch dadurch gerechtfertigt, dass ihn eine Mitverantwortung für das gemeinsame Verwaltungs- und Kontrollsystem trifft. Gerade in Fällen wie dem vorliegenden wäre es nicht gerechtfertigt, den Bund von jeder Haftung freizustellen, und dem Rechtsfrieden nicht zuträglich, seine Mithaftung in jedem Fall neu auszuhandeln.

- 29 Die hinter der Regelung stehende Absicht der Streitvermeidung wird auch darin deutlich, dass die nach § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 LastG zu verteilende Hälfte des Korrekturbetrages im Verhältnis der Höhe der erhaltenen Mittel von den Ländern getragen wird, die im Verfahren zur Festsetzung der Finanzkorrektur gegenüber den Organen der Europäischen Gemeinschaften nicht den Nachweis der ordnungsgemäßen Verausgabung der Gemeinschaftsmittel erbringen konnten. Maßstab ist nicht die Höhe der nicht ordnungsgemäß verausgabten Gemeinschaftsmittel, deren Feststellung konfliktträchtig sein könnte, sondern das Verhältnis der Höhe der erhaltenen Mittel, das sich unabhängig von etwaigen Fehlern bei der Verausgabung ermitteln lässt. Auch die Verteilung der von der Ländergesamtheit nach § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 LastG zu tragenden 35 % nach dem vorab festgelegten Königsteiner Schlüssel (§ 2 Abs. 2 Satz 2 LastG) fügt sich in diesen Zusammenhang ein.
- 30 Schließlich mindert die in § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und 2 LastG geregelte Solidarhaftung das Haushaltsrisiko, das aus einer Anlastungsentscheidung der Kommission für die einzelnen Bundesländer entstehen kann. Das ist insbesondere für Länder mit einer großen landwirtschaftlichen Fläche von Bedeutung. In der Entschließung des Bundesrates vom 7. März 2006 zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BR-Drs. 180/06 S. 10) ist insoweit anschaulich von einer "Versicherungslösung" für Fälle länderübergreifender Finanzkorrekturen die Rede.

- 31 Sollten sich seit der Einführung des § 2 LastG die tatsächlichen Rahmenbedingungen für Finanzkorrekturen verschoben haben, weil die Europäische Kommission seltener pauschale Anlastungen vornimmt und häufiger im Einzelfall die zu Unrecht gezahlten Beträge konkret ermittelt, läge es in der Zuständigkeit des Gesetzgebers zu prüfen, ob der in dieser Vorschrift vorgenommene Interessenausgleich weiterhin sachgerecht ist.
- 32 dd) Die Einwände des Klägers gegen diese Auslegung des § 2 Abs. 2 Satz 1 LastG greifen nicht durch.
- 33 (1) Entgegen seiner Auffassung ist die Anwendung des § 2 Abs. 2 Satz 1 LastG nicht durch eine teleologische Reduktion auf die Fälle zu beschränken, in denen bestimmte Methoden, nämlich Extrapolation und pauschale Anlastung, zur Berechnung des Umfangs der fehlerhaften Verausgabung von Gemeinschaftsmitteln zur Anwendung gekommen sind. Die Vorschrift verlangt nicht, dass die Europäische Kommission die fehlerhafte Verausgabung auf eine bestimmte Weise festgestellt oder ihren Umfang mit einer bestimmten Methode ermittelt hat. Die Extrapolation ist – wie die Gesetzesbegründung bestätigt (BT-Drs. 16/814 S. 22) – nur ein Weg zur Ermittlung der konkreten Höhe der von der Unionsfinanzierung auszuschließenden Beträge.
- 34 Aus Art. 12 Abs. 1 Delegierte VO (EU) Nr. 907/2014, wonach die Kommission zwischen den als zu Unrecht gezahlt ermittelten Beträgen oder Teilbeträgen und denjenigen Beträgen unterscheidet, die durch Extrapolation oder pauschale Korrekturen festgelegt wurden, ergibt sich für die Anwendung des § 2 Abs. 2 Satz 1 LastG nichts Abweichendes. Ungeachtet der Ermittlungsmethode kommt es in den dort genannten Fällen zu einer Anlastung; zur daran anschließenden innerföderativen Lastenverteilung ist dem Unionsrecht nichts zu entnehmen.
- 35 (2) Die Auffassung des Klägers, für die Anwendung des § 2 Abs. 2 Satz 1 LastG sei erforderlich, dass der in einzelnen Ländern festgestellte Fehler in den übrigen Ländern auch quantitativ in gleicher Weise aufgetreten sei, erweist sich ebenfalls als unzutreffend.

- 36 Dass die in einem Land oder mehreren Ländern festgestellte fehlerhafte Verausgabung von Gemeinschaftsmitteln "gleichermaßen" in den übrigen Ländern aufgetreten sein muss, bedeutet nicht, dass die Länder Gemeinschaftsmittel in gleichem Umfang fehlerhaft verausgabten haben müssen. Die Gesetzesbegründung spricht von "gleichartige[n] Mängel[n]" (BT-Drs. 16/814 S. 22) und stellt damit auf die Qualität des Fehlers ab. Der Gesetzgeber sieht die im Normtext und der Begründung verwendeten Begriffe offensichtlich als deckungsgleich an. Dass § 3 LastG "gleichartige" Verstöße voraussetzt, lässt deshalb Rückschlüsse auf die Auslegung des § 2 Abs. 2 Satz 1 LastG nicht zu.
- 37 Gegen die Annahme des Klägers spricht zudem, dass eine gleiche Quantität des Fehlers in allen Ländern bereits wegen der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Ländern (Gesamtgröße, Umfang der landwirtschaftlichen Flächen, Nutzungsart der Flächen) von vornherein fernliegt. Abgesehen davon bleibt unklar, was die Bemessungsgröße für die gleiche Quantität des Fehlers sein sollte, ob es also z. B. auf die gleiche absolute Höhe der in den einzelnen Ländern fehlerhaft verausgabten Gemeinschaftsmittel oder auf den gleichen prozentualen Anteil des Fehlers an den verausgabten Mitteln ankommen soll. Das Gesetz enthält hierfür keine Vorgaben.
- 38 3. Fehlt es danach an einem Hauptanspruch, besteht auch kein Zinsanspruch als Nebenforderung (§ 291 i. V. m. § 288 Abs. 1 Satz 2 BGB).
- 39 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Dr. Philipp

Liebler

Dr. Kuhlmann

Dr. Sinner

Hellmann