SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PIETER VERLOREN VAN THEMAAT VOM 21. JANUAR 1982 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Einleitung

Die Rechtssache Fromme, die uns heute beschäftigt, weist eine Reihe von Aspekten auf, die nicht jedermanns Rechtsgefühl befriedigen werden. Offenbar hat auch das Vorlagegericht bei der fraglichen Zinsforderung eine Reihe von Punkten erblickt, an denen sein Rechtsgefühl Anstoß nahm. Nicht alle Beeinträchtigungen des Rechtsgefühls können aber aufgrund des Gemeinschaftsrechts beseitigt werden. Selbst die Klägerin des Ausgangsverfahrens hat während des Verfahrens vor dem Gerichtshof zugegeben, daß das Vorlagegericht mit seinen Fragen und den dazu gegebenen Erläuterungen einen zu hohen Wechsel auf das Gemeinschaftsrecht gezogen hat. Worauf es bei etwaigen Beeinträchtigungen des Rechtsgefühls, wie sie hier zur Debatte stehen, ankommt, ist, daß scharf unterschieden wird zwischen

a) der Verletzung von Rechtsgrundsätzen des nationalen Rechts, über die Sie im Rahmen eines Verfahrens nach Artikel 177 des Vertrages nicht entscheiden können;

b) der Verletzung geschriebener Rechtsvorschriften und ungeschriebener Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts einschließlich der Grenzen, die das Gemeinschaftsrecht der Gültigkeit und dem Inhalt nationaler Rechtsvorschriften zieht. Namentlich auf diesen Aspekt werden sich Ihre Antworten auf die Vorlagefragen beziehen müssen. Nicht nur die Klägerin des Ausgangsverfahrens, sondern auch die Kommission hat dabei angeregt, die Fragen so präzise zu beantworten, daß das Vorlagegericht anhand dieser Antworten über alle relevanten gemeinschaftsrechtlichen Fragen, die aufgeworfen worden sind, entscheiden kann;

c) für das Rechtsbewußtsein unbefriedigenden Aspekten der Rechtssache, für die allein der nationale oder der Gemeinschaftsgesetzgeber in der Zukunft eine Lösung finden kann.

Die wichtigsten für Sie relevanten Tatsachen in dieser Rechtssache sind folgende:

Der Getreidehändler Fromme erhielt 1970 von der Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (BALM) eine Prämie in Höhe von 128 497,62 DM. Diese Prämienzahlung erfolgte aufgrund der Verordnung Nr. 172/67 des Rates (ABl. 1967, S. 2602), in der die Grundregelung für das Denaturierungssystem niedergelegt war. Nachdem eine Buchprüfung ergeben hatte, daß Fromme zum Zwecke dieser Denaturierung weniger blauen Farbstoff verwendet hatte, als die Durchführungsverordnung Nr. 1403/69 der Kommission (ABl. L 180, 1969, S. 3) vorschrieb, wurde die Prämie Ende 1977 wieder zurückgefordert. Unstreitig ist, daß das Ziel der betreffenden Denaturierungsvorschrift, die ausschließliche Verwendung des denaturierten Weizens für Futterzwecke, im speziellen Fall erreicht wurde. Gleichwohl wurde die Prämie mit Bescheid vom 8. Dezember 1977 zurückgefordert, und Fromme entsprach dieser

1 — Aus dem Niederländischen übersetzt.

Forderung. Das Verfahren, das zu der nunmehr zur Debatte stehenden Fragestellung geführt hat, bezieht sich dann auch nicht auf die Hauptforderung. 1980 forderte die BALM nämlich noch Zinsen auf die zu Unrecht ausgezahlte Prämie nach, die wegen des inzwischen eingetretenen Zeitablaufs nach den Ausführungen der Klägerin des Ausgangsverfahrens insgesamt 70 bis 80 % der Hauptsumme betragen. Die Ihnen vom Vorlagegericht gestellten Fragen hängen ausschließlich mit dieser Nachforderung von Zinsen zusammen.

Die Zinsforderung beruht auf § 11 Absatz 1 Satz 2 der Verordnung Denaturierungsprämie Getreide des deutschen Landwirtschaftsministers vom 8. August 1968 in der Fassung der Verordnung zur Anpassung von Zinsregelungen in Verordnungen zur Durchführung der gemeinsamen Marktorganisationen vom 14. Februar 1973. Die gesetzliche Grundlage für die letztgenannte Verordnung ist das Gesetz zur Durchführung der gemeinsamen Marktorganisationen vom 31. Oktober 1972.

Die Frage, auf die es für Sie in diesem Verfahren ankommt, geht dahin, ob eine Regelung, wie sie in der Bundesrepublik Deutschland gilt, mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist. Die genannte Zinsverordnung sieht bei Forderungen auf Rückzahlung zu Unrecht gewährter Prämien der hier in Rede stehenden Art einen festen Zinssatz für den Zeitraum von der Auszahlung bis zur Rückzahlung der Prämie (im vorliegenden Fall also ungefähr sieben Jahre) vor, der 3 % über dem jeweiligen Diskontsatz der Deutschen Bundesbank liegt, aber mindestens 6,5 % beträgt.

Die betreffenden deutschen Regelungen beruhen ihrerseits wieder auf oder müssen jedenfalls geprüft werden anhand der Verordnung Nr. 729/70 des Rates (ABl. L 94, 1970, S. 16), bei der insbesondere Artikel 8 folgendes bestimmt:

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

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

— Unregelmäßigkeiten zu verhindern und zu verfolgen,

— die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträge wiedereinzuziehen.

Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission die zu diesem Zweck getroffenen Maßnahmen, insbesondere den Stand der Verwaltungs- und Gerichtsverfahren, mit.

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

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

(3) Der Rat erläßt auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit die Grundregeln für die Anwendung dieses Artikels.

