SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PHILIPPE LÉGER

vom 4. Dezember 1997 *

1. Können die Empfänger von zu Unrecht gezahlten Gemeinschaftsbeihilfen sich gegenüber der Rückforderung dieser Beihilfen auf einen Wegfall der Bereicherung berufen, wie es nach ihrem nationalen Recht zulässig ist? Dies ist im wesentlichen der Gegenstand der Vorlage des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main.

2. Zur Stützung der Erzeugung in der Gemeinschaft wurde in Artikel 27 Absatz 1 der Verordnung Nr. 136/66/EWG des Rates vom 22. September 1966 über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Fette [1] die Gewährung einer Beihilfe für in der Gemeinschaft geerntete und verarbeitete Ölsaaten vorgesehen. Die Grundsätze der Gewährung dieser Beihilfe sind in der Verordnung (EWG) Nr. 1594/83 des Rates vom 14. Juni 1983 über die Beihilfen für Ölsaaten [2] geregelt, die durch die Verordnung (EWG) Nr. 2681/83 der Kommission vom 21. September 1983 mit Durchführungsbestimmungen zur Beihilferegelung für Ölsaaten [3] ergänzt wird.

3. Um kontrollieren zu können, daß die Beihilfen nur für die Saaten gewährt werden, die Gegenstand der Beihilfe sein können, wurde die Einführung einer Gemeinschaftsbeihilfebescheinigung in zwei Teilen vorgesehen [4], wobei sich der eine auf die Identifizierung der Saaten (sogenannter I. D.-Teil [5]) und der andere auf die Vorausfestsetzung der Beihilfe bezieht (sogenannter A. P.-Teil [6]).

4. Die „Identifizierung" der Saaten wird der zuständigen Stelle des Mitgliedstaats übertragen, bei dem die Beihilfe beantragt wird (Artikel 3 der Verordnung Nr. 1594/83 in der geänderten Fassung).

* Originalsprache: Französisch.

1 — ABl. Nr. 172, S. 3025.

2 — ABl. L 163, S. 44. Diese Verordnung ersetzt die Verordnung (EWG) Nr. 2114/71 des Rates vom 28. September 1971 über die Beihilfe für Ölsaaten (ABl. L 222, S. 2), zuletzt geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 851/78 des Rates vom 24. April 1978 (ABl. L 116, S. 4). Sie ist nach der hier maßgeblichen Zeit am 1. Juli 1995 aufgehoben und durch die Verordnung (EG) Nr. 3290/94 des Rates vom 22. Dezember 1994 über erforderliche Anpassungen und Übergangsmaßnahmen im Agrarsektor zur Anwendung der im Rahmen der multilateralen Handelsverhandlungen der Uruguay-Runde geschlossenen Übereinkünfte (ABl. L 349, S. 105) ersetzt worden.

3 — ABl. L 266, S. 1. Diese Verordnung wurde wiederholt geändert, zuletzt durch die Verordnung (EWG) Nr. 2964/91 der Kommission vom 9. Oktober 1991 (ABl. L 282, S. 15), bevor sie am 1. Juli 1996 aufgehoben und durch die Verordnung (EG) Nr. 658/96 der Kommission vom 9. April 1996 über die Voraussetzungen für die Ausgleichszahlungen im Rahmen der Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen (ABl. L 91, S. 46) ersetzt wurde.

4 — Artikel 4 der Verordnung Nr. 1594/83 in seiner durch die Verordnung (EWG) Nr. 935/86 des Rates vom 25. März 1986 (ABl. L 87, S. 5) geänderten Fassung.

5 — Gemäß Artikel 5 der Verordnung Nr. 2681/83.

6 — Ibidem.

