Nr. 956/68 vom 12. Juli 1968, Nr. 2086/68 vom 20. Dezember 1968 und Nr. 1043/69 vom 18. Juli 1969 über die Denaturierung von Weichweizen vorgesehenen Denaturierungsprämien, die den Empfängern zu Unrecht gezahlt worden sind, von einer nationalen Interventionsstelle geltend gemacht werden können, richtet sich beim gegenwärtigen Entwicklungsstand des Gemeinschaftsrechts nach dem nationalen Recht der für den entsprechenden Marktsektor zuständigen Interventionsstelle.

Das Gemeinschaftsrecht steht der Anwendung nationalrechtlicher Bestimmungen oder Grundsätze nicht entgegen, die zu einer Begrenzung des Zeitraums, innerhalb dessen die Rückerstattung geltend gemacht werden kann, führen können, vorausgesetzt allerdings, daß diese Frage anhand der gleichen Regeln entschieden wird, die für die Ausübung ähnlicher, von der nationalen Verwaltung auf Gebieten, die vollständig ihrer Verantwortung unterliegen, wahrgenommener Kontrollfunktionen gelten.

Touffait Pescatore Due

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 12. Juni 1980.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident der Zweiten Kammer

A. Touffait

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCESCO CAPOTORTI VOM 8. MAI 1980 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. In den wenigen Monaten dieses Jahres hat der Gerichtshof bereits mehr als einmal Gelegenheit gehabt, sich mit Fragen im Zusammenhang mit der Rückerstattung von Beträgen zu beschäftigen, die von den Behörden der Mitgliedstaaten im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik zu Unrecht erhoben oder gezahlt worden sind. Vor zwei Tagen habe ich meine Schlußanträge in der Rechtssache 130/79, Expreß Dairy Foods, vorgetra-

1 — Aus dem Italienischen übersetzt.

gen; es ging dabei um die von einer Firma beantragte Rückerstattung von Währungsausgleichsbeträgen, die sie aufgrund von — als ungültig anzusehender — Verordnungen der Kommision zu entrichten hatte. Der umgekehrte Sachverhalt, mit dem ich mich heute beschäftige, ist dadurch gekennzeichnet, daß eine nationale Behörde Beträge, die sie vor einigen Jahren an zwei Firmen als Denaturierungsprämien für Weichweizen geleistet hatte, zurückfordert, nachdem sich herausgestellt hat, daß die Firmen die Voraussetzungen für den Erhalt dieser Prämien nicht erfüllten. Den unmittelbaren Präzedenzfall auf diesem Gebiet stellt das Urteil des Gerichtshofes vom 5. März 1980 in der Rechtssache 265/78, Ferwerda, dar: Auch damals bestand das konkrete Problem in der Rückerstattung von Beträgen, die von einer für die Agrarpolitik zuständigen innerstaatlichen Stelle an ein Privatunternehmen (als Ausfuhrerstattung) zu Unrecht gezahlt worden waren. Das Grundproblem liegt im wesentlichen immer darin festzustellen, ob sich die Modalitäten der Rückerstattung der zu Unrecht geleisteten Zahlungen nach Gemeinschaftsrecht oder nach innerstaatlichem Recht richten, und die schwierigere Seite der Angelegenheit betrifft die Verjährungsfristen.