Durchführungsmaßnahmen, wie sie Absatz 3 dieses Artikels erwähnt, sind noch nicht zustande gekommen, was unter dem Gesichtspunkt der Effektivität und Einheitlichkeit der Betrugsbekämpfung in allen Mitgliedstaaten entschieden bedauert werden muß. Ich komme auf die-

sen Punkt im Zusammenhang mit bestimmten Aspekten der in Rede stehenden Zinsregelung noch zurück. Dagegen enthält die Verordnung Nr. 1403/69 der Kommission (ABl. L 180, 1969, S. 3) eine Regelung zur Durchführung der Ratsverordnung in bezug auf andere Punkte, als hier von Interesse ist.

Das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main hat das bei ihm anhängige Verfahren ausgesetzt, um Ihnen folgende Fragen vorzulegen:

1. Ist es mit dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vereinbar, daß die Bundesrepublik Deutschland auf zu Unrecht ausgezahlte Denaturierungsprämien Zinsen erhebt, die vom Tage der Auszahlung an berechnet werden und 3 vom Hundert über dem jeweiligen Diskontsatz der Deutschen Bundesbank, mindestens jedoch 6,5 vom Hundert betragen, ohne durch eine Norm des Gemeinschaftsrechts dazu ermächtigt zu sein?
2. Wenn nein:
   Enthält Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik vom 21. April 1970 (ABl. L 94 vom 28. 4. 1970, S. 13) eine Ermächtigungsgrundlage, die die Bundesrepublik berechtigt, Zinsen der in Frage 1 genannten Art zu erheben?
3. Wenn nein:
   Gibt es eine andere Vorschrift oder einen allgemeinen Rechtsgrundsatz des Gemeinschaftsrechts, aus dem sich eine entsprechende Ermächtigung ergibt?

2. Untersuchung der gestellten Fragen

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens, die deutsche Bundesregierung und die Kommission, stimmen in ihren schriftlichen Erklärungen darin überein, daß aus den gestellten Fragen und den sich darauf beziehenden, im Sitzungsbericht erwähnten Gründen des Vorlagegerichts ein grundlegendes Mißverständnis hinsichtlich des allgemeinen Verhältnisses zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht auf dem Gebiet der Agrarmarktorganisationen ersichtlich wird. Man kann dieses allgemeine Verhältnis beim heutigen Stand des Gemeinschaftsrechts nicht so umschreiben, daß der nationale Gesetzgeber in diesem Bereich ausschließlich zuständig ist, soweit er hierzu durch das Gemeinschaftsrecht ausdrücklich ermächtigt worden ist. Bei der Beantwortung der Fragen wird diesem Mißverständnis Aufmerksamkeit gewidmet werden müssen. Da das Mißverständnis allen gestellten Fragen zugrunde liegt, werden die für das Vorlagegericht relevanten Auslegungsrichtlinien mehr oder weniger unabhängig von den gestellten Fragen formuliert werden müssen. Doch wird dabei auf alle während des Verfahrens aufgetretenen und für das Vorlagegericht relevanten Fragen des Gemeinschaftsrechts eingegangen werden müssen.

Die Fragen können dann, damit dem Vorlagegericht eine nützliche Antwort gegeben werden kann, wir folgt neu formuliert werden:

„Wird die Befugnis eines Mitgliedstaats, auf zu Unrecht ausgezahlte Denaturierungsprämien bei der Rückforderung Zinsen zu erheben, die vom Tage der Auszahlung an berechnet werden und 3 % über dem jeweiligen Diskontsatz der betreffenden Zentralbank, mindestens jedoch 6,5 % betragen, eingeschränkt durch:

1. den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft;

2. Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 des Rates über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 94 vom 28. 4. 1970, S. 13) oder
3. andere Vorschriften oder allgemeine Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts?"

Ich werde diese Fragen in der folgenden Reihenfolge behandeln: Wegen der in diesem Punkt aus allen Fragen deutlich werdenden Mißverständnisse werde ich zunächst auf einige gemeinschaftsrechtliche Grundsätze in bezug auf die Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik durch nationale Behörden eingehen. Sodann werde ich die Frage behandeln, inwieweit Artikel 8 der Verordnung Nr. 729/70 in dieser Hinsicht zu anderen Schlußfolgerungen führt.

Danach werde ich auf die zwei wichtigsten Einschränkungen eingehen, die — wenn auch mit anderen Auswirkungen für die vorliegende Rechtssache — in allen schriftlichen Erklärungen aus Ihrer Rechtsprechung abgeleitet worden sind. Schließlich werde ich aus Anlaß der dritten Vorlagefrage noch prüfen, ob sich aus anderen Vorschriften oder allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Gemeinschaftsrechts, als in Ihrer früheren Rechtsprechung zur Debatte standen, noch Einschränkungen für die nationalen Behörden ergeben. Insbesondere werde ich dabei auf die Frage eingehen, ob der anderweitig in Ihrer Rechtsprechung entwickelte Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im vorliegenden Fall anwendbar ist.

3. Gemeinschaftsrechtliche Grundsätze in bezug auf die Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik durch nationale Behörden

In allen schriftlichen Erklärungen ist darauf hingewiesen worden, daß das Vorlagegericht nach der Formulierung der gestellten Fragen zu Unrecht davon ausgehe, daß die Mitgliedstaaten nur dann Zinsen bei der Rückforderung unrechtmäßig gezahlter Prämien erheben dürften, wenn sie dazu ausdrücklich durch das Gemeinschaftsrecht ermächtigt worden seien.

Ganz allgemein kann bereits aus Artikel 5 Absatz 1 EWG-Vertrag eine Verpflichtung für die Mitgliedstaaten abgeleitet werden, die geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zu treffen, um die Einhaltung der Verordnungen auf dem Gebiet der gemeinsamen Agrarpolitik sicherzustellen. Eine Ermächtigung ist insoweit nicht erforderlich.

Bereits in den Urteilen in den Rechtssachen Bollmann (Rechtssache 40/69, Slg. 1970, 69) und Krohn (Rechtssache 74/69, Slg. 1970, 451) haben Sie aber klargestellt, daß diese nationalen Durchführungsmaßnahmen die Tragweite der Gemeinschaftsverordnung nicht beeinträchtigen, ändern oder ergänzen dürfen. In Ihrem Urteil in der Rechtssache Balkan-Import-Export (Rechtssache 118/76, Slg. 1977, 1177) haben Sie diese Einschränkung der nationalen Zuständigkeit nochmals bekräftigt. Sie kann als eine Präzisierung von Artikel 5 Absatz 2 EWG-Vertrag betrachtet werden.

Was die vorliegende Problematik betrifft, so haben Sie in Ihrem Urteil in den Rechtssachen Lippische Hauptgenossenschaft (119 und 126/79, Slg. 1980, 1863) diesen Grundsatz in der Weise konkretisiert, daß im Zusammenhang mit der Gewährung von Prämien es den nationalen Behörden obliegt, die Rückerstattung jeder zu Unrecht gezahlten Prämie zu verlangen (Randnummer 7 der Entscheidungsgründe). Aus den weiteren Ausführungen Ihres Urteils ist abzuleiten, daß sich diese Befugnis der Mitgliedstaaten nicht nur auf den Erlaß von verfahrensrechtlichen Maßnahmen für die Rück-

forderung bezieht, während die Aufstellung materieller Voraussetzungen der Gemeinschaft vorbehalten wäre. Sie haben nur erläutert, daß die nationalen Behörden auf diesem Gebiet mit der gleichen Sorgfalt vorgehen müssen, die sie auch bei der Durchführung entsprechender nationaler Rechtsvorschriften anwenden, um so jede Beeinträchtigung der Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts zu vermeiden (Randnummer 8 der Entscheidungsgründe). Die Bestimmung von Verjährungs- oder Ausschlußfristen ist von Ihnen in diesem Zusammenhang ausdrücklich für zulässig erklärt worden. Unter Bezugnahme auf den in Artikel 5 des Vertrages enthaltenen Grundsatz, daß nationale Durchführungsmaßnahmen das Gemeinschaftsrecht nicht untergraben dürfen, haben Sie im Urteil Ferwerda (Rechtssache 265/78, Slg. 1980, 617) ausgeführt, daß es Sache der Mitgliedstaaten ist, das zuständige Gericht zu bestimmen und Verfahrensmodalitäten zu regeln, wobei diese Modalitäten nicht ungünstiger sein dürfen als die der Geltendmachung gleichartiger innerstaatlicher Ansprüche und keinesfalls so ausgestaltet, daß die Ausübung der Rechte, die die nationalen Gerichte zu schützen haben, praktisch unmöglich wird (Randnummer 10 der Entscheidungsgründe). In Randnummer 17 der Entscheidungsgründe Ihres Urteils in der Rechtssache Express Dairy Foods (Rechtssache 130/79, Slg. 1980, 1887) haben Sie — auf derselben Linie — ausgeführt, daß es Sache der Mitgliedstaaten und insbesondere der nationalen Gerichte ist, Nebenfragen im Rahmen des Problems nicht geschuldeter Zahlungen, so auch die Frage der Verzinsung, zu regeln.

Ihre frühere Rechtsprechung hat aber neben dem Erfordernis der Wirksamkeit und dem Verbot, die Tragweite des Gemeinschaftsrechts zu beeinträchtigen, zu ändern oder zu ergänzen, auch ein Diskriminierungsverbot präzisiert. Dieses hat eindeutig einen spezifischeren Charakter als das in Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag enthaltene Verbot „jeder Diskriminierung zwischen Erzeugern oder Verbrauchern". Zwar gilt auch dieses auf den Rechtsschutz aller Marktbürger der Gemeinschaft gerichtete Diskriminierungsverbot für die nationalen Durchführungsmaßnahmen der gemeinsamen Agrarmarktorganisationen. In Ihrer hier in Rede stehenden Rechtsprechung wird das Diskriminierungsverbot aber übertragen auf eine Gleichstellung der Durchführungsmaßnahmen des Gemeinschaftsrechts mit vergleichbaren anderen *nationalen* Vorschriften. In Ihrem Urteil Ferwerda (Rechtssache 265/78, Slg. 1980, 617) haben Sie dies in Randnummer 12 der Entscheidungsgründe wie folgt getan: „... die ausdrückliche Verweisung auf die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften [unterliegt] den gleichen Einschränkungen ... wie die stillschweigende Verweisung, deren Notwendigkeit bei Fehlen einer Gemeinschaftsregelung anerkannt ist, und zwar in dem Sinne, daß bei Anwendung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften keine Unterschiede gemacht werden dürfen im Vergleich zu Verfahren, in denen über gleichartige, aber rein nationale Rechtsstreitigkeiten entschieden wird ..." Auch in Randnummer 8 der Entscheidungsgründe dieses Urteils haben Sie bereits ein Verbot von Diskriminierungen hinsichtlich der formellen und materiellen Voraussetzungen aufgestellt, unter denen die Verwaltungen der Mitgliedstaaten die betreffenden Lasten erheben und gegebenenfalls die unrechtmäßig gewährten finanziellen Vorteile zurückverlangen können. In der Rechtssache Express Dairy Foods (Rechtssache 130/79, Slg. 1980, 1887) haben Sie in Randnummer 12 der Entscheidungsgründe ebenfalls ausgeführt, „daß das innerstaatliche Recht im Vergleich zu

den Verfahren, in denen über gleichartige, aber rein innerstaatliche Streitigkeiten entschieden wird, ohne Diskriminierung anzuwenden ist". Schließlich haben Sie in den Rechtssachen Lippische Hauptgenossenschaft (Rechtssachen 119 und 126/79, Slg. 1980, 1863) entschieden: „Die nationalen Behörden haben also einen Sachverhalt wie den dem Verwaltungsgericht zur Beurteilung unterbreiteten nach den Vorschriften und Grundsätzen ihres nationalen Rechts zu würdigen, wobei stets zu beachten ist, daß sie keinen Unterschied machen dürfen zwischen Sachverhalten, die sich nach dem Gemeinschaftsrecht richten, und gleichartigen Sachverhalten, auf die nur das nationale Recht anwendbar ist."