5. Die dem Verarbeitungsunternehmen gezahlte Beihilfe hat in der Praxis die Form einer Erstattung der Differenz zwischen dem gemeinschaftlichen Richtpreis und dem Weltmarktpreis. Sie wird gemäß Artikel 33 der Verordnung Nr. 2681/83 von der Kommission „so oft es die Marktlage erfordert, in der Weise festgesetzt, daß sie mindestens einmal in der Woche angewandt werden kann". Die Kommission setzt zunächst die „Brutto"-Beihilfe in Ecu fest; durch die Umrechnung dieses Betrages in die nationalen Währungen, um den Berichtigungsbetrag erhöht oder vermindert, ergibt sich die „endgültige" Beihilfe; diese wird schließlich zum Kassa- und Termin-Wechselkurs des Ecu in die nationalen Währungen umgerechnet. Die Beihilfe ist daher von einem Staat zum anderen je nach der Währungssituation des jeweiligen Staates unterschiedlich.

6. Im Ausgangsverfahren streiten zwei Ölmühlen, die Ölmühle Hamburg AG und die Jb. Schmidt Söhne GmbH & Co. KG (im folgenden: Klägerinnen des Ausgangsverfahrens), mit der mit der Verwaltung der Gemeinschaftsbeihilfen betrauten deutschen Behörde, der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE; im folgenden: Beklagte des Ausgangsverfahrens) über die Rechtmäßigkeit der teilweisen Rückforderung von für die Verarbeitung von Raps gewährten Beihilfen.

7. Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens hatten jeweils eine erhebliche Menge Raps von Lieferanten erworben, die den Ursprung der Ware garantiert hatten. Die Beklagte des Ausgangsverfahrens hatte jeweils dem ihr gegenüber angegebenen Ursprung entsprechende I. D.-Bescheinigungen erteilt und die entsprechenden Beihilfen gewährt.

8. Nach Untersuchungen der zuständigen Zollbehörden, bei denen sich ergab, daß ein Teil der Ware einen anderen Ursprung als denjenigen hatte, für den die Beihilfe gewährt worden war, hob die Beklagte des Ausgangsverfahrens mit Teilaufhebungs- und Rückforderungsbescheiden die I. D.-Bescheinigungen und die Beihilfebescheide in Höhe des zu Unrecht gezahlten Betrags auf und forderte von den Klägerinnen des Ausgangsverfahrens jeweils die Erstattung dieses Teils der gewährten Beihilfen.

9. Nach der Zurückweisung ihrer Widersprüche erhoben die Ölmühlen beim Verwaltungsgericht Frankfurt am Main Klage auf Aufhebung der streitigen Bescheide. Beide stützen sich im wesentlichen auf das gleiche Vorbringen.

10. Sie bestreiten, daß die streitige Ware den bei den Untersuchungen durch den Zoll zutage getretenen Ursprung habe, und machen geltend, der größte Teil der Bereicherung, die sie durch die Beihilfe erlangt hätten, sei dadurch weggefallen, daß sie den Vermögensvorteil über die Zahlung des Richtpreises an ihren jeweiligen Lieferanten weitergegeben hätten. Darüber hinaus seien die Rückgriffsansprüche, über die sie gegenüber ihren Lieferanten verfügten, im wesentlichen wegen Verjährung und wegen

Zahlungsunfähigkeit dieser Lieferanten praktisch wertlos. Die Klägerinnen bieten im übrigen an, etwaige Schadensersatzansprüche gegenüber diesen Lieferanten abzutreten.

11. Das vorlegende Gericht weist darauf hin, daß rechtswidrige begünstigende Bescheide zwar im deutschen Recht grundsätzlich zurückzunehmen seien [7], daß die Rückforderung zu Unrecht gewährter Beihilfen aber ausgeschlossen werden könne, wenn die Beihilfeempfänger den Wegfall der Bereicherung geltend machen könnten [8]; der Wegfall der Bereicherung könne jedoch nicht geltend gemacht werden, wenn der Erstattungspflichtige die Umstände, die die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts begründet hätten, gekannt habe oder infolge grober Fahrlässigkeit nicht gekannt habe [9].