Ich fasse den Sachverhalt kurz zusammen. Mit Bescheiden vom 30. Juli 1976 und 20. Januar 1977 verlangte die für die Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik in Deutschland zuständige Behörde (die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung — BALM) von zwei Genossenschaften (der Lippischen Hauptgenossenschaft und der Westfälischen Central-Genossenschaft) die Rückzahlung von Denaturierungsprämien, die diese für Denaturierungsvorgänge in der Zeit von November 1968 bis Februar 1974 beziehungsweise November 1968 bis Juli 1970 erhalten hatten. Bei Überprüfungen hatte sich nämlich herausgestellt, daß die beiden Firmen die Gemeinschaftsbestimmungen über den Prozentsatz an Farbstoff, der bei der Denaturierung des Weizens verwendet werden muß, nicht beachtet hatten. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß der Rat die Mitgliedstaaten in Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 vom 21. April 1970 verpflichtet hat, *„gemäß den einzelstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften"* die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um „Unregelmäßigkeiten zu verhindern und zu verfolgen" und um „die infolge von Unregelmäßigkeiten... abgeflossenen Beträge wiedereinzuziehen", also die Beträge, die den Firmen bei der Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik gezahlt wurden, auf die sie wegen der Nichtbeachtung der geltenden Vorschriften jedoch keinen Anspruch hatten.

Die beiden genannten Genossenschaften erhoben vor dem Verwaltungsgericht Frankfurt am Main Klage gegen die Bescheide und beriefen sich dabei unter anderem auf den Ablauf der fünfjährigen Verjährungsfrist, die nach ihrer Ansicht aus dem System des EWG-Vertrags abzuleiten ist. Die Klägerinnen gehen von der Annahme aus, daß, da die Zahlung der Denaturierungsprämien auf Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts beruhe, auch die Fragen des Erlöschens und des Verlustes des Anspruchs auf Rückerstattung der zu Unrecht gewährten Prämien auf der Grundlage dieses Rechts zu regeln seien. Die Klägerinnen halten in Ermangelung einer ausdrücklichen Gemeinschaftsvorschrift über die Verjährung einen Analogieschluß für möglich und beziehen sich auf Artikel 43 der Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, der für Ansprüche aus außervertraglicher Haftung der Gemeinschaft eine Verjährungsfrist von fünf Jahren nach Eintritt des Ereig-

nisses, das der Haftung zugrunde liegt, vorsieht. Da dies die für die Verjährung von Ansprüchen der Bürger gegen die Gemeinschaft festgesetzte Frist sei, müßten umgekehrt auch die Ansprüche der Gemeinschaft diesen gegenüber nach demselben Zeitraum erlöschen. Die BALM hat dagegen die Ansicht vertreten, die Frage der Verjährung unterliege dem innerstaatlichen und nicht dem Gemeinschaftsrecht.

Das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main hat mit zwei Beschlüssen vom 12. Juli 1979 dem Gerichtshof die drei folgenden Vorabentscheidungsfragen vorgelegt:

a) Beurteilt sich die Frage, innerhalb welcher Frist Rückerstattungsansprüche im Zusammenhang mit der Gewährung von Denaturierungsprämien geltend gemacht werden können, nach dem Gemeinschaftsrecht?

b) Falls dies zu bejahen ist: Unterliegen solche Rückforderungsansprüche überhaupt der Verjährung, und von welcher Verjährungsfrist ist hier gegebenenfalls auszugehen?

c) Kennt das Gemeinschaftsrecht einen Grundsatz, wonach man sich nach Ablauf der im nationalen Recht geregelten Aufbewahrungsfrist für die die Denaturierung betreffenden Aufzeichnungen nicht mehr auf noch vorhandene Aufzeichnungen oder sonstige Unterlagen stützen kann, um die Unregelmäßigkeit der Denaturierungen nachzuweisen und um die gewährten Prämien zurückzuverlangen?

In der Begründung der Vorlagebeschlüsse hat das vorlegende Gericht seine Zweifel über die Anwendbarkeit der innerstaatlichen Verjährungsvorschriften vor allem im Hinblick darauf dargelegt, daß die Unterschiedlichkeit der in den einzelnen Mitgliedstaaten geltenden Bestimmungen zu einer unterschiedlichen Behandlung der Bürger der Gemeinschaft führen könnte. Darüber hinaus hat das vorlegende Gericht, um den Zweck der dritten Frage klarzustellen, hervorgehoben, daß nach dem deutschen Recht zur Durchführung der Gemeinschaftsverordnungen über die Denaturierungsprämie die Unternehmen verpflichtet sind, die Unterlagen über die Denaturierungsvorgänge sieben Jahre aufzubewahren. Deswegen hat das Gericht die Frage aufgeworfen, ob nicht wenigstens eine Parallele zwischen dieser Frist und derjenigen, innerhalb deren die Rückerstattung zu Unrecht gewährter Prämien verlangt werden kann, zu ziehen ist; hierzu hat es sich auf die im Gemeinschaftsrecht anerkannten Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Verhältnismäßigkeit berufen.

2. Die Antwort auf die erste Frage wird durch das zitierte Urteil vom 5. März 1980 in der Rechtssache 265/78, Ferwerda, erleichtert. Hierin hat der Gerichtshof betont, daß der allgemeine Gleichheitsgrundsatz in dem allgemeinen System der Finanzvorschriften des Vertrages (auf das auch die Bestimmungen „über die Voraussetzungen für die Gewährung und die Feststellung zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts gehender finanzieller Vorteile für die Wirtschaftsteilnehmer" zurückzuführen sind) eine beherrschende Rolle spielt. Folglich dürfte es bei den materiellen und formellen Voraussetzungen, unter denen die Behörden der Mitgliedstaaten, für Rechnung der Gemeinschaft handelnd, unter anderem die Rückerstattung zu Unrecht empfangener finanzieller Vorteile von den Unternehmen verlangen können, nicht zu Diskriminierungen kommen; das Urteil Ferwerda hat darin ein eng mit dem Gleichheitsgrundsatz zusammenhängendes Erfordernis erblickt. In dem Urteil ist jedoch auch festgestellt worden, daß dieses Erfordernis erst vor

kurzem begonnen hat, Niederschlag im Gemeinschaftsrecht zu finden (dabei ist auf die Ratsverordnungen Nr. 1430/79 vom 2. Juli 1979 und Nr. 1697/79 vom 24. Juli 1979 verwiesen worden, die am 8. Juli 1980 in Kraft treten sollen und sich auf die Erstattung von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben sowie auf die Erhebung derartiger Beträge beziehen, die von den verpflichteten Unternehmen nicht rechtzeitig gezahlt wurden). Diese Verordnungen stellen lediglich einen ersten Schritt zur Verwirklichung einer nichtdiskriminierenden Behandlung auf dem in Frage stehenden Gebiet dar; andererseits gestattet der zwangsläufig technische und detaillierte Charakter dieser Art von Regelungen, wie der Gerichtshof ausdrücklich festgestellt hat, nur teilweise, ihr Fehlen im Wege der richterlichen Auslegung auszugleichen. Hieraus folgt, daß Rechtsstreitigkeiten über einen Anspruch auf Rückerstattung von Beträgen, die von einer staatlichen Behörde für Rechnung der Gemeinschaft gezahlt oder erhoben worden sind, in die Zuständigkeit der nationalen Gerichte fallen und „in Anwendung des nationalen Rechts zu entscheiden sind, soweit das Gemeinschaftsrecht die Materie nicht geregelt hat".