Aus Ihrer Rechtsprechung leite ich deshalb zum einen ab, daß die nationale Durchführungspraxis die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts nicht untergraben darf und deshalb nicht weniger wirksam sein darf als die Durchführungspraxis bei vergleichbaren nationalen Regelungen. Insbesondere ergibt sich dies aus Randnummer 8 Ihrer Entscheidungsgründe in den Rechtssachen Lippische Hauptgenossenschaft. Zum anderen scheint mir aus den danach zitierten Randnummern der Entscheidungsgründe in den Rechtssachen Ferwerda, Express Dairy Foods und Lippische Hauptgenossenschaft zu folgen, daß die Rechtsbürger auch nicht ungünstiger behandelt werden dürfen als bei Anwendung vergleichbarer, rein nationaler Vorschriften. Da über die richtige Bedeutung des Diskriminierungsverbots im vorliegenden Fall große Meinungsverschiedenheiten bestehen, werde ich in meinen Ausführungen zu der dritten Vorlagefrage noch untersuchen, inwieweit hier weitere Präzisierungen möglich sind. Auch auf die Wirksamkeit werde ich dann anhand der im Verfahren geltend gemachten Argumente noch zurückkommen.

4. Die Zuständigkeitsregelung des Artikels 8 der Verordnung Nr. 729/79

Die wiedergegebenen Grundsätze, die aus Ihrer früheren Rechtsprechung hervorgehen, gelten natürlich nur, soweit das Gemeinschaftsrecht nicht etwas anderes bestimmt. Ich werde deshalb jetzt prüfen, inwieweit aus Artikel 8 der Verordnung Nr. 729/70 andere Schlußfolgerungen gezogen werden können als Präzisierungen dessen, was bisher an Grundsätzen gefunden worden ist.

In den Rechtssachen Baywa und Raiffeisenbank (Rechtssachen 146, 192 und 193/81) hat dasselbe Vorlagegericht hierzu unter anderem folgende Frage gestellt: „Enthält Artikel 8 der Verordnung Nr. 729/70 ... eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, rechtswidrig gewährte Denaturierungsprämien in jedem Fall zurückzufordern, oder räumt die Verordnung den Mitgliedstaaten die Möglichkeit ein, durch nationale Rechtsvorschriften die Rückforderung im Einzelfall in das Ermessen der zuständigen Behörden zu stellen?"

Da die mündliche Verhandlung in den letztgenannten Rechtssachen während der Vorbereitung dieser Schlußanträge noch nicht stattgefunden hatte, kann bei diesen Schlußanträgen noch nicht dem Rechnung getragen werden, was sich dabei ergibt. Doch wird das Urteil in der vorliegenden Rechtssache dem vielleicht Rechnung tragen können. Die Frage, die in dieser Rechtssache zu Artikel 8 gestellt worden ist, beruht auf dem gleichen Mißverständnis hinsichtlich der Zuständigkeitsverteilung, das ich bereits vorhin erwähnt habe. Es geht hierbei nicht darum, ob Artikel 8 eine Ermächtigung enthält, sondern ob er Beschränkungen der nationalen Zuständigkeit enthält, die von den zuvor genannten allgemeinen Grundsätzen, die Ihrer Rechtsprechung zu entnehmen sind, abweichen.

Der Wortlaut des Artikels 8 führt auf jeden Fall die bereits erwähnte allgemeine Verpflichtung, die in Artikel 5 EWG-Vertrag enthalten ist, näher aus. Die Mitgliedstaaten müssen nach diesem Artikel 8 gemaß ihren einzelstaatlichen Vorschriften unter anderem „die erforderlichen Maßnahmen" treffen, um „die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträge wiedereinzuziehen".

Artikel 8 Absatz 2 bestimmt außerdem unter anderem, daß die wiedereingezogenen Beträge den Dienststellen oder Einrichtungen zurückzuzahlen sind, die die ursprünglichen Zahlungen vorgenommen haben, und daß diese Dienststellen oder Einrichtungen diese Beträge von den durch den Fonds finanzierten Ausgaben abziehen.

Von der in Absatz 3 erwähnten Möglichkeit, allgemeine Durchführungsvorschriften zu Artikel 8 zu erlassen, hat der Rat trotz eines dazu gerade hinsichtlich der in Rede stehenden Zinsberechnung von der Kommission unterbreiteten Vorschlags keinen Gebrauch gemacht.

Ebensowenig wie die Kommission kann ich im Wortlaut des Artikels 8 etwas finden, was die sich aus der vorhin genannten Rechtsprechtung ergebende Befugnis der Mitgliedstaaten, auch die Verzinsung bei Rückzahlungsforderungen zu regeln, ausschließen würde. Außerdem hat die Kommission zu Recht bemerkt, daß auch die im vorliegenden Fall mit anwendbare Verordnung Nr. 283/72 des Rates vom 7. Februar 1972 betreffend Unregelmäßigkeiten und die Wiedereinziehung (ABl. L 36, 1972, S. 1) insoweit keine einschränkenden Vorschriften enthält. Aus Ihrer Rechtsprechung, insbesondere aus Ihren Urteilen Roquette (Rechtssache 26/74, Slg. 1976, 677) und Express Dairy Foods (Rechtssache 131/77, Slg. 1980, 1887), kann unter diesen Umständen abgeleitet werden, daß die Mitgliedstaaten grundsätzlich befugt sind, die Verzinsung zu regeln. Auch in diesem Punkt gelten dann aber die vorhin erwähnten Einschränkungen, daß eine solche Regelung die Tragweite der Gemeinschaftsverordnung, hier Artikel 8 der Verordnung Nr. 729/70, nicht beeinträchtigen, ändern oder ergänzen darf. Ich bin mit der Kommission der Ansicht, daß die Klägerin des Ausgangsverfahrens und das Vorlagegericht in seinem Beschluß in dieser Hinsicht zu Unrecht eine restriktive, wörtliche Auslegung des Artikels 8 vornehmen. Nach dieser Auslegung würden nur die zu Unrecht gezahlten Beträge selbst zurückverlangt werden können.

Bereits in der Rechtssache Niederlande gegen Kommission (Rechtssache 11/76, Slg. 1979, 245) haben Sie (in Randnummer 6 der Entscheidungsgründe) ausgeführt, daß „der Wortlaut von Artikel 8 in seinen verschiedenen sprachlichen Fassungen ... zu widersprüchlich und mehrdeutig [ist], als daß sich aus ihm die Antwort auf die [damals] streitigen Fragen ergeben könnte. Für seine Auslegung ist somit auf den Zusammenhang, in dem er steht, und auf das mit der Regelung verfolgte Ziel abzustellen." In der folgenden Randnummer Ihrer Entscheidungsgründe haben Sie festgestellt, „daß Artikel 8 die Grundsätze enthält, nach denen die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten gegen Betrug und andere Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit den vom EAGFL finanzierten Maßnahmen vorzugehen haben. Er sieht sowohl Maßnahmen zur Wiedereinziehung der zu Unrecht gezahlten Beträge wie die verwaltungsmäßige und gerichtliche Verfolgung der Verantwortlichen vor."

Die Kommission trägt nach meiner Ansicht insoweit zutreffend vor, daß es bei der Beurteilung der nationalen Durchführungsmaßnahmen in erster Linie auf die Wirksamkeit unter dem Gesichts-

punkt der (in dieser Weise vom Gerichtshof präzisierten) Ziele des Artikels 8 ankomme.

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens hat schließlich vor allem in der mündlichen Verhandlung die Feststellung des Vorlagegerichts für wichtig gehalten, daß die geforderten Zinsen nicht an die Gemeinschaft abgeführt würden, sondern dem Haushalt der Bundesrepublik zuflössen. Man könnte sich tatsächlich fragen, ob diese Bestimmung im Einklang mit Artikel 8 Absatz 2 steht. Dennoch bin ich mit der deutschen Bundesregierung und der Kommission der Ansicht, daß dieser Punkt für das Verhältnis zwischen der Klägerin des Ausgangsverfahrens und der BALM nicht von Bedeutung ist. Bei diesem Verhältnis ist nur der erste Teil des Absatzes 2 von Bedeutung, nicht auch das am Ende des Absatzes geregelte Verhältnis zwischen den nationalen Durchführungsorganen und dem EAGFL.

Auf die beiden in allen schriftlichen Erklärungen grundsätzlich anerkannten allgemeinen gemeinschaftlichen Beschränkungen der nationalen Durchführungsmaßnahmen (keine Beeinträchtigung der Tragweite des Gemeinschaftsrechts und Nichtdiskriminierung) wirft Artikel 8 kein neues Licht. Insoweit läßt Artikel 8 die allgemeinen Grundsätze unberührt, die in Ihrer früheren Rechtsprechung enthalten sind. Wie bereits gesagt, komme ich auf die Frage, inwieweit diese allgemeinen Grundsätze für eine Situation wie die vorliegende präzisiert werden müssen, noch zurück.

Speziell werde ich sodann in meinen Überlegungen zu der von mir neu formulierten dritten Frage des Verwaltungsgerichts noch auf das Problem eingehen, inwieweit aus dem Wortlaut des Artikels 8 abgeleitet werden kann, daß auch der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz aus anderen Teilen Ihrer Rechtsprechung im vorliegenden Fall anzuwenden ist und welche Bedeutung ihm dann beigemessen werden könnte.

5. Präzisierung der in der Rechtsprechung festgelegten allgemeinen Beschränkungen für die vorliegende Situation

5.1. In bezug auf die Frage, ob die deutschen Durchführungsmaßnahmen die Tragweite des Artikels 8 der im vorliegenden Fall anwendbaren Verordnung Nr. 729/70 beeinträchtigen, ändern oder ergänzen, gehe ich nach meinen bisherigen Ausführungen hierzu nur noch auf die relevante Frage ein, ob aus diesem Artikel 8 irgendeine Obergrenze für die zu verlangenden Zinsen abgeleitet werden kann. Der Vertreter der deutschen Bundesregierung hat dies in der mündlichen Verhandlung in ziemlich radikaler Weise verneint. Unter präventiven Gesichtspunkten könnten die Zinsen nicht hoch genug sein. Die Kommission ist nicht weiter gegangen, als zu behaupten, daß die Zinsregelung wirksam sein müsse und daß für die wirksame Durchführung des Artikels 8 eine Zinsregelung, wie sie auch ausgestaltet sei, nicht entbehrt werden könne. Am Schluß der mündlichen Verhandlung hat der Vertreter der Kommission aber anerkannt, daß der Zinssatz nicht uneingeschränkt hoch, etwa auf 30 %, festgesetzt werden dürfe. Ein Zinssatz, der zu sehr vom allgemeinen Zinsniveau in dem betreffenden Mitgliedstaat abweicht, würde auch nach meiner Auffassung Gefahren für den Rechtsfrieden mit sich bringen sowie die Möglichkeit, daß die Wirtschaftsteilnehmer wegen des allzu hohen Risikos von der Denaturierung absehen. Insoweit wird der Zinssatz nach meiner Ansicht also durch das noch zu erörternde Diskriminierungsverbot begrenzt.

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens hat aber einen anderen Standpunkt vertreten, nämlich daß Zinsen nur verlangt werden

dürften, soweit der Betroffene aus der zu Unrecht erhaltenen Prämie einen Nutzen gezogen habe, und daß auch anderen Besonderheiten des konkreten Falles Rechnung getragen werden müsse. Dabei sei zu denken an mangelnden Vorsatz oder an die Geringfügigkeit und rein formale Natur der betreffenden Unregelmäßigkeit.

Sie haben in der Tat in der Rechtssache Balkan-Import-Export eine nationale Härteklausel für zulässig erklärt und in der Rechtssache Ferwerda die Anwendung eines Rechtssicherheitsgrundsatzes, wonach gutgläubig empfangene Leistungen nicht zurückverlangt werden dürfen.

In Randnummer 10 der Entscheidungsgründe in den Rechtssachen Lippische Hauptgenossenschaft haben Sie außerdem in bezug auf den Grundsatz der Verjährung ausgeführt, daß das Gemeinschaftsrecht die Freiheit der zuständigen nationalen Behörden nicht einschränkt, die Wiedereinziehung von Vergünstigungen, die aufgrund einer Gemeinschaftsregelung zu Unrecht gewährt worden sind, Beschränkungen zu unterwerfen, die sich gegebenenfalls aus der Anwendung allgemeiner, im Recht des betreffenden Landes anerkannter Grundsätze ergeben können. Diesem letztgenannten Urteil könnte nach meiner Auffassung aufgrund der Urteile in den Rechtssachen Balkan und Ferwerda sehr wohl außerhalb des Gebiets der Verjährung eine allgemeinere Bedeutung beigemessen werden.

In all diesen früheren Rechtssachen ging es aber um die Zulässigkeit nationaler Regelungen. Soweit das deutsche Recht ähnliche allgemeine Grundsätze kennt, könnte man sich darauf vielleicht nach dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung berufen. Es geht bei diesen Grundsätzen in den erwähnten Urteilen aber nicht um solche des Gemeinschaftsrechts, sondern um für zulässig gehaltene Grundsätze des nationalen Rechts.

Was für die vorliegende Rechtssache neben der Rolle, die das Diskriminierungsverbot hier spielt, noch zu untersuchen bleibt, ist die Frage, ob hier auch der in Ihrer Rechtsprechung auf anderen Gebieten der gemeinsamen Agrarpolitik entwickelte Verhältnismäßigkeitsgrundsatz herangezogen werden könnte. Wie bereits gesagt, komme ich auch auf diese Frage in den folgenden Passagen dieses Abschnitts meiner Ausführungen noch zurück.

5.2 In bezug auf den Grundsatz der Nichtdiskriminierung habe ich aus Ihrer früheren Rechtsprechung abgeleitet, daß die Rechtsbürger bei der Durchführung des Gemeinschaftsrechts und also auch bei der Rückforderung von aufgrund des Gemeinschaftsrechts zu Unrecht vorgenommenen Zahlungen weder günstiger noch ungünstiger behandelt werden dürfen, als die Rechtsbürger bei der Durchführung von rein nationalem Recht behandelt zu werden pflegen. Es ist sicher nicht Ihre Aufgabe, dem Vorlagegericht näheren Aufschluß über die in dem Verfahren umstrittene Frage zu geben, mit welchen anderen nationalen Regelungen hier verglichen werden müßte. Dies ist eine Frage, die nach nationalem Recht beantwortet werden muß. Ich halte es aber doch für möglich, aufgrund der von der Kommission in ihren schriftlichen und mündlichen Erklärungen entwickelten Systematik einige nähere abstrakte Erklärungen anhand Ihrer früheren Rechtsprechung zu geben.

Zunächst scheint mir, daß das Vorbringen der Kommission, wonach die Eigenart des Gemeinschaftsrechts und die hier auftretenden besonderen Kontrollprobleme eine strengere Regelung in bezug auf die Verzinsung rechtfertigten, mit der Nichtdiskriminierungsregel, die Sie in den Rechtssachen Express Dairy Foods und Lippische Hauptgenossen-

schaft am klarsten formuliert haben, auf gespanntem Fuß steht.

In der mündlichen Verhandlung hat der Vertreter der Kommission deren Auffassung in vier Punkten näher dargelegt.