12. Aufgrund dieser Vorschriften neigt das vorlegende Gericht zu der Auffassung, daß der Wegfall der Bereicherung der Klägerinnen des Ausgangsverfahrens zu bejahen sei und daß demzufolge die Rückforderungsbescheide der Beklagten des Ausgangsverfahrens wegen Rechtswidrigkeit aufzuheben seien.

13. Es hat jedoch Bedenken gegen die Anwendung dieser Vorschriften, und zwar in Anbetracht der Grenzen, die der Gerichtshof bei der Erstattung zu Unrecht gezahlter Beträge insbesondere in seinem Urteil vom 21. September 1983 in den verbundenen Rechtssachen 205/82 bis 215/82 (Deutsche Milchkontor u. a., Slg. 1983, 2633) gezogen hat und auf die ich später in meinen Ausführungen zurückkommen werde. Das Gericht begründet seine Unschlüssigkeit mit der Erwägung, daß in Fällen wie dem vorliegenden, „in denen der durch die Beihilfe erlangte Vermögensvorteil bereits im Zeitpunkt der Bewilligung der Beihilfe über den Richtpreis an Dritte weitergegeben sein muß, ... die Anwendung der Grundsätze des Bereicherungsrechts, abgesehen von den Fällen der Kenntnis der zur Rechtswidrigkeit führenden Umstände oder grober Fahrlässigkeit regelmäßig dazu [führt], daß die bereits ausgezahlten Beihilfen nicht mehr zurückgefordert werden können, zumal anrechenbare Schadensersatzansprüche der Beihilfeempfänger gegen ihre Vorlieferanten wegen Schwierigkeiten bei der Durchsetzung meist zweifelhaft und daher wertlos sind" [10]. Es merkt darüber hinaus an, daß es sich in seinen Bedenken durch die Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Erstattung von gemeinschaftsrechtswidrigen staatlichen Beihilfen bestätigt sehe [11]. Es stellt fest, daß das Bundesverwaltungsgericht den Gerichtshof in neuerer Zeit die verwandte Frage vorgelegt habe, „unter welchen Voraussetzungen

7 — § 10 Absatz 1 des Gesetzes zur Durchführung der gemeinsamen Marktorganisationen (MOG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 27. August 1986, der auf § 48 Absätze 2 bis 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) sowie auf § 49 a Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2 VwVfG verweist. Diese Vorschriften beziehen sich auf die §§ 812 und 813 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB).

8 — Nach § 10 Absatz 1 Satz 1 zweiter Satzteil MOG i. V. m. § 48 Absatz 2 Satz 6 VwVfG (jetzt § 49 a Absatz 2 VwVfG) und § 818 Absatz 3 BGB.

9 — § 48 Absatz 2 Satz 7 VwVfG (jetzt § 49 a Absatz 2 Satz 2 VwVfG).

10 — S. 11 des Vorlagebeschlusses.

11 — Das vorlegende Gericht zitiert in diesem Zusammenhang das Urteil vom 20. September 1990 in der Rechtssache C-5/89 (Kommission/Deutschland, Slg. 1990, I-3437).

sich ein Erstattungspflichtiger nach § 48 Absatz 2 Satz 7 VwVfG nicht auf den Wegfall der Bereicherung berufen kann" [12].

14. Um diese Bedenken auszuräumen, hat das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Frage vorgelegt:

Ist es mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar, wenn das nationale deutsche Recht die Rückforderung von zu Unrecht gewährten Beihilfen für die Verarbeitung von Raps ausschließt, wenn der Begünstigte, der die Umstände, die die Rechtswidrigkeit des Bewilligungsbescheides begründet haben, nicht kannte und auch nicht infolge grober Fahrlässigkeit nicht kannte (§ 48 Absatz 2 Satz 7 VwVfG a. F. = § 49 a Absatz 2 Satz 2 VwVfG n. F.) sich nach § 48 Absatz 2 Satz 6 VwVfG (= § 49 a Absatz 2 VwVfG n. F.) i. V. m. § 818 Absatz 3 BGB auf den Wegfall der Bereicherung berufen kann, wobei der Wegfall der Bereicherung in den Fällen, in denen der Begünstigte den Vermögensvorteil der Beihilfe bereits im Zeitpunkt der Bewilligung der Beihilfe durch Zahlung des gemeinschaftsrechtlich vorgesehenen Richtpreises weitergegeben hat und keinen oder nur einen wertlosen Regreßanspruch gegen die Zulieferer des verarbeiteten Rapses erlangt hat, regelmäßig zu bejahen ist?

15. Diese Frage ist im Lichte der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Rückforderung von zu Unrecht gezahlten Beträgen zu prüfen.

16. Läßt man zunächst einmal den Sonderfall der Rückforderung von rechtswidrigen staatlichen Beihilfen beiseite, so hat sich diese Rechtsprechung im wesentlichen in drei Sachverhaltsgruppen entwickelt [13].

17. Dabei hatte der Gerichtshof mit Klagen auf Erstattung von Beträgen zu tun, die von staatlichen Stellen aufgrund einer mit den Vorschriften des Gemeinschaftsrechts unvereinbaren nationalen Maßnahme erhoben worden waren [14]. In anderen Rechtssachen ging es um Beträge, die von nationalen Stellen für die Rechnung der Gemeinschaft aufgrund einer gemeinschaftsrechtlichen Vorschrift erhoben wurden, deren Ungültigkeit später festgestellt wurde [15]. Schließlich hat der Gerichtshof wie in der Rechtssache, mit der wir hier befaßt sind, über Anträge auf Rückerstattung von Beträgen zu befinden,

12 — Diese Frage hat seitdem zum Urteil vom 20. März 1997 in der Rechtssache C-24/95 (Alcan Deutschland, Slg. 1997, I-1591) geführt.

13 — Wegen einer umfassenden Abhandlung über dieses Thema siehe: Gimeno Verdejo, C.: „El cobro de lo indebido en derecho comunitario" in *Ordenamiento jurídico comunitario y mecanismos de tutela judicial efectiva*, Herausgeber: Gobierno Vasco, Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social, Dezember 1995.

14 — Siehe in diesem Zusammenhang z. B. die Urteile vom 16. Dezember 1976 in der Rechtssache 33/76 (Rewe, Slg. 1976, 1989) und vom 14. Januar 1997 in den verbundenen Rechtssachen C-192/95 bis C-218/95 (Comateb u. a., Slg. 1997, I-165).

15 — Siehe z. B. das Urteil vom 12. Juni 1980 in der Rechtssache 130/79 (Express Dairy Foods, Slg. 1982, 1887).

die von staatlichen Stellen aufgrund einer fehlerhaften Anwendung des Gemeinschaftsrechts gewährt worden waren [16].

18. Dieser Rechtsprechung lassen sich folgende Feststellungen entnehmen: Der Erstattungsanspruch hat seine Grundlage in der Gemeinschaftsrechtsordnung. Dagegen gilt für die Modalitäten der Klage auf Erstattung, die Verfahrensvorschriften, die den Ablauf des Erstattungsverfahrens regeln und die Voraussetzungen für die Erhebung der Klage bestimmen, beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts weiter das nationale Recht. Der Grundsatz der Anwendbarkeit des nationalen Rechts kann jedoch nicht ohne bestimmte Grenzen gelten, wenn die Einheitlichkeit der Anwendung des Gemeinschaftsrechts und damit der Vorrang dieses Rechts nicht gefährdet werden soll [17].

19. Das bereits zitierte Urteil in der Rechtssache Deutsche Milchkontor u. a., auf das das vorlegende Gericht verweist [18], scheint mir die auf diesem Gebiet geltenden Grundprinzipien sehr gut zu veranschaulichen. Dieses Urteil hat mit der vorliegenden Rechtssache gemeinsam, daß die maßgeblichen nationalen Rechtsvorschriften in beiden Fällen die gleichen sind.

20. Es handelte sich um einen Rechtsstreit zwischen Unternehmen, die Mischfuttermittel herstellten und mit Milcherzeugnissen handelten, und dem für die Zahlung von Beihilfen für die Verarbeitung von Magermilchpulver zuständigen deutschen Amt über die Erstattung von Beihilfen von Magermilchpulver, die diese Unternehmen zu Unrecht erhalten hatten, weil die Milch, für die sie diese Beihilfen erhalten hatten, die durch die gemeinschaftsrechtliche Regelung vorgeschriebenen Voraussetzungen nicht erfüllte. Gegenüber der Forderung auf Erstattung dieser Beihilfen beriefen die Klägerinnen sich auf § 48 VwVfG.

21. Der Gerichtshof hat zunächst darauf hingewiesen, daß es gemäß Artikel 5 des Vertrages „Sache der Mitgliedstaaten [ist], in ihrem Hoheitsgebiet für die Durchführung der Gemeinschaftsregelungen, namentlich im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik, zu sorgen" [19]. Aus dieser Verpflichtung zur Zusammenarbeit leitet der Gerichtshof ab, daß „die nationalen Gerichte Rechtsstreitigkeiten über die Wiedereinziehung zu Unrecht aufgrund des Gemeinschaftsrechts geleisteter Zahlungen in Ermangelung gemeinschaftlicher Vorschriften nach ihrem nationalen Recht entscheiden [müssen]" [20].

22. Zwar gilt auf diesem Gebiet daher der Grundsatz, daß *in Ermangelung gemeinschaftlicher Vorschriften* das nationale Recht anzuwenden ist, die Anwendung dieses Rechts kann aber nicht absolut sein und ist in Einklang zu bringen mit der Notwendigkeit einer einheitlichen Anwendung des

16 — Siehe z. B. die Urteile vom 12. Juni 1980 in den verbundenen Rechtssachen 119/79 und 126/79 (Lippische Hauptgenossenschaft, Slg. 1980, 1863) und vom 5. März 1980 in der Rechtssache 265/78 (Ferwerda, Slg. 1980, 607).

17 — Barav, A.: „La répétition de l'indu dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes", *Cahiers de droit européen*, 1981, Nrn. 5 bis 6, S. 507. Siehe auch Hubeau, F.: „La répétition de l'indu en droit communautaire", *RTDE*, 1981, Nr. 3, S. 442.

18 — Dieses Urteil ist übrigens ebenfalls auf eine Vorabentscheidungsvorlage des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main hin ergangen.

19 — Randnr. 17.

20 — Randnr. 19.

Gemeinschaftsrechts, die erforderlich ist, um eine Ungleichbehandlung der Wirtschaftsteilnehmer zu vermeiden. Einige wesentliche gemeinschaftsrechtliche Gebote bilden daher einen Rahmen für diese verfahrensmäßige Autonomie und stellen die Schwelle dar, jenseits derer das nationale Recht nicht gelten dürfte. Die Verweisung auf das nationale Recht gilt nämlich „vorbehaltlich der durch das Gemeinschaftsrecht gezogenen Grenzen, wonach *die im nationalen Recht vorgesehenen Modalitäten nicht darauf hinauslaufen dürfen, daß die Verwirklichung der Gemeinschaftsregelung praktisch unmöglich wird*, und *das nationale Recht* im Vergleich zu den Verfahren, in denen über gleichartige, rein nationale Streitigkeiten entschieden wird, *ohne Diskriminierung anzuwenden ist*" [21].

23. Nach diesen Grundsätzen hat der Gerichtshof entschieden, daß „das Gemeinschaftsrecht nationalen Rechtsvorschriften [hier § 48 VwVfG] nicht entgegensteht, die für den Ausschluß einer Rückforderung von zu Unrecht gezahlten [gemeinschaftlichen] Beihilfen auf Kriterien wie den Vertrauensschutz, den Wegfall der ungerechtfertigten Bereicherung, den Ablauf einer Frist oder den Umstand abstellen, daß die Verwaltung wußte oder grob fahrlässig nicht wußte, daß sie die fraglichen Beihilfen zu Unrecht gewährte, jedoch unter dem Vorbehalt, daß dabei die gleichen Voraussetzungen gelten wie für die Wiedereinziehung rein nationaler Geldleistungen und daß das Interesse der Gemeinschaft voll berücksichtigt wird" [22].

21 — Ibidem, Hervorhebung durch mich.

22 — Randnr. 33 der Entscheidungsgründe und Nr. 3 des Tenors.

24. Dieses Urteil ist somit besonders aufschlußreich für die Rechtssache, mit der wir befaßt sind, und man würde vergeblich nach Gesichtspunkten suchen, die es rechtfertigen könnten, von den in ihm enthaltenen Feststellungen abzugehen.

25. Aus der zitierten Rechtsprechung lassen sich nämlich drei Grenzen für die Anwendung des nationalen Rechts ableiten, deren Auswirkungen im vorliegenden Fall zu erwägen sind.

26. Zunächst gilt das nationale Recht „mangels einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung auf diesem Gebiet" [23]. Dagegen muß das nationale Recht zurücktreten, wenn das Gemeinschaftsrecht die betreffende Frage selbst regelt [24].

27. Weder bei Erlaß des bereits zitierten Urteils in der Rechtssache Deutsche Milchkontor u. a. noch zu der im vorliegenden Verfahren maßgeblichen Zeit gab es Harmonisierungsmaßnahmen in bezug auf die Rückforderung von Beträgen, die nach Gemeinschaftsrecht zu Unrecht gezahlt worden waren [25].

23 — In dem bereits zitierten Urteil Rewe und im Urteil vom 16. Dezember 1976 in der Rechtssache 45/76 (Comet, Slg. 1976, 2043) wird der gleiche Gedanke zum Ausdruck gebracht, wenn vom „gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts" die Rede ist. Das bereits zitierte Urteil Ferwerda ist ebenfalls auf das „Gemeinschaftsrecht bei seinem gegenwärtigen Stand" gestützt.

24 — Vgl. z. B. Urteil vom 13. Mai 1981 in der Rechtssache 66/80 (International Chemical Corporation, Slg. 1981, 1191).

25 — Die Kommission räumt diese Regelungslücke in Nr. 31 ihrer Erklärungen ein: „Die Gemeinschaftsregelungen über die Gewährung von Beihilfen für Ölsaaten enthalten selbst keine speziellen Bestimmungen über die Rückforderung zu Unrecht gezahlter Beihilfen."

28. Gewiß kann man wie der Gerichtshof beklagen, daß der derartige Vorschriften „bedauerlicherweise" fehlen, da dies Unterschiede in der Behandlung auf Gemeinschaftsebene zur Folge haben kann [26]; dies gilt um so mehr, als es die zum Erlaß einer derartigen Regelung erforderlichen rechtlichen Instrumente gibt [27].

29. Jedoch gelten „beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts" die nationalen Regeln über die Bestimmung der zuständigen Gerichte und die Ausgestaltung des gerichtlichen Verfahrens [28], über die Klagefristen [29], über die Zahlung von Zinsen [30] oder über die Abwälzung von rechtswidrig erhobenen Abgaben.

30. Was den letzten Punkt angeht, der in der vorliegenden Rechtssache von besonderem Interesse ist, wird in der jetzt schon umfangreichen Rechtsprechung bestätigt, daß das angerufene Gericht eine etwaige Abwälzung der rechtswidrig erhobenen Abgabe „nach nationalem Recht" berücksichtigen kann [31].

26 — Urteil Express Dairy Foