Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
ELEANOR SHARPSTON
vom 26. Januar 2012 [1]

Rechtssache C-564/10

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
gegen
Pfeifer & Langen Kommanditgesellschaft

(Vorabentscheidungsersuchen des Bundesverwaltungsgerichts [Deutschland])

„Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union — Verjährungsfrist für Ansprüche auf Zinsen, die nach nationalem Recht neben der Rückzahlung rechtswidrig erlangter Beihilfebeträge geschuldet sind — Auslegung und Anwendbarkeit von Art. 3 der Verordnung (EG/Euratom) Nr. 2988/95“

1. Mit dem vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen möchte das Bundesverwaltungsgericht (Deutschland) wissen, ob Ansprüche auf Zinsen, die aufgrund einer Unregelmäßigkeit im Sinne der Verordnung Nr. 2988/95 [2] entstehen, dieser Verordnung oder dem nationalen Recht unterliegen.

Rechtlicher Rahmen

Art. 325 AEUV

2. Nach Art. 325 AEUV obliegt den Mitgliedstaaten die allgemeine Pflicht, Betrügereien und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete rechtswidrige Handlungen zu bekämpfen.

Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union

3. Zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union enthält die Verordnung Nr. 2988/95 eine Rahmenregelung für Kontrollen, verwaltungsrechtliche Maßnahmen und Sanktionen bei Unregelmäßigkeiten in Bezug auf das Unionsrecht, wenn nach Maßgabe der jeweiligen Unionspolitik [3] Beihilfe an Empfänger gezahlt wird. Vor Erlass der Verordnung hatte es keine gemeinsamen Regeln für die Definition solcher Unregelmäßigkeiten gegeben [4].

4. Nach dem dritten Erwägungsgrund ist es „wichtig, in allen Bereichen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften zu bekämpfen“. Laut dem vierten Erwägungsgrund ist zur Bekämpfung des Betrugs zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften ein allen Bereichen der Gemeinschaftspolitik gemeinsamer rechtlicher Rahmen erforderlich.

1 — Originalsprache: Englisch.

2 — Verordnung (EG, Euratom) des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 312, S. 1).

3 — Ich wähle die Bezeichnung „Europäische Gemeinschaft“ bzw. die entsprechenden Ableitungen und Zusammensetzungen beim Verweis auf Rechtsvorschriften, in denen der Begriff „Gemeinschaft“ verwendet wird; in allen anderen Fällen benutze ich den Begriff „Union“.

4 — Art. 1 Abs. 1.

5. Art. 1 Abs. 2 der Verordnung Nr. 2988/95 lautet:

„Der Tatbestand der Unregelmäßigkeit ist bei jedem Verstoß gegen eine Gemeinschaftsbestimmung als Folge einer Handlung oder Unterlassung eines Wirtschaftsteilnehmers gegeben, die einen Schaden für den Gesamthaushaltsplan der Gemeinschaften oder die Haushalte, die von den Gemeinschaften verwaltet werden, bewirkt hat bzw. haben würde, sei es durch die Verminderung oder den Ausfall von Eigenmitteleinnahmen, die direkt für Rechnung der Gemeinschaften erhoben werden, sei es durch eine ungerechtfertigte Ausgabe."

6. Gemäß Art. 2 werden Kontrollen und verwaltungsrechtliche Maßnahmen und Sanktionen eingeführt, soweit sie erforderlich sind, um die ordnungsgemäße Anwendung des Gemeinschaftsrechts sicherzustellen. Art und Tragweite der verwaltungsrechtlichen Maßnahmen und Sanktionen werden in den Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts entsprechend der Art und Schwere der Unregelmäßigkeit, dem gewährten oder erlangten Vorteil und dem Grad des Verschuldens festgelegt. Vorbehaltlich des anwendbaren Gemeinschaftsrechts unterliegen die Verfahren für die Anwendung der gemeinschaftlichen Kontrollen, Maßnahmen und Sanktionen dem Recht der Mitgliedstaaten [5].

7. Art. 3 der Verordnung Nr. 2988/95 bestimmt:

„(1) Die Verjährungsfrist für die Verfolgung beträgt vier Jahre ab Begehung der Unregelmäßigkeit … Jedoch kann in den sektorbezogenen Regelungen eine kürzere Frist vorgesehen werden, die nicht weniger als drei Jahre betragen darf.

Bei andauernden oder wiederholten Unregelmäßigkeiten beginnt die Verjährungsfrist an dem Tag, an dem die Unregelmäßigkeit beendet wird. Bei den mehrjährigen Programmen läuft die Verjährungsfrist auf jeden Fall bis zum endgültigen Abschluss des Programms.

Die Verfolgungsverjährung wird durch jede der betreffenden Person zur Kenntnis gebrachte Ermittlungs- oder Verfolgungshandlung der zuständigen Behörde unterbrochen. Nach jeder eine Unterbrechung bewirkenden Handlung beginnt die Verjährungsfrist von Neuem.

…

(2) Die Frist für die Vollstreckung der Entscheidung, mit der eine verwaltungsrechtliche Sanktion verhängt wird, beträgt drei Jahre. Diese Frist beginnt mit dem Tag, an dem die Entscheidung rechtskräftig wird.

Die Fälle der Unterbrechung und der Aussetzung werden durch die einschlägigen Bestimmungen des einzelstaatlichen Rechts geregelt.

(3) Die Mitgliedstaaten behalten die Möglichkeit, eine längere Frist als die in Absatz 1 bzw. Absatz 2 vorgesehene Frist anzuwenden."

8. Art. 4 bestimmt:

„(1) Jede Unregelmäßigkeit bewirkt in der Regel den Entzug des rechtswidrig erlangten Vorteils

— durch Verpflichtung zur Zahlung des geschuldeten oder Rückerstattung des rechtswidrig erhaltenen Geldbetrags;

…

5 — Art. 2 Abs. 1, 3 und 4.

(2) Die Anwendung der Maßnahmen nach Absatz 1 beschränkt sich auf den Entzug des erlangten Vorteils, zuzüglich – falls dies vorgesehen ist – der Zinsen, die pauschal festgelegt werden können.

…

(4) Die in diesem Artikel vorgesehenen Maßnahmen stellen keine Sanktionen dar."

9. Art. 5 sieht für Unregelmäßigkeiten, die vorsätzlich begangen oder durch Fahrlässigkeit verursacht werden, verwaltungsrechtliche Sanktionen vor.

Regeln für die Fristen, Daten und Termine

10. Die Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1182/71 des Rates [6] enthält einheitliche allgemeine Regeln für in Rechtsakten des Rates und der Kommission festgesetzte Fristen, Daten oder Termine.

Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik

11. Durch Art. 1 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates [7] wurde der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (im Folgenden: EAGFL) als Teil des Haushalts der Gemeinschaft eingerichtet. Art. 8 Abs. 1 der Verordnung verpflichtete die Mitgliedstaaten, sich zu vergewissern, dass die durch den EAGFL finanzierten Maßnahmen tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt worden sind, Unregelmäßigkeiten zu verhindern sowie die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträge wiedereinzuziehen.

12. Die Verordnung (EWG) Nr. 595/91 des Rates [8] enthielt Durchführungsvorschriften zu Art. 8 der Verordnung Nr. 729/70. Nach Art. 3 der Verordnung Nr. 595/91 teilten die Mitgliedstaaten der Kommission die Unregelmäßigkeiten mit, die Gegenstand einer ersten amtlichen oder gerichtlichen Feststellung gewesen sind. Gemäß Art. 7 Abs. 1 durften die Mitgliedstaaten 20 % der wiedereingezogenen Beträge behalten, soweit gegen die Vorschriften nicht „wesentlich verstoßen" worden war.

13. Art. 32 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates [9] gilt für die im Rahmen von Art. 3 der Verordnung Nr. 595/91 mitgeteilten Fälle, bei denen die vollständige Wiedereinziehung am 16. Oktober 2006 noch nicht erfolgt ist. [10] Die Vorschrift lautet: „Die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen wiedereingezogenen Beträge einschließlich der Zinsen darauf werden den Zahlstellen gutgeschrieben und von diesen als Einnahme verbucht, die dem EGFL im Monat ihrer tatsächlichen Einziehung zugewiesen wird." [11]

6 — Vom 3. Juni 1971 zur Festlegung der Regeln für die Fristen, Daten und Termine (ABl. L 124, S. 1).

7 — Vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 94, S. 13) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 1287/95 des Rates vom 22. Mai 1995 (ABl. L 125, S. 1) geänderten Fassung. Für nach dem 1. Januar 2000 getätigte Ausgaben wurde die Verordnung Nr. 729/70 durch die Verordnung (EG) Nr. 1258/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 (ABl. L 160, S. 103) ersetzt.

8 — Vom 4. März 1991 betreffend Unregelmäßigkeiten und die Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge im Rahmen der Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik sowie die Einrichtung eines einschlägigen Informationssystems und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 283/72 (ABl. L 67, S. 11), aufgehoben und ersetzt durch die Verordnung (EG) Nr. 1848/2006 der Kommission vom 14. Dezember 2006 (ABl. L 355, S. 56).

9 — Vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 209, S. 1). Um die Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) zu erreichen, wird durch Art. 2 der Europäische Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) als Teil des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften eingerichtet.

10 — Art. 49 Abs. 3 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1290/2005.

11 — Art. 7 Abs. 1 der Verordnung Nr. 595/91 wurde durch Art. 46 der Verordnung Nr. 1290/2005 gestrichen. Nach Art. 32 Abs. 2 der letztgenannten Verordnung dürfen die Mitgliedstaaten 20 % der wiedereingezogenen Beträge als „Wiedereinziehungskosten" einbehalten, außer bei Beträgen, die sich auf Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse beziehen, die den Verwaltungen oder anderen Stellen des betreffenden Mitgliedstaats anzulasten sind.

Zuckersektor

14. Die Union gehört zu den größten Zuckererzeugern der Welt [12]. Im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker ist eine finanzielle Unterstützung nur für Zuckermengen vorgesehen, die innerhalb bestimmter Quoten liegen (A- und B-Zucker). Zucker, der über die A- und B-Zuckererzeugungsquoten hinaus produziert wird, muss entweder gelagert werden, damit er als Teil der A-Quote im darauffolgenden Jahr verwendet werden kann, oder außerhalb der Union auf dem Weltmarkt ohne Ausfuhrsubvention verkauft werden. Ein Unternehmen, das Zuckermengen über seine Erzeugungsquoten hinaus produziert und diese nicht ausführen will, muss den Zucker daher einlagern.

15. Dementsprechend wurde eine Ausgleichsregelung zur Vergütung der für Zucker in einem bestimmten Wirtschaftsjahr [13] anfallenden Lagerkosten durch Art. 8 Abs. 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1785/81 des Rates [14] geschaffen. Die Mitgliedstaaten erhoben eine Abgabe zur Finanzierung dieser Regelung und zur Vergütung der entstandenen Lagerkosten [15].

16. Nach dem dritten Erwägungsgrund der Verordnung (EWG) Nr. 1358/77 des Rates [16] galt der Grundsatz, dass die Summe der gezahlten Vergütungen gleich der Summe der erhobenen Abgaben ist.

17. Gemäß Art. 1 der Verordnung Nr. 1358/77 wurde die Vergütung der Lagerkosten für Zucker von den Mitgliedstaaten gezahlt. Nach Art. 4 wurde die Vergütung auf der Grundlage monatlicher Erhebungen über die gelagerten Mengen berechnet. Die Art. 6 und 7 sollten zu einer Selbstfinanzierung der Ausgleichsregelung führen.

18. Im 17. Erwägungsgrund der Verordnung (EWG) Nr. 1998/78 der Kommission [17] heißt es, dass die Hersteller Vergütungen, die ihnen unberechtigterweise gewährt wurden, zurückzahlen müssen.

19. Gemäß Art. 13 übermittelt jeder, der auf die Vergütung Anspruch hat, dem betreffenden Mitgliedstaat spätestens zum 15. eines jeden Monats Angaben über die Lagerbestände, für die die Vergütung beantragt wird. Nach Art. 14 Abs. 1 stellt der jeweilige Mitgliedstaat in Fällen, in denen vergütungsberechtigter Zucker zusammen mit nichtvergütungsberechtigtem Zucker gelagert wird, den betreffenden Zucker unter Zollkontrolle oder eine gleiche Sicherheit bietende Verwaltungskontrolle.

20. Art. 15 bestimmt, dass die Mitgliedstaaten am 20. Tag eines jeden Monats für alle anspruchsberechtigten Personen den Gesamtbetrag der Vergütung und den Gesamtbetrag der Abgaben festsetzen. Art. 16 sieht im Fall der Feststellung von Unterschieden deren rückwirkende Berücksichtigung vor.

12 — „Gemeinsame Marktorganisation für Zucker“, herausgegeben von der Generaldirektion Landwirtschaft der Europäischen Kommission (AGRI/63362/2004); vgl. auch www.fao.org, „Food outlook global market analysis sugar November 2008“.

13 — Gemäß den damals geltenden Verordnungen begann ein Zuckerwirtschaftsjahr am 1. Juli eines Jahres und endete am 30. Juni des darauffolgenden Jahres.

14 — Vom 30. Juni 1981 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (ABl. L 177, S. 4), aufgehoben und ersetzt durch die Verordnung (EG) Nr. 2038/1999 des Rates vom 13. September 1999 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (ABl. L 252, S. 1). Gegenwärtig gilt die Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates vom 22. Oktober 2007 über eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte und mit Sondervorschriften für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse (Verordnung über die einheitliche GMO) (ABl. L 299, S. 1).

15 — Art. 8 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1785/81.

16 — Vom 19. Juni 1977 zur Aufstellung allgemeiner Regeln für den Ausgleich der Lagerkosten für Zucker und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 750/68 (ABl. L 156, S. 4), aufgehoben und ersetzt durch die Verordnung (EG) Nr. 1260/2001 des Rates vom 19. Juni 2001 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (ABl. L 178, S. 1).

17 — Vom 18. August 1978 über Durchführungsbestimmungen zur Regelung des Ausgleichs der Lagerkosten für Zucker (ABl. L 231, S. 5).

Nationales Recht

21. Nach § 14 Abs. 1 des Marktorganisationsgesetzes (MOG) sind Ansprüche auf Erstattung von besonderen Vergünstigungen – wie Vergütungen zum Ausgleich von Lagerkosten – vom Zeitpunkt ihrer Entstehung an mit 3 % über dem jeweiligen Diskontsatz der Deutschen Bundesbank zu verzinsen, soweit Rechtsakte des Rates oder der Kommission der Europäischen Gemeinschaften nichts anderes vorsehen.

22. Gemäß §§ 197, 201 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) in der bis zum 31. Dezember 2001 gültigen Fassung verjährten Ansprüche auf Rückstände von Zinsen in vier Jahren vom Schluss des Jahres an, in dem der Zinsanspruch entstand. Durch § 195 BGB in der seit dem 1. Januar 2002 geltenden Fassung wurde diese Verjährungsfrist auf drei Jahre verkürzt. § 229 Abs. 6 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch (EGBGB) führt dazu, dass es hinsichtlich der Zinsen für 1999 und für 2000 bei der bisherigen vierjährigen Frist verbleibt.

23. Das vorlegende Gericht führt aus, dass nach deutschem Recht Zinsansprüche zwar akzessorisch zur Hauptforderung, ansonsten aber selbständig seien. In Ansehung der Verjährung bedeute dies, dass sie ebenfalls nicht mehr geltend gemacht werden könnten, wenn die Hauptforderung verjährt sei, dass sie im Übrigen aber selbständig entstehen und selbständig verjähren könnten.

24. Dies werfe Probleme auf, wenn das nationale Recht vorsehe, dass Zinsen erst für die Zeit nach der Ahndung der Unregelmäßigkeit verlangt werden können; es bestehe dann die Möglichkeit, dass sie verjährt seien, noch ehe sie entstanden seien.

25. Ein Verwaltungsakt, der zur Feststellung oder Durchsetzung des Anspruchs eines öffentlich-rechtlichen Rechtsträgers erlassen wird, hemmt nach § 53 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) die Verjährung dieses Anspruchs [18]; die Hemmung endet mit Eintritt der Unanfechtbarkeit des Verwaltungsakts oder sechs Monate nach seiner anderweitigen Erledigung.

Sachverhalt, Verfahren und Vorlagefragen

26. In den Zuckerwirtschaftsjahren 1994/95, 1995/96 und 1996/97 wurden der Pfeifer & Langen KG (im Folgenden: Pfeifer) auf ihre monatlichen Anträge hin Lagerkostenvergütungen für die Einlagerung von Zucker gewährt.

27. Im Anschluss an eine Überprüfung forderte die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (im Folgenden: Bundesanstalt) mit Bescheiden die Lagerkostenvergütungen für diese drei Jahre zurück, weil Pfeifer aufgrund einer Unregelmäßigkeit einen rechtswidrigen Vorteil erlangt habe. Pfeifer habe in ihren Anträgen die Zuckermengen, für die Lagerkosten vergütet werden könnten, zu hoch angegeben.

28. Im Ausgangsverfahren geht es erstens um eine Klage bezüglich der Lagerkostenvergütung (im Folgenden: Hauptforderung) und zweitens um die Geltendmachung von Zinsen auf diesen Hauptforderungsbetrag (im Folgenden: Zinsforderung) [19].

29. Bezüglich des Hauptforderungsbetrags erließ die Bundesanstalt drei Bescheide vom 30. Januar 2003 (im Folgenden: Hauptbescheide), mit denen sie feststellte, dass die zurückgeforderten Beträge vom Empfang an zu verzinsen seien. Die Festsetzung der Zinshöhe wurde späteren Bescheiden vorbehalten.

18 — [Betrifft nur die englische Originalfassung der Schlussanträge].

19 — Bei den nationalen Gerichten werden auch Ansprüche für die Wirtschaftsjahre 1988 bis 1997 geltend gemacht. Gegenstand des vorliegenden Vorabentscheidungsersuchens sind jedoch lediglich die Wirtschaftsjahre 1994/95, 1995/96 und 1996/97.

30. Pfeifer erhob Widerspruch gegen die Hauptbescheide. Mit Entscheidung vom 10. Oktober 2006 wies die Bundesanstalt den Widerspruch dem Grunde nach zurück, reduzierte aber die Höhe der Hauptforderung. Gegen diese ihren Widerspruch zurückweisende Entscheidung der Bundesanstalt erhob Pfeifer Klage.

31. Am 15. November 2006 zahlte Pfeifer den Hauptforderungsbetrag in Höhe von 469 941,12 Euro.

32. Sodann verlangte die Bundesanstalt mit Bescheid vom 13. April 2007 Zinsen in Höhe von 298 650,93 Euro auf den Hauptforderungsbetrag (im Folgenden: erster Zinsbescheid).

33. Pfeifer greift diesen Bescheid an. Sie wendet sich insbesondere gegen den Zinsanspruch in Höhe von 119 984,27 Euro für die Jahre 1999 bis 2002 mit der Begründung, dass der Anspruch insoweit verjährt sei.

34. Des Weiteren macht Pfeifer geltend, dass der Zinsanspruch der Bundesanstalt bereits vor Erlass des ersten Zinsbescheids verjährt gewesen sei (im Folgenden: Verjährungsfrage). Zinsen seien lediglich für den Zeitraum ab 13. April 2007 fällig [20].

35. Am 22. Oktober 2007 erließ die Bundesanstalt einen Abänderungsbescheid über die Zinsforderung (im Folgenden: zweiter Zinsbescheid). Sie räumte ein, dass aufgrund der für solche Zinsforderungen geltenden vierjährigen Verjährungsfrist der Zinsanspruch für die Jahre 1997 und 1998 zum Zeitpunkt des Erlasses der Hauptbescheide verjährt gewesen sei.

36. Allerdings haben nach Ansicht der Bundesanstalt die Hauptbescheide den Lauf der Verjährungsfrist für den Zinsanspruch unterbrochen. Der Anspruch auf die seit dem 1. Januar 1999 aufgelaufenen Zinsen (237 644,17 Euro) sei daher nicht verjährt.

37. Mit ihrer beim Verwaltungsgericht Köln erhobenen Klage vom 14. November 2007 beantragte Pfeifer die Aufhebung des zweiten Zinsbescheids, soweit er Zinsen für den Zeitraum 1. Januar 1999 bis 31. Dezember 2002 (119 984,27 Euro) betrifft. Pfeifer hat die Zinsforderung für die späteren Jahre beglichen.

38. Das Verwaltungsgericht hob den zweiten Zinsbescheid im Umfang der Anfechtung mit Urteil vom 25. November 2009 auf. Es führte aus, dass es auf die Verjährungsfrage nicht ankomme. Der Zinsanspruch finde seine Grundlage in § 14 MOG [21]. Nach dieser Vorschrift seien Ansprüche auf Erstattung von besonderen Vergünstigungen „vom Zeitpunkt ihrer Entstehung an“ zu verzinsen. Die Rückforderung sei aber erst mit Bekanntgabe der Hauptbescheide entstanden, so dass eine Zinspflicht für frühere Zeiträume nicht bestehe.

39. Die Bundesanstalt legte gegen dieses Urteil Revision beim Bundesverwaltungsgericht ein. Zur Begründung macht sie geltend, dass die Hauptbescheide die Bewilligung der Lagerkostenvergütung rückwirkend beseitigt hätten, weshalb Pfeifer den überzahlten Betrag schon vom Zeitpunkt des Empfangs an verzinsen müsse.

40. Das Bundesverwaltungsgericht hat dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Gilt Art. 3 der Verordnung Nr. 2988/95 auch für die Verjährung von Ansprüchen auf Zinsen, die nach nationalem Recht neben der Rückzahlung des aufgrund einer Unregelmäßigkeit rechtswidrig erlangten Vorteils geschuldet sind?

20 — Siehe unten, Nr. 111.

21 — Siehe oben, Nr. 21.

Bei Bejahung von Frage 1:

2. Ist in den nach Art. 3 Abs. 3 der Verordnung Nr. 2988/95 gebotenen Fristvergleich allein die Fristdauer einzubeziehen, oder müssen auch nationale Bestimmungen einbezogen werden, die den Beginn der Frist, ohne dass es hierfür weiterer Umstände bedarf, auf das Ende des Kalenderjahrs hinausschieben, in dem der (hier: Zins-)Anspruch entsteht?

3. Beginnt die Verjährungsfrist auch für Zinsansprüche mit der Begehung der Unregelmäßigkeit bzw. mit der Beendigung der andauernden oder wiederholten Unregelmäßigkeit zu laufen, selbst wenn die Zinsansprüche erst spätere Zeiträume betreffen und deshalb erst später entstehen? Wird der Beginn der Verjährung bei andauernden oder wiederholten Unregelmäßigkeiten durch Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 2988/95 auch in Ansehung der Zinsansprüche auf den Zeitpunkt der Beendigung der Unregelmäßigkeit hinausgeschoben?

4. Wann endet die Unterbrechungswirkung eines Bescheids der zuständigen Behörde nach Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 3 Satz 2 der Verordnung Nr. 2988/95, durch den der fragliche (hier: Zins-)Anspruch dem Grunde nach festgestellt wird?

41. Pfeifer, die Bundesanstalt und die Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht. Pfeifer und die Kommission haben in der Sitzung vom 17. November 2011 mündlich verhandelt.

Würdigung

Frage 1

42. Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die in Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 2988/95 festgelegte Verjährungsfrist auch für Ansprüche auf Zinsen gilt, die nach nationalem Recht neben der Rückforderung des Hauptbetrags bestehen.

Vorbemerkungen

43. Die Verordnung Nr. 2988/95 bezweckt eine allgemeine Regelung für die Verfolgung von Unregelmäßigkeiten. In diesem Rahmen sind auch die Bestimmungen über Verjährungsfristen allgemeiner Natur. Der Gesetzgeber wollte mit einer allgemeinen Verjährungsregelung eine in allen Mitgliedstaaten geltende Mindestfrist festlegen und die Rückforderung von zu Unrecht aus dem Unionshaushalt erlangten Beträgen nach Ablauf von vier Jahren seit Begehung der Unregelmäßigkeit ausschließen [22].

44. Dementsprechend wird nach Art. 1 Abs. 1 der Verordnung Nr. 2988/95 mit dieser eine „Rahmenregelung für einheitliche Kontrollen sowie für verwaltungsrechtliche Maßnahmen und Sanktionen bei Unregelmäßigkeiten in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht“ eingeführt [23].

45. Nach Art. 2 Abs. 1 werden Kontrollen und verwaltungsrechtliche Maßnahmen und Sanktionen eingeführt, um die ordnungsgemäße Anwendung des Gemeinschaftsrechts sicherzustellen. Gemäß Art. 2 Abs. 3 werden in den Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts Art und Tragweite solcher Maßnahmen festgelegt.

22 — Urteil vom 5. Mai 2011, Ze Fu Fleischhandel und Vion Trading (C-201/10 und C-202/10, Slg. 2011, I-3545, Randnr. 24).

23 — Urteil vom 29. Januar 2009, Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb u. a. (C-278/07 bis C-280/07, Slg. 2009, I-457, Randnr. 20).

46. Da es sich bei der Verordnung Nr. 2988/95 um eine allgemeine Maßnahme handelt, bestimmt Art. 2 Abs. 4, dass vorbehaltlich des anwendbaren Gemeinschaftsrechts die Verfahren für die Anwendung der Kontrollen, Maßnahmen und Sanktionen dem Recht der Mitgliedstaaten unterliegen. Mangels spezifischer Bestimmungen in der Verordnung Nr. 2988/95 müssen also zunächst die einschlägigen sektorbezogenen Unionsregelungen und zweitens das nationale Recht herangezogen werden.

47. Art. 3 Abs. 1 enthält eine allgemeine Verjährungsregelung, in der eine in allen Mitgliedstaaten geltende Mindestfrist festgelegt ist[24]. Nach der genannten Vorschrift kann in den sektorbezogenen Regelungen eine kürzere Frist vorgesehen werden, die nicht weniger als drei Jahre betragen darf. Der Gerichtshof hat entschieden, dass mit dem Begriff „sektorbezogene Regelungen“ in Art. 3 Abs. 1 Bestimmungen des Unionsrechts und nicht solche des nationalen Rechts gemeint sind[25].

48. Im vorliegenden Fall gilt die in Art. 3 Abs. 1 festgelegte Verjährungsfrist für die Hauptforderung, da es keine sektorbezogene Bestimmung gibt, die eine Frist für die Rückforderung von zu Unrecht vergüteten Zuckerlagerkosten regelt.

49. Nach Art. 4 Abs. 1 umfassen die verwaltungsrechtlichen Maßnahmen im Fall einer Unregelmäßigkeit den Entzug des rechtswidrig erlangten Vorteils durch Verpflichtung zur Zahlung des geschuldeten oder Rückerstattung des rechtswidrig erhaltenen Geldbetrags. Sodann bestimmt Art. 4 Abs. 2: „Die Anwendung der Maßnahmen nach Absatz 1 beschränkt sich auf den Entzug des erlangten Vorteils, zuzüglich – *falls dies vorgesehen ist* – der Zinsen, die pauschal festgelegt werden können.“ (Hervorhebung nur hier). Dies ist die einzige ausdrückliche Bezugnahme auf Zinsen in der Verordnung Nr. 2988/95.

50. Im vorliegenden Fall bezieht sich die Hauptforderung – Rückzahlung der Lagerkosten für Zucker, der über die Erzeugungsquoten hinaus produziert worden ist – auf eine verwaltungsrechtliche Maßnahme nach Art. 4 der Verordnung Nr. 2988/95 (und nicht auf eine verwaltungsrechtliche Sanktion im Sinne von Art. 5). Gegenstand des Ausgangsverfahrens ist ein Anspruch auf Zinsen, der auf dieser Hauptforderung beruht.

51. Im Allgemeinen entstehen Zinsansprüche nur als Folge eines Anspruchs auf einen Hauptbetrag. Daher ist eine Klage, mit der Zinsen geltend gemacht werden, in der Regel akzessorisch zu dem Hauptverfahren, in dem es um die Einziehung einer Forderung geht[26]. Nach den Tatsachenfeststellungen des nationalen Gerichts und seinen Ausführungen zu den nationalen Rechtsvorschriften verhält es sich so auch hier.

52. Aus dem Wortlaut von Art. 4 Abs. 2 ergibt sich, dass die Erhebung von Zinsen eine Maßnahme ist, die mit dem Entzug des rechtswidrig erlangten Vorteils einhergehen kann. Meines Erachtens gilt daher für die Zwecke der Verordnung Nr. 2988/95 die Zinsforderung als akzessorisch zur Hauptforderung. Der Zinsbetrag selbst ist nicht Bestandteil des rechtswidrig erlangten Vorteils.

Würdigung

53. Angesichts des Fehlens eines ausdrücklichen oder impliziten Hinweises auf die Geltendmachung von Zinsen im Text stellt sich die Frage, ob ein akzessorischer Zinsanspruch von Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 2988/95 erfasst wird.

24 — Urteil Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb u. a. (oben in Fn. 23 angeführt, Randnr. 27).

25 — Urteil vom 22. Dezember 2010, Corman (C-131/10, Slg. 2010, I-14199, Randnr. 41).

26 — Eine Ausnahme bildet offenbar der dem Urteil vom 8. März 2001, Metallgesellschaft u. a. (C-397/98 und C-410/98, Slg. 2001, I-1727), zugrunde liegende Fall, bei dem es um einen Schadensersatz- und/oder Erstattungsanspruch in Höhe des Nutzungswerts von Geldbeträgen ging, die im Wege einer Körperschaftsteuervorauszahlung an die Steuerbehörde nach Maßgabe einer Steuerregelung entrichtet worden waren, die der Gerichtshof in der Folgezeit für diskriminierend und daher für nicht unionsrechtskonform erklärte. In jenem ganz besonderen Fall, in dem der Nachteil nicht in der Pflicht zur Entrichtung der fälligen Steuer, sondern in der Pflicht zur *Vorauszahlung* bestand, stellte die Geltendmachung von Zinsen als Ausgleich für die fehlende Verfügbarkeit der Beträge tatsächlich den „Streitgegenstand der Ausgangsverfahren“ dar (Randnr. 87).

54. Wie das vorlegende Gericht ist auch die Bundesanstalt der Ansicht, dass selbst dann, wenn die Geltendmachung von Zinsen dem Unionsrecht unterliegen sollte, Art. 3 der Verordnung Nr. 2988/95 ausschließlich die Hauptforderung betreffe, die aufgrund einer Unregelmäßigkeit entstehe, nicht jedoch akzessorische Zinsansprüche.

55. Pfeifer macht erstens geltend, dass es im Unionsrecht keine eindeutige Bestimmung über Zinsforderungen gebe, zweitens, dass die erste Frage des vorlegenden Gerichts die Auslegung von Art. 4 der Verordnung Nr. 2988/95 betreffe und sich aus der Systematik und dem Wortlaut von Art. 4 Abs. 2 ergebe, dass Zinsen nicht Bestandteil des Hauptbetrags seien, der Gegenstand der Rückforderung sei, drittens, dass Art. 4 gegenüber Art. 3 eigenständig sei und, schließlich, dass Zinsforderungen akzessorisch zur Hauptforderung seien und daher eigenen Verjährungsbestimmungen unterliegen müssten.

56. Nach Auffassung der Kommission werden Zinsforderungen von Art. 3 der Verordnung Nr. 2988/95 erfasst. Verwaltungsrechtliche Maßnahmen nach Art. 4 der Verordnung Nr. 2988/95 bezweckten den Entzug des rechtswidrig erlangten Vorteils. Zinsforderungen würden bei der Anwendung solcher Maßnahmen geltend gemacht. Art. 3 setze daher für die Forderung von Zinsen implizit eine Verjährungsfrist von vier Jahren fest, die mit der Begehung der Unregelmäßigkeit zu laufen beginne. Des Weiteren trägt die Kommission vor, mit der Verordnung Nr. 2988/95 solle gewährleistet werden, dass Zinsforderungen nach nationalem Recht nicht unabhängig von Hauptforderungen behandelt würden. Dementsprechend sehe die Verordnung Nr. 2988/95 vor, dass der Zinsanspruch nicht vor Ablauf der vierjährigen Frist verjähre, die mit der Begehung der Unregelmäßigkeit beginne (vorbehaltlich etwaiger Unterbrechungszeiträume).

57. Im Gegensatz zum vorlegenden Gericht meinen die Bundesanstalt und die Kommission, dass die Einziehung von Zinsforderungen als solche dem Unionsrecht unterliege. Beide Verfahrensbeteiligte berufen sich insoweit auf Art. 32 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1290/2005.

58. Die Kommission weist darauf hin, dass zum Schutz der finanziellen Interessen der Union eine Rahmenregelung auf Unionsebene erforderlich sei, mit der eine in allen Mitgliedstaaten geltende Mindestverjährungsfrist für die Geltendmachung von Zinsforderungen festgelegt werde. Die Zinsen flössen dem Unionshaushalt zu und dienten dem Ausgleich, da sie dem Nachteil entsprächen, mit dem der Haushalt belastet werde, solange die Hauptforderung ausstehe.

59. Nach Ansicht der Bundesanstalt enthält Art. 3 Abs. 1 keine spezifische Bestimmung über Zinsansprüche. Solche Ansprüche würden daher von der darin festgelegten Verjährungsfrist nicht erfasst und unterlägen den nationalen Vorschriften.

60. Pfeifer sieht den Zweck der Zinserhebung in der Vermeidung von Wettbewerbsverfälschungen, nicht jedoch im Schutz der finanziellen Interessen der Union.

61. Gehört die Einziehung von Zinsen zur Zielsetzung der Verordnung Nr. 2988/95?

62. Das mit der Verordnung Nr. 2988/95 verfolgte Ziel kommt in den Erwägungsgründen in allgemeinen Formulierungen zum Ausdruck. Im dritten Erwägungsgrund heißt es: „Es ist … wichtig, in allen Bereichen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften zu bekämpfen.“ Der vierte Erwägungsgrund bestätigt, dass die Verordnung der Bekämpfung des Betrugs zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften dient [27].

63. Meines Erachtens ist der eigentliche Zweck der Zinserhebung maßgeblich für die Beurteilung der Frage, ob die Auferlegung einer solchen finanziellen Belastung zur Zielsetzung der Verordnung Nr. 2988/95 gehört.

27 — Urteil Corman (oben in Fn. 25 angeführt, Randnr. 36).

64. Die Zinserhebung dient einem doppelten Zweck. Erstens geht es um einen Ausgleich für denjenigen, dem der fragliche Geldbetrag nicht zur Verfügung stand. Die Zinsen entsprechen dem sich aus der Verfügbarkeit über einen bestimmten Zeitraum ergebenden Wert des Geldes, das Pfeifer in Form von Überzahlungen erhalten hat. Zweitens soll der Vorteil beseitigt werden, den Pfeifer als Empfänger der aufgrund der Unregelmäßigkeit überhöhten Beihilfebeträge erlangen würde, wenn diese zu viel gezahlten Beträge nicht zu verzinsen wären.

65. Meiner Ansicht nach steht ein solcher doppelter Zweck völlig im Einklang mit den Zielen der Verordnung Nr. 2988/95.

66. Sodann meine ich im Hinblick auf den Wortlaut und die Systematik der Verordnung Nr. 2988/95, dass trotz des Fehlens einer ausdrücklichen Formulierung in Art. 3 die dort vorgesehene vierjährige Verjährungsfrist auch für Zinsansprüche gelten sollte.

67. Da Zinsansprüche (in der Regel) akzessorisch zum Anspruch auf Herausgabe des rechtswidrig erlangten Vorteils sind, liegt es nicht gerade nahe, bei der Auslegung der Verordnung Nr. 2988/95 davon auszugehen, dass Zinsforderungen völlig außerhalb ihres Anwendungsbereichs liegen.

68. Der allgemeine Begriff „Verfolgung“ in Art. 3 Abs. 1 Satz 1, in dem es heißt: „Die Verjährungsfrist für die Verfolgung beträgt vier Jahre ab Begehung der Unregelmäßigkeit …“, lässt rein sprachlich gesehen nicht darauf schließen, dass er sich nur auf eine bestimmte Art von Ansprüchen, z. B. auf die Hauptforderung, bezieht. Meines Erachtens ist „Verfolgung“ daher so zu verstehen, dass damit sowohl Maßnahmen zur Rückforderung des Hauptbetrags (des rechtswidrig erlangten Vorteils) als auch die Geltendmachung eines akzessorischen Zinsanspruchs gemeint sind, falls ein solcher im nationalen Recht vorgesehen ist. Hierfür spricht Folgendes. Erstens bezieht sich „Verfolgung“ nach der Systematik der Verordnung Nr. 2988/95 allgemein auf ein Vorgehen der zuständigen Behörden zur Bekämpfung der Unregelmäßigkeit. Zweitens ist ein auf Zinsen gerichtetes akzessorisches Vorgehen Teil der Bemühungen zur Erreichung dieses allgemeinen Ziels. Das akzessorische Vorgehen (Erhebung von Zinsen) dient dazu, dem Unionshaushalt einen Ausgleich dafür zu verschaffen, dass dort die rechtswidrig erlangten Gelder eine bestimmte Zeit lang nicht zur Verfügung standen.

69. Drittens handeln nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs die Mitgliedstaaten, wenn sie aufgrund einer Unregelmäßigkeit rechtswidrig erlangte Geldbeträge zurückfordern, für Rechnung und im Namen des Unionshaushalts.[28] Wenn sie in diesem Rahmen ein Verfahren zur Geltendmachung akzessorischer Zinsansprüche einleiten, verfolgen sie in ähnlicher Weise einen Anspruch für Rechnung des Unionshaushalts.

70. Viertens geht das vorlegende Gericht zu Unrecht davon aus, dass, falls im nationalen Recht die Erhebung von Zinsen vorgesehen sei, die gesamten daraus erzielten Einnahmen dem Haushalt des Mitgliedstaats und nicht dem Unionshaushalt zustünden.

71. Gewiss ist die Ausgleichsregelung für die Lagerkostenvergütung so ausgestaltet, dass sie sich selbst finanzieren, nicht aber eine Einnahmequelle für den Unionshaushalt bilden soll[29]. Gleichwohl werden zu Unrecht ausgezahlte Beträge, die wiedereingezogen werden, dem Gemeinschaftshaushalt gutgeschrieben (vorbehaltlich des Rechts der Mitgliedstaaten auf Einbehalt von 20 % dieser Beträge); soweit akzessorische Zinsansprüche im nationalen Recht vorgesehen sind, werden auch alle eingezogenen Zinsen dem Gemeinschaftshaushalt gutgeschrieben[30]. Demnach fällt die Geltendmachung sowohl des Hauptbetrags als auch der Zinsen in den Bereich der finanziellen Interessen der Union.

28 — Urteil Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb u. a. (oben in Fn. 23 angeführt, Randnr. 29).

29 — Siehe oben, Nrn. 16 f.

30 — Siehe oben, Nrn. 11 bis 13, in denen die Entstehungsgeschichte der Vorschriften im Einzelnen dargelegt wird.

72. Meiner Meinung nach führt daher eine teleologische Auslegung der Verordnung Nr. 2988/95 zu dem Ergebnis, dass Zinsforderungen, die nur entstehen können, wenn eine Hauptforderung besteht, zu der sie in einem akzessorischen Verhältnis stehen können, ebenfalls von der Verordnung erfasst werden und dass für sie daher die in Art. 3 Abs. 1 festgelegte Verjährungsfrist gilt.

73. Im Fall der rechtswidrigen Erlangung eines Vorteils aufgrund einer Unregelmäßigkeit gilt also die vierjährige Frist nach Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 2988/95 für die Verjährung von nach nationalem Recht geltend gemachten Zinsansprüchen.

Fragen 2, 3 und 4

Vorbemerkungen

74. Diese Auslegung führt sofort zu dem schwierigen Problem, wie die Verordnung Nr. 2988/95 mangels detaillierter ausdrücklicher Bestimmungen über akzessorische Zinsansprüche anzuwenden ist.

75. Insoweit sind die verbleibenden Fragen des vorlegenden Gerichts eng miteinander verzahnt, da darin bestimmte Punkte angesprochen werden, die die Modalitäten einer möglichen Anwendung der in der Verordnung Nr. 2988/95 festgelegten Verjährungsfrist auf solche Zinsansprüche betreffen.

76. Es liegt auf der Hand, dass bei der Prüfung einer Verjährung der Zeitpunkt des Fristbeginns bestimmt werden muss. Dennoch findet sich in der Verordnung Nr. 2988/95 hierzu keine spezifische Bestimmung, die Zinsen betrifft. Es gibt auch keine Bestimmungen über Zinssätze oder über die Zinsberechnung.

77. Der Gerichtshof hat entschieden, dass es mangels Unionsmaßnahmen Sache des nationalen Rechts ist, alle mit der Erstattung zu Unrecht erhobener Abgaben zusammenhängenden Nebenfragen, einschließlich des Zeitpunkts, von dem an die Zinsen zu berechnen sind, und des Zinssatzes, zu regeln [31]. Im Fall einer Verfolgung zur Rückforderung eines rechtswidrig erlangten Vorteils im Sinne der Verordnung Nr. 2988/95 müssen Zinsansprüche sogar zwangsläufig nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts geltend gemacht werden, da Zinsen nur erhoben werden können, wenn dies im nationalen Recht vorgesehen ist [32].

78. Alle nationalen Regelungen müssen im Einklang mit der den Mitgliedstaaten nach Art. 325 Abs. 1 AEUV obliegenden allgemeinen Pflicht, Betrügereien und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete rechtswidrige Handlungen zu bekämpfen, sowie im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts angewendet werden. Nationale Regelungen, die die Modalitäten der in Art. 3 Abs. 1 vorgesehenen Verjährung (wie etwa den Beginn der Verjährungsfrist) berühren, müssen mithin den Erfordernissen der Rechtssicherheit genügen [33]. Außerdem dürfen die nationalen Regelungen nicht ungünstiger sein als bei ähnlichen Klagen, die nur nationales Recht betreffen (Grundsatz der Äquivalenz), und nicht so ausgestaltet sein, dass sie es praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren, die Entschädigung zu erlangen (Grundsatz der Effektivität) [34].

31 — Urteil Metallgesellschaft u. a. (oben in Fn. 26 angeführt, Randnr. 86).

32 — Art. 4 Abs. 2. Es ist zwar denkbar, dass Unionsvorschriften für einen bestimmten Sektor so gestaltet sind, dass die Forderung von Zinsen auf zu Unrecht ausgezahlte Hauptbeträge speziell vorgesehen ist. Das ist hier indessen nicht der Fall.

33 — Urteil vom 11. Juli 2002, Marks and Spencer (C-62/00, Slg. 2002, I-6325, Randnr. 39 und die dort angeführte Rechtsprechung); siehe auch unten, Nr. 80.

34 — Urteil vom 24. März 2009, Danske Slagterier (C-445/06, Slg. 2009, I-2119, Randnr. 31 und die dort angeführte Rechtsprechung).

79. Der Europäische Rechnungshof (im Folgenden: Hof) hat unlängst einen Sonderbericht mit dem Titel „Wiedereinziehung rechtsgrundlos geleisteter Zahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik“ vorgelegt [35]. Darin wird festgestellt, dass die Erhebung von Zinsen auf Forderungen, die aufgrund einer Unregelmäßigkeit entstehen, noch immer nicht vollständig vereinheitlicht worden sei und dass die überwiegende Mehrheit der Maßnahmen (wie der der Berechnung zugrunde zu legende Zinssatz) nach nationalem Recht getroffen werde [36]. Deshalb empfiehlt der Hof die Einführung ausdrücklicher Regelungen für die Geltendmachung von Zinsforderungen auf Unionsebene, um die finanziellen Interessen der Union wirksam zu schützen.

80. Der Gerichtshof hat bereits im Jahr 1970 entschieden, dass Regelungen über verfahrensrechtliche Verjährungsfristen im Voraus festgelegt werden und den Erfordernissen der Rechtssicherheit genügen müssen [37].

81. Aus Gründen der Verfahrenslogik sollten Verjährungsvorschriften in Form eines Maßnahmenbündels u. a. die Dauer der Verjährungsfrist, die Kriterien für die Bestimmung des Zeitpunkts, ab dem die Frist zu laufen beginnt, die Vorgänge, die eine Unterbrechung oder Aussetzung der Verjährung bewirken, sowie die anwendbaren Zinssätze regeln. Bei der Zusammenstellung eines solchen Vorschriftenbündels sind die Interessen der zuständigen mitgliedstaatlichen Behörden und die Interessen der Wirtschaftsteilnehmer sowie die Aufsichtsfunktion der Kommission beim Schutz der finanziellen Interessen der Union zu berücksichtigen.

82. Ich bin zu der Auffassung gelangt, dass Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 2988/95 so verstanden werden kann, dass er eine vierjährige Verjährungsfrist für Zinsansprüche vorschreibt [38]. Damit ist jedoch nicht gesagt, dass der Gerichtshof bestrebt sein sollte, eine komplette „Verjährungsregelung“ für Zinsforderungen zu schaffen, indem er etwas in den Wortlaut hineinliest, was ganz offensichtlich dort nicht vorhanden ist. Ein solches Vorgehen liefe dem Gebot der Rechtssicherheit zuwider. Der Unionsgesetzgeber sollte vielleicht prüfen, ob er harmonisierte Durchführungsbestimmungen für die Anwendung der vierjährigen Verjährungsfrist bei der Geltendmachung von Zinsansprüchen erlassen muss. Nach dem derzeitigen Stand gibt es solche unionsrechtlichen Bestimmungen nicht.

Frage 2

83. Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob bei der für die Zwecke des Art. 3 Abs. 3 der Verordnung Nr. 2988/95 vorzunehmenden Bestimmung der Dauer einer innerstaatlich geregelten Verjährungsfrist Faktoren wie das Herausschieben des Fristbeginns einzubeziehen sind.

84. Nach Ansicht des nationalen Gerichts sind im Hinblick auf die Frage 2 lediglich die Jahre 1999 und 2000 von Bedeutung. Die Jahre 2001 und 2002 seien nämlich von den geänderten nationalen Bestimmungen über Zinsforderungen erfasst, für die eine kürzere Verjährungsfrist von drei Jahren gelte [39]. Für die Jahre 1999 und 2000 gelte hingegen unmittelbar die Verordnung Nr. 2988/95, die eine vierjährige Verjährungsfrist vorsehe [40].

35 — Sonderbericht Nr. 8/2011, abrufbar unter www.eca.europa.eu.

36 — Vgl. Sonderbericht Nr. 8/2011, Randnr. 33.

37 — Urteil vom 15. Juli 1970, ACF Chemiefarma/Kommission (41/69, Slg. 1970, 661, Randnrn. 19 f.).

38 — Siehe oben, Nr. 73.

39 — Siehe oben, Nr. 22.

40 — Siehe oben, Nr. 7.

85. Das vorlegende Gericht führt aus, dass im Fall der Anwendbarkeit der Verordnung Nr. 2988/95 auf die für 1999 fälligen Zinsen derjenige Teil des Anspruchs, der sich auf den Zeitraum 1. bis 30. Januar 1999 beziehe, verjährt sei, da Zinsen erst ab Erlass der Hauptbescheide am 30. Januar 2003 verlangt werden könnten [41]. Sollte hingegen das nationale Recht maßgebend sein, blieben Ansprüche für den Zeitraum vor dem 31. Dezember 1999 unverjährt, da nach den nationalen Vorschriften der Beginn der Verjährungsfrist auf das Ende des Kalenderjahrs herausgeschoben werde, in dem der Anspruch entstanden sei [42].

86. Die beiden Parteien des Ausgangsverfahrens sind der Auffassung, dass in einen Vergleich mit der in Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 2988/95 festgelegten vierjährigen Frist auch andere Umstände als allein die abstrakte Dauer der nationalen Verjährungsfrist einzubeziehen seien.

87. Die Kommission weist darauf hin, dass die Verordnung Nr. 2988/95 keine spezifischen Bestimmungen zur Berechnung der Verjährungszeiträume und -fristen enthalte. Daher sei Art. 3 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1182/71 entsprechend anzuwenden und in Verbindung mit der Verordnung Nr. 2988/95 zu lesen. Schließlich führt die Kommission an, dass bei dem nach Art. 3 Abs. 3 gebotenen Vergleich der Verjährungsfristen für Zinsansprüche Fristen, die länger als vier Jahre seien, den Erfordernissen der Rechtssicherheit genügen müssten.

88. Ich schließe mich den Ausführungen der Kommission insofern an, als die Verordnung Nr. 1182/71 Anwendung finden sollte, da die Verordnung Nr. 2988/95 keine Bestimmungen über die Modalitäten der Fristenberechnung enthält.

89. Gelten nationale Vorschriften, durch die der Beginn der Verjährungsfrist auf das Ende des Kalenderjahrs herausgeschoben wird, in dem der Anspruch entsteht, in Verbindung mit der in Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 2988/95 festgelegten Vierjahresfrist?

90. Wie sich aus meiner Antwort auf Frage 1 ergibt, bin ich der Meinung, dass die Verjährungsfrist für Zinsansprüche nach Maßgabe von Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 2988/95 vier Jahre beträgt. Da diese Bestimmung unmittelbar anwendbar ist, folgt außerdem zwingend, dass eine kürzere Frist von drei Jahren nicht verordnungskonform ist [43].

91. Es ist Sache des nationalen Gerichts, zu entscheiden, wie sich die unmittelbar anwendbare vierjährige Verjährungsfrist auf die Zinsansprüche für die Jahre 2000 und 2001 auswirkt.

92. Ich stelle fest, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs Art. 3 Abs. 3 der Verordnung Nr. 2988/95 den Mitgliedstaaten bei Unregelmäßigkeiten ein weites Ermessen hinsichtlich der Festlegung *längerer* Verjährungsfristen lässt, um dadurch die finanziellen Interessen der Union zu schützen [44].

93. Bestimmungen, die die Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von die finanziellen Interessen der Union beeinträchtigenden Betrügereien erlassen und anwenden, müssen dabei gleichwohl die allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts beachten. Insbesondere müssen Regelungen über Verjährungsfristen ihre Funktion, die Rechtssicherheit zu gewährleisten, erfüllen [45].

41 — Siehe oben, Nr. 29.

42 — Siehe oben, Nr. 22.

43 — Urteile Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb u. a. (oben in Fn. 23 angeführt, Randnrn. 27 f.) und Ze Fu Fleischhandel und Vion Trading (oben in Fn. 22 angeführt, Randnr. 24).

44 — Urteil Corman (oben in Fn. 25 angeführt, Randnr. 54).

45 — Urteil Ze Fu Fleischhandel und Vion Trading (oben in Fn. 22 angeführt, Randnrn. 30 und 32 und die dort angeführte Rechtsprechung).

94. Zur Bestimmung der Dauer der Verjährungsfrist für Zinsansprüche müssen deshalb in den nach Art. 3 Abs. 3 der Verordnung Nr. 2988/95 gebotenen Vergleich mit der in Art. 3 Abs. 1 festgelegten allgemeinen vierjährigen Verjährungsfrist auch nationale Vorschriften einbezogen werden, durch die die Verjährungsfrist verlängert wird.

Frage 3

95. Die dritte Frage des vorlegenden Gerichts besteht aus zwei Teilen.

96. Mit dem ersten Teil möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Verjährungsfrist auch für Zinsansprüche mit der Begehung der Unregelmäßigkeit (Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 2988/95) bzw. mit der Beendigung der andauernden oder wiederholten Unregelmäßigkeit (Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 2) zu laufen beginnt und wie es sich verhält, wenn die Zinsansprüche nach nationalem Recht erst später entstehen, z. B. nach Abschluss eines Verfahrens über die Unregelmäßigkeit.

97. Nach Ansicht von Pfeifer beginnt die Verjährungsfrist für Zinsansprüche mit dem Zeitpunkt, zu dem die zuständigen Behörden die Hauptforderung geltend machen. Die Bundesanstalt ist der Ansicht, dass sich der Zeitpunkt, zu dem die Verjährungsfrist für Zinsansprüche beginne, nach nationalem Recht richte. Der Kommission zufolge beginnt die Verjährungsfrist mit der Begehung der Unregelmäßigkeit.

98. Der schriftlichen Antwort der Bundesanstalt auf vom Gerichtshof gestellte Fragen zum Wesen der Unregelmäßigkeit – nämlich ob es sich um eine andauernde oder wiederholte Unregelmäßigkeit handele – entnehme ich, dass dies im Ausgangsverfahren nach wie vor streitig ist. Das vorlegende Gericht hat demnach noch nicht entschieden, ob die Unregelmäßigkeit unter Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 oder Unterabs. 2 einzuordnen ist.

99. Meines Erachtens stellt die Klärung dieses Punkts jedoch den notwendigen ersten Schritt für die Feststellung dar, wann die Verjährungsfrist für die Zinsansprüche zu laufen beginnt.

100. Nach dem Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache Vonk Dairy Products [46] liegt eine andauernde oder wiederholte Unregelmäßigkeit vor, wenn sie von einem Wirtschaftsteilnehmer der Gemeinschaft begangen wird, der wirtschaftliche Vorteile aus einer Gesamtheit ähnlicher Geschäfte zieht, die gegen dieselbe Vorschrift des Gemeinschaftsrechts verstoßen. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, anhand dieser Definition festzustellen, ob die Tatbestandsvoraussetzungen einer andauernden oder wiederholten Unregelmäßigkeit nach dem dem Ausgangsverfahren zugrunde liegenden Sachverhalt erfüllt sind [47].

101. Was den Beginn der Verjährungsfrist betrifft, so stellt der Wortlaut von Art. 3 Abs. 1 (in dem vom Zeitpunkt der Begehung der Unregelmäßigkeit nach Art. 1 Abs. 1 die Rede ist) auf die Unregelmäßigkeit selbst und nicht auf einen etwaigen akzessorischen Zinsanspruch ab. Es gibt keine Hinweise darauf, wann die Verjährungsfrist für die Zinsforderung zu laufen beginnt. Ich füge hinzu, dass es nicht immer möglich sein wird, den Hauptbetrag (d. h. den rechtswidrig erlangten Vorteil) bereits im Zeitpunkt der Begehung einer Unregelmäßigkeit zu beziffern [48]. In solchen Fällen lässt sich auch nicht die Höhe eines akzessorischen Zinsanspruchs bestimmen.

46 — Urteil vom 11. Januar 2007 (C-279/05, Slg. 2007, I-239, Randnr. 41).

47 — Randnr. 43 des Urteils.

48 — Nach der Definition in Art. 1 Abs. 2 der Verordnung Nr. 2988/95 ist der Tatbestand der Unregelmäßigkeit bei einem Verstoß eines Wirtschaftsteilnehmers gegen das Gemeinschaftsrecht gegeben. Jedoch führt nicht jeder derartige Verstoß bei der Begehung sofort zu der Höhe nach bestimmbaren Ansprüchen. Vgl. z. B. Urteil vom 21. Dezember 2011, Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre (C-465/10, Slg. 2011, I-14081), (irreguläre Durchführung eines öffentlichen Ausschreibungsverfahrens).

102. Mangels einer ausdrücklichen unionsrechtlichen Bestimmung muss diese Frage nach nationalem Recht entschieden werden. Sollte der Unionsgesetzgeber zu der Auffassung gelangen, dass der Zeitpunkt, zu dem die Verjährungsfrist für Zinsansprüche zu laufen beginnt, nach harmonisierten Vorschriften bestimmt werden sollte, wird er vermutlich entsprechend tätig werden.

103. Das vorlegende Gericht hat daher zunächst festzustellen, ob Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 oder Unterabs. 2 eingreift. Sodann hat es anhand der innerstaatlichen Vorschriften den Zeitpunkt zu bestimmen, ab dem die Verjährungsfrist für Zinsansprüche zu laufen beginnt. Bei der Anwendung dieser Vorschriften ist der akzessorische Charakter von Zinsansprüchen zu berücksichtigen, da der Zinsanspruch erst festgestellt werden kann, wenn der Hauptbetrag bekannt ist.

104. Mit dem zweiten Teil der Frage 3 möchte das vorlegende Gericht wissen, wann bei andauernden oder wiederholten Unregelmäßigkeiten die Verjährungsfrist für Zinsansprüche beginnt (Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 2).

105. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Verjährungsfrist für Zinsansprüche vor Beendigung solcher Unregelmäßigkeiten beginnt und auf den Zeitpunkt der Beendigung der andauernden oder wiederholten Unregelmäßigkeit herausgeschoben wird.

106. Meine Antwort auf den ersten Teil der Frage 3 gilt entsprechend auch für die Geltendmachung von Zinsen bei andauernden oder wiederholten Unregelmäßigkeiten. Meiner Meinung nach legt die Verordnung Nr. 2988/95 nicht fest, ab welchem Zeitpunkt die Verjährungsfrist für Zinsansprüche zu laufen beginnt. Den Mitgliedstaaten verbleibt daher die Möglichkeit, den Zeitpunkt, zu dem der Lauf der Verjährungsfrist für solche Ansprüche in Gang gesetzt wird, anhand der nationalen Vorschriften zu bestimmen.

Frage 4

107. Mit seiner letzten Frage möchte das nationale Gericht wissen, inwieweit die in Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 2988/95 festgelegte Verjährung durch die Hauptbescheide und die Feststellung der Zinspflicht (vom 30. Januar 2003) unterbrochen wird.

108. Das vorlegende Gericht führt aus, dass die Hauptbescheide die Verjährung sowohl der Hauptforderung als auch der Zinsforderung unterbrochen hätten. Nach Erlass der Hauptbescheide habe eine neue Verjährungsfrist zu laufen begonnen, die am 31. Januar 2007 abgelaufen sei. Mithin sei die Zinsforderung bereits vor Erlass des ersten Zinsbescheids am 13. April 2007 verjährt gewesen [49].

109. Allerdings geht das vorlegende Gericht davon aus, dass mit den Hauptbescheiden auch die Zinspflicht selbst festgestellt worden ist. Daher fragt es, ob ein die Hauptforderung betreffendes laufendes Gerichtsverfahren (oder Überprüfungsverfahren) die Verjährung des Zinsanspruchs unterbrechen kann.

110. Nach Ansicht der Bundesanstalt ist die Verjährung gehemmt, solange die Entscheidungen noch anfechtbar sind.

111. Pfeifer unterscheidet zwischen der Hauptforderung und der Zinsforderung. Nur wenn die zuständige Behörde eine Entscheidung über die Zinsforderung erlasse, könne dies eine Unterbrechungshandlung hinsichtlich dieser Forderung darstellen. Die Entscheidungen vom 30. Januar 2003 hätten ausschließlich die Hauptforderung betroffen. Daher seien sie nicht geeignet, die für die Zinsforderung geltende Verjährung im Sinne von Art. 3 der Verordnung Nr. 2988/95 zu unterbrechen. Folglich sei bei Erlass des Zinsbescheids die vierjährige Verjährungsfrist hinsichtlich eines Teils der geschuldeten Zinsen bereits abgelaufen gewesen.

49 — Siehe oben, Nr. 34.

112. Die Kommission legt Art. 3 Abs. 2 der Verordnung Nr. 2988/95 (wonach die Frist für die Vollstreckung der Entscheidung, mit der eine verwaltungsrechtliche *Sanktion* verhängt wird, drei Jahre beträgt) dahin aus, dass diese Vorschrift auf verwaltungsrechtliche *Maßnahmen* entsprechend anzuwenden sei [50], wenn die zuständigen Behörden eine Entscheidung über den Entzug eines rechtswidrig erlangten Vorteils bekannt gäben. Zudem würden die Fälle der Unterbrechung und der Aussetzung der Verjährung durch nationales Recht geregelt.

113. Meines Erachtens lässt sich Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 3 Satz 1 nur dahin verstehen, dass er sich auf die Verjährungsfrist von vier Jahren nach Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 zurückbezieht. Soweit also diese vierjährige Frist gilt, wird die Verjährung nur durch Handlungen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 3 unterbrochen.

114. Unterbricht eine dem Schuldner zur Kenntnis gebrachte Ermittlungs- oder Verfolgungshandlung einer zuständigen Behörde, die die Hauptforderung betrifft, auch die Verjährung eines akzessorischen Zinsanspruchs?

115. Ich weise darauf hin, dass die Bundesanstalt den von Pfeifer ursprünglich erhobenen Widerspruch zurückwies, mit Bescheid vom 10. Oktober 2006 jedoch die Hauptforderung herabsetzte [51]. Dieser Bescheid war eine der betreffenden Person zur Kenntnis gebrachte Ermittlungs- oder Verfolgungshandlung der zuständigen Behörde im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 2988/95.

116. Nach jeder eine Unterbrechung bewirkenden Handlung beginnt die Verjährungsfrist von Neuem [52]. Die Verjährungsfrist für die Hauptforderung begann daher nach diesem Bescheid erneut zu laufen. Da die Zinsforderung akzessorisch ist, würde sich die Unterbrechungswirkung des die Hauptforderung betreffenden Widerspruchsbescheids vom 10. Oktober 2006 grundsätzlich auch auf die Verjährung des Zinsanspruchs erstrecken. Allerdings hat das nationale Gericht erst noch festzustellen, ob es sich im vorliegenden Fall um eine andauernde oder wiederholte Unregelmäßigkeit handelt [53]; diese Feststellung ist unerlässlich, um entscheiden zu können, inwieweit sich der Widerspruchsbescheid vom 10. Oktober 2006 auf die Verjährung des Zinsanspruchs auswirkt. Meines Erachtens kann sich der Gerichtshof hierzu nicht weiter äußern.

117. Des Weiteren gibt das nationale Gericht an, dass die Hauptbescheide, die (aufgrund der von Pfeifer erhobenen Klage) Gegenstand eines Gerichtsverfahrens seien, noch nicht bestandskräftig und vollstreckbar seien. Angesichts dessen fragt es, wann die Unterbrechungswirkung für die Zwecke der Verordnung Nr. 2988/95 endet.

118. Ausgangspunkt für die Beantwortung der Frage des vorlegenden Gerichts ist wiederum der akzessorische Charakter von Zinsansprüchen [54].

119. Wenn die Hauptbescheide (die dem Zinsanspruch zugrunde liegen) mit einer Klage bei Gericht angefochten werden, wissen die zuständigen Behörden erst bei Abschluss dieses Gerichtsverfahrens, ob ein Zinsanspruch besteht. In diesem Fall stellt die Entscheidung der zuständigen Behörde, sich gegen die Klage zu verteidigen, eine „der betreffenden Person zur Kenntnis gebrachte Verfolgungshandlung“ im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 3 dar.

50 — Siehe oben, Nr. 7.

51 — Siehe oben, Nr. 30.

52 — Urteil vom 28. Oktober 2010, SGS Belgium u. a. (C-367/09, Slg. 2010, I-10761, Randnr. 67).

53 — Siehe oben, Nr. 99.

54 — Siehe oben, Nr. 51.

120. Ist das Gerichtsverfahren abgeschlossen und wird darin das Bestehen der Forderung festgestellt, ist die zuständige Behörde in der Lage, den Schuldner entsprechend zu unterrichten (und entweder die Höhe ihres Anspruchs zu bestätigen oder entsprechend der abschließenden richterlichen Entscheidung anzupassen). Erst zu diesem Zeitpunkt steht der akzessorische Zinsanspruch mit Sicherheit fest.

121. Ein Gerichtsverfahren über den Hauptbescheid unterbricht daher im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 3 eine gegebenenfalls laufende Verjährung eines akzessorischen Zinsanspruchs.

122. Verjährungsfristen müssen außerdem die Rechtssicherheit gewährleisten [55]. Erst nach Abschluss eines gerichtlichen Verfahrens (oder behördlicher Ermittlungshandlungen) ist den Beteiligten – d. h. dem Wirtschaftsteilnehmer und der zuständigen nationalen Behörde – bekannt, erstens, ob eine Forderung besteht, und zweitens, dass infolgedessen die Frist für die Geltendmachung eines nach nationalem Recht gegebenenfalls zulässigen Zinsanspruchs zu laufen begonnen hat [56].

123. Meines Erachtens ist daher die Verjährung im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 2988/95 bis zur rechtskräftigen Entscheidung in einem Verfahren unterbrochen, in dem die Hauptbescheide angefochten werden, wenn mit diesen Bescheiden die Zinspflicht dem Grunde nach festgestellt wird.

Ergebnis

124. Dementsprechend bin ich der Meinung, dass der Gerichtshof die vom Bundesverwaltungsgericht vorgelegten Fragen folgendermaßen beantworten sollte:

1. Im Fall der rechtswidrigen Erlangung eines Vorteils aufgrund einer Unregelmäßigkeit gilt die vierjährige Frist nach Art. 3 Abs. 1 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften für die Verjährung von nach nationalem Recht geltend gemachten Zinsansprüchen.

2. Zur Bestimmung der Dauer der Verjährungsfrist für Zinsansprüche müssen in den nach Art. 3 Abs. 3 der Verordnung Nr. 2988/95 gebotenen Vergleich mit der in Art. 3 Abs. 1 festgelegten allgemeinen vierjährigen Verjährungsfrist auch nationale Vorschriften einbezogen werden, durch die die Verjährungsfrist verlängert wird.

3. Da die Verordnung Nr. 2988/95 nicht festlegt, ab welchem Zeitpunkt die Verjährungsfrist für Zinsansprüche bei unter Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 oder Unterabs. 2 fallenden Unregelmäßigkeiten zu laufen beginnt, verbleibt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, den Zeitpunkt, zu dem die Verjährungsfrist für solche Ansprüche in Lauf gesetzt wird, anhand der nationalen Vorschriften zu bestimmen.

4. Die Verjährung ist im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 2988/95 bis zur rechtskräftigen Entscheidung in einem Verfahren unterbrochen, in dem die Hauptbescheide angefochten werden, wenn mit diesen Bescheiden die Zinspflicht dem Grunde nach festgestellt wird.

55 — Urteil SGS Belgium u. a., oben in Fn. 52 angeführt, Randnr. 68.

56 — Siehe oben, Nrn. 80 bis 82.