Diese wichtige Stellungnahme des Urteils Ferwerda sollte meines Erachtens im vorliegenden Fall voll und ganz bestätigt werden. Im übrigen ist es wichtig, sich vor Augen zu halten, daß das Urteil Ferwerda einen Hinweis auf den zitierten Artikel 8 der Verordnung Nr. 729/70 des Rates enthält, der, wie ich eingangs erwähnt habe, die Mitgliedstaaten verpflichtet hat, die als Gemeinschaftsbeihilfen gezahlten Beträge wiedereinzuziehen, wenn Unregelmäßigkeiten festgestellt werden. Diese Bestimmung ist dem Gerichtshof vor allem insoweit bedeutsam erschienen, als sie vorsieht, daß die Wiedereinziehung „gemäß den einzelstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften" erfolgt. Aus diesem Satzteil ergibt sich, daß die Rückforderung zu Unrecht geleisteter Zahlungen nicht nur hinsichtlich des Verfahrens, sondern auch hinsichtlich der materiellen Vorschriften dem nationalen Recht unterliegt; somit ist nicht zweifelhaft, daß sich auch die Verjährung nach dem Recht der einzelnen Mitgliedstaaten richtet. Es besteht kein Anlaß zur Verwunderung, daß dem innerstaatlichen Recht dieser Anwendungsbereich zuerkannt wird, obgleich die Gewährung der in Frage stehenden Subventionen durch das Gemeinschaftsrecht geregelt wird. Bekanntlich hat die Rechtsprechung des Gerichtshofes auch bei anderen Gelegenheiten die ergänzende Funktion innerstaatlicher Bestimmungen bei Lücken des Gemeinschaftsrechts anerkannt (vgl. z. B. das Urteil vom 11. Juli 1973 in der Rechtssache 3/73, Hessische Mehlindustrie, Slg. 1973, 745).

In dem zitierten Urteil Ferwerda wie auch in anderen neueren Entscheidungen auf dem Gebiet der Rückerstattung — unter anderem im Urteil vom 27. Februar 1980 in der Rechtssache 68/79, Just — hat der Gerichtshof ferner klargestellt, daß bei Anwendung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften keine Unterschiede gemacht werden dürfen im Vergleich zu Verfahren, in denen über gleichartige, rein innerstaatliche Streitigkeiten entschieden wird, und daß auf alle Fälle die Verfahrensmodalitäten nicht dazu führen dürfen, daß die Ausübung der durch das Gemeinschaftsrecht verliehenen Rechte praktisch unmöglich wird.

All dies zeigt deutlich, daß beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts die Verjährung des Anspruchs der innerstaatlichen Verwaltung auf Rückerstattung zu Unrecht gewährter Denaturierungsprämien durch das anwendbare innerstaatliche Recht geregelt wird.

Das Bemühen des Verwaltungsgerichts, eine unterschiedliche Behandlung der Gemeinschaftsbürger zu vermeiden, ist vollauf gerechtfertigt. Das Gleichheitserfordernis reicht jedoch nicht aus, um Abhilfe für den fehlenden Erlaß einheitlicher Bestimmungen über die Verjährung durch den Gemeinschaftsgesetzgeber zu schaffen. In der Begründung der Vorlagebeschlüsse hat das vorlegende Gericht auf das Urteil des Gerichtshofes vom 15. Juli 1970 in der Rechtssache 41/69 (ACF Chemiefarma, Slg. 1970, 661) verwiesen. Es ist jedoch festzuhalten, daß dieses Urteil bei der Zurückweisung der von der Klägerin erhobenen Einrede, die ihr von der Kommission vorgeworfene Zuwiderhandlung sei verjährt, klargestellt hat, daß die geltenden Vorschriften keine Verjährung auf diesem Gebiet vorsehen und daß die Verjährungsfrist vom Gemeinschaftsgesetzgeber im voraus hätte festgelegt werden müssen, damit sie ihren Zweck, die Gewährleistung der Rechtssicherheit, erfüllen kann. Daraus folgt eindeutig, daß der Gerichtshof nicht von sich aus eine Verjährungsfrist festsetzen kann, wenn es im Gemeinschaftsrecht hierfür keine allgemeine Bestimmung gibt.

3. Da also feststeht, daß der Anspruch der staatlichen Behörden auf Rückerstattung von Denaturierungsprämien nach nationalem Recht verjährt, erweist sich die zweite Frage als gegenstandslos.

Die Antwort auf die dritte Frage ergibt sich logischerweise aus den eben dargelegten Ausführungen. Vorausgesetzt, die Rückforderung von den Behörden der Mitgliedstaaten zu Unrecht gezahlter Beträge unterliegt sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht dem innerstaatlichen Recht, so entscheidet es sich ebenfalls nach innerstaatlichem Recht, ob es einen Grundsatz gibt, wonach der Anspruch auf Rückforderung von Denaturierungsprämien eingeschränkt oder möglicherweise ausgeschlossen sein kann, wenn er nach Ablauf der für die Aufbewahrung der Unterlagen über die Denaturierungsvorgänge festgesetzten Frist erhoben wird, und ob dieser Grundsatz auf Fälle wie den vorliegenden anwendbar ist.

Es ist jedoch zu betonen, daß das Gemeinschaftsrecht es nicht verbietet, daß die von der Verwaltung erhobenen Rückerstattungsansprüche nach dem einschlägigen innerstaatlichen Recht Beschränkungen unterworfen werden, die sich aus allgemeinen Grundsätzen, etwa dem Grundsatz der Beachtung des guten Glaubens und dem des Vertrauensschutzes, ergeben. Derartige Beschränkungen könten in einem Fall wie dem der Lippischen Hauptgenossenschaft bedeutsam werden, der, abgesehen dvon, daß ein längerer Zeitraum verstrichen ist, als für die Aufbewahrung der Unterlagen über die Denaturierungsvorgänge vorgeschrieben war, dadurch gekennzeichnet ist, daß diese Vorgänge fortlaufend von der dafür zuständigen Stelle (der Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel) kontrolliert wurden und daß nie ein Einwand in bezug auf den Prozentsatz der verwendeten Farbstoffe erhoben wurde. Dies ist jedoch eine Frage, über die das Vorlagegericht zu befinden hat; es wird sich auch dazu äußern müssen, welche Bedeutung dem von der vorerwähnten Genossenschaft geltend gemachten Umstand beizumessen ist, das in Frage stehende Getreide sei tatsächlich als Tierfutter verwendet worden, so daß der Zweck der Denaturierungsprämie im konkreten Fall vollauf erreicht worden sei. Sollten im innerstaatlichen Recht derartige Umstände im Licht der genannten allgemeinen Grundsätze eine Einschränkung des Anspruchs der Verwaltung, gewährte Beträge bei Unregelmäßigkeiten zurückzuverlangen, rechtferti-

gen, so stünde das Gemeinschaftsrecht gegenwärtig der Anwendung solcher Beschränkungen nicht entgegen; die den Mitgliedstaaten durch Artikel 8 der Verordnung Nr. 729/70 auferlegte Verpflichtung wäre kein Argument für das Gegenteil, da die Maßnahmen für die Rückforderung derartiger Beträge gemäß dem innerstaatlichen Recht getroffen werden müssen.

4. Im Ergebnis schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die vom Verwaltungsgericht Frankfurt am Main mit Beschlüssen vom 12. Juli 1979 vorgelegten Vorabentscheidungsfragen wie folgt für Recht zu erkennen:

1. Solange der Gemeinschaftsgesetzgeber noch keine Verjährungsfrist für die Rückforderung von Beträgen festgesetzt hat, die von den Behörden der Mitgliedstaaten bei der Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik zu Unrecht an Unternehmen gezahlt worden sind, unterliegt diese Frist weiterhin dem jeweiligen innerstaatlichen Recht.

2. Es ist mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar, daß die innerstaatlichen Gerichte, vor denen Streitigkeiten über die Rückforderung von Beträgen anhängig sind, die von den innerstaatlichen Behörden im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik zu Unrecht an einzelne gezahlt worden sind, Beschränkungen anwenden, die sich aus allgemeinen Grundsätzen, wie dem Grundsatz der Beachtung des guten Glaubens und dem des Vertrauensschutzes, ergeben, sofern die betreffende Behörde bei der Ausübung ihrer Tätigkeit für Rechnung der Gemeinschaft nicht einschneidenderen Beschränkungen unterworfen ist, als sie für ihre normale Tätigkeit nach innerstaatlichem Recht gelten.