Erstens hätte das Gemeinschaftsrecht sicherlich etwas dagegen, wenn es schlechter gestellt werde als das auf (vergleichbare) nationale Sachverhalte anwendbare nationale Recht. Gegen eine bessere Behandlung als durch vergleichbare rein nationale Zinsregelungen könne aber unter dem Gesichtspunkt des Gemeinschaftsrechts nichts eingewandt werden. Dieser erste Aspekt des Kommissionsstandpunkts erscheint mir, wie gesagt, unvereinbar mit Ihren letzterwähnten Urteilen. Auch das davor angeführte Argument, daß auf diese Weise eine Harmonisierung mit dem Recht anderer Mitgliedstaaten gefördert werden könne, erscheint mit unhaltbar. Vor allem haben Sie in einem Urteil in bezug auf Artikel 92, nämlich in den Rechtssachen 6 und 11/69 (Französischer Rediskontsatz, Slg. 1969, 523) eine solche Zinsharmonisierung als wettbewerbsverfälschend abgelehnt. Obgleich es da um eine Harmonisierung nach unten ging, gilt das gleiche für eine Anpassung von Zinssätzen an höhere Zinssätze in anderen Mitgliedstaaten. Unterschiede in spezifischen Zinssätzen, die von den allgemeinen Zinssatzunterschieden zwischen den Mitgliedstaaten abweichen, führen zu Wettbewerbsverzerrungen im Sinn von Artikel 92 (bei einer Anpassung nach unten) oder von Artikel 101 EWG-Vertrag (bei einer Anpassung nach oben). Soweit eine Harmonisierung der Zinsregelungen erwünscht ist, sind die Mitgliedstaaten dazu außerdem nach den im Verfahren von der Bundesregierung und der Kommission gemachten Mitteilungen über das Fehlen klarer allgemeiner Leitlinien nicht imstande. Es ist auch nicht ihre Aufgabe. Nur der Rat wäre dazu aufgrund von Artikel 8 Absatz 3 der in Rede stehenden Verordnung imstande und befugt. Ich verweise hierfür auch auf Randnummer 12 der Entscheidungsgründe Ihres vorhin genannten Urteils in der Rechtssache Express Dairy Foods. Auch der Rat müßte dann bei einer Harmonisierung der hier in Frage stehenden spezifischen Zinssätze spezifische Verzerrungen, die sich aus von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat abweichenden Unterschieden zu dem allgemeinen Zinssatz ergeben, vermeiden. Der Betrag einer eventuell für notwendig gehaltenen einheitlichen Erhöhung des normalen nationalen Zinssatzes bei derartigen Rückforderungen würde durch die Erfordernisse des Gemeinschaftsinteresses begrenzt werden.

Als zweite Präzisierung ist in der mündlichen Verhandlung von der Kommission vorgebracht worden, daß ein Grund für eine sachliche Differenzierung der Zinssätze darin liegen könnte, daß die Anwendung des Gemeinschaftsrechts wesentlich schwieriger sei und größere Kontrollprobleme aufwerfe als der Vollzug des nationalen Verwaltungsrechts, weil hier zwei Instanzen aus verschiedenen Rechtsordnungen zusammenwirkten. Was diese Präzisierung betrifft, so bezweifle ich zunächst, daß die Rückforderung von unter Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht gezahlten Denaturierungsprämien tatsächlich schwieriger ist als die Rückforderung von unter Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht oder das nationale Recht an Industrieunternehmen gezahlten und oft viel höheren Beihilfen. Doch ergibt sich wohl aus den Akten, daß für die Rückforderung zu Unrecht gezahlter Beihilfen der letztgenannten Art in der Bundesrepublik Deutschland weniger zwingende Zinsregelungen gelten. Abgesehen davon erscheint mir der Gedanke, daß die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts aus den genannten in-

stitutionellen Gründen durch schwerere Sanktionen gesichert werden müßte als die Einhaltung von inhaltlich vergleichbarem nationalem Wirtschaftsrecht, grundsätzlich anfechtbar und nicht förderlich für die Übernahme des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten. Soweit inhaltliche Unterschiede oder besondere Gemeinschaftsinteressen schwerere Sanktionen für Unregelmäßigkeiten verlangten, müßte dies wiederum in einer Durchführungsverordnung gemäß Artikel 8 Absatz 3 Ausdruck finden.

Die dritte Präzisierung, die die Kommission in der mündlichen Verhandlung vorgeschlagen hat, nämlich daß die Anpassung an einen der Zinssätze von 8 bis 12 %, die das Gemeinschaftsrecht selbst auf anderen Gebieten kenne, für zulässig erklärt werde, erscheint mir ebensowenig mit den in Ihrer Rechtsprechung formulierten Grundsätzen vereinbar.

Das gleiche scheint mir schließlich für den vierten von der Kommission erwähnten Aspekt des in Ihrer Rechtsprechung aufgestellten Diskriminierungsverbots zu gelten, soweit er den ersten drei Aspekten noch etwas Neues hinzufügt. Die Kommission meint hier, daß ein fester oder fiktiver Zinssatz, der in einem besonderen Durchführungsgesetz für den Vollzug des Gemeinschaftsrechts festgelegt sei und der von dem übrigen nationalen Recht abweiche, keine Diskriminierung darstelle.

Diese von der Kommission für Ihre Antwort an das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main vorgeschlagenen Präzisierungen erscheinen mir also Punkt für Punkt mit Ihrer früheren Rechtsprechung unvereinbar. Außerdem halte ich so genaue Präsisierungen Ihrer Antwort weder für erforderlich noch für wünschenswert. Da aber Ihre frühere Rechtsprechung so anfechtbare Auslegungen möglich macht, erscheint mir eine gewisse Verschärfung Ihrer früheren Formulierungen doch geboten. Dies könnte in dem Sinne geschehen, daß Sie klarstellen, daß die Rechtsbürger bei der Rückforderung von Beträgen, die sie zu Unrecht erhalten haben, und den dabei zu berechnenden Zinsen weder günstiger noch ungünstiger behandelt werden dürfen, als nach den nationalen Rechtsvorschriften und allgemeinen Rechtsgrundsätzen für materiell vergleichbare Situationen in der rein nationalen Rechtssphäre der Fall wäre.

5.3. Ich gehe jetzt, wie bereits angekündigt, näher auf die Frage ein, ob der in Ihrer Rechtsprechung auf vielen Gebieten des Gemeinschaftsrechts entwickelte Verhältnismäßigkeitsgrundsatz oder Proportionalitätsgrundsatz als allgemeiner Grundsatz des Gemeinschaftsrechts auch für die vorliegende Problematik von Bedeutung sein kann. Der Grundsatz ist in Ihrer Rechtsprechung außer in zahlreichen Urteilen auf dem Gebiet der Agrarpolitik namentlich bei der Anwendung von Schutzklauseln entwickelt worden. Ferner ist er von der Kommission regelmäßig in der aufgrund von Artikel 85 Absatz 3 Buchstabe a und Artikel 92 Absatz 3 EWG-Vertrag geführten Wettbewerbspolitik angewandt worden.

Immer ging es dabei um die Anwendung von Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts, bei denen der Wortlaut oder die ihnen in Ihrer Rechtsprechung oder in der Kommissionspraxis gegebene Auslegung die Einschränkung enthielt, daß die betreffenden Interventionen „erforderlich" (Artikel 40 Absatz 3 Satz 1), „unerläßlich" (Artikel 85 Absatz 3) oder „gerechtfertigt und für das angestrebte Ziel notwendig" (Schutzklauseln der öffentlichen Ordnung) sein mußten. Eine solche Klausel enthält auch Artikel 8 erster Halbsatz der hier anwendbaren Verordnung Nr. 729/70 des Rates. Ich meine

deshalb, daß auch der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, wie er von Ihnen in einer großen Anzahl von Urteilen entwickelt worden ist, im vorliegenden Fall einen allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts darstellt, der die nationale Durchführung des genannten Artikels Beschränkungen unterwirft.

Insbesondere folgt aus diesem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nach meiner Ansicht, daß zwischen den verlangten Zinsen und dem erzielten Vorteil ein angemessenes Verhältnis bestehen muß und außerdem daß die Anwendung einer in solchen Fällen einschlägigen nationalen Härteklausel oder anderen Milderungsmöglichkeit gerechtfertigt sein könnte, wenn glaubhaft gemacht ist, daß das Ziel der Denaturierungsregelung — die Verwendung der betreffenden Menge Weichweizen zu Futterzwecken — trotz einer unbedeutenden Verletzung der betreffenden Gemeinschaftsvorschriften in einem konkreten Fall ganz bestimmt erreicht ist.

Da der hier erörterte Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im vorliegenden Verfahren nicht oder zumindest nicht ausdrücklich zur Sprache gekommen ist, werde ich Ihnen übrigens keine so weitgehenden Präzisierungen Ihrer Antwort vorschlagen. Vielleicht wird die mündliche Verhandlung in den Rechtssachen 146, 192 und 193/81 insoweit aber größere Klarheit verschaffen, so daß Ihr Urteil in dieser Rechtssache doch mehr Präzisierungen liefern kann. Namentlich könnte die Erörterung der dritten Frage in den soeben erwähnten Rechtssachen Baywa u. a. in dieser Hinsicht zu mehr Klarheit führen.

6. Vorschlag einer Antwort auf die gestellten Fragen

Ich komme jetzt zu einem konkreten Vorschlag für die Beantwortung der Ihnen in dieser Rechtssache gestellten Fragen. Diese Antworten können auf die in meiner Einleitung angegebene Weise zu den Ihnen gestellten drei Fragen parallel laufen und dem Vorlagegericht nach meiner Ansicht hinreichende Auslegungsrichtlinien in bezug auf alle in dem Verfahren aufgetretenen Fragen des Gemeinschaftsrechts geben. Ich erinnere daran, daß ich die gestellten Fragen zuvor wie folgt neu formuliert habe:

„Wird die Befugnis eines Mitgliedstaats, auf zu Unrecht ausgezahlte Denaturierungsprämien bei der Rückforderung Zinsen zu erheben, die vom Tage der Auszahlung an berechnet werden und 3 % über dem jeweiligen Diskontsatz der betreffenden Zentralbank, mindestens jedoch 6,5 % betragen, eingeschränkt durch:

1. den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft;
2. Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 des Rates über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 94 vom 28. 4. 1970, S. 13) oder
3. andere Vorschriften oder allgemeine Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts?"

Auf die so neu formulierten Fragen schlage ich folgende Antwort vor:

1. Soweit das Gemeinschaftsrecht keine abweichenden Bestimmungen oder Beschränkungen auf dem Gebiet enthält, sind die Mitgliedstaaten nicht nur berechtigt, sondern außerdem nach Artikel 5 Absatz 1 EWG-Vertrag

verpflichtet, alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen zu treffen, die sich aus diesem Vertrag oder aus der gemeinsamen Agrarmarktorganisation ergeben. Beim heutigen allgemeinen Stand des Gemeinschaftsrechts ergibt sich, daß dies grundsätzlich auch für Zinsregelungen bei der Rückforderung zu Unrecht erfolgter Zahlungen der hier in Rede stehenden Art gilt.

2. Diese sich bereits aus Artikel 5 Absatz 1 EWG-Vertrag ergebende Verpflichtung wird durch Artikel 8 der Verordnung Nr. 729/70 (ABl. L 94, 1970, S. 13) zwar näher ausgestaltet, aber in bezug auf Zinsregelungen der hier in Rede stehenden Art nicht eingeschränkt, zumindest solange Absatz 3 des erwähnten Artikels nicht durchgeführt ist und unbeschadet der nachstehenden Auslegungsgrundsätze.

3. Die Befugnisse seines Mitgliedstaats zum Erlaß und zur Anwendung einer Zinsregelung der hier in Rede stehenden Art werden insbesondere durch folgende, unter anderem aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes hervorgehende allgemeine Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts eingeschränkt:

   a) das Verbot, durch die nationalen Durchführungsmaßnahmen die Tragweite der in Rede stehenden Gemeinschaftsverordnungen zu beeinträchtigen, zu ändern oder zu ergänzen;

   b) das Verbot, die Rechtsbürger bei der Rückforderung von Beträgen, die sie zu Unrecht erhalten haben, oder bei der Berechnung darauf zu erhebender Zinsen günstiger oder ungünstiger zu behandeln, als nach nationalen Rechtsvorschriften und allgemeinen nationalen Rechtsgrundsätzen für materiell vergleichbare Situationen in der rein nationalen Rechtssphäre der Fall wäre;

   c) der im Gemeinschaftsrecht niedergelegte und durch die gemeinschaftliche Rechtspraxis entwickelte Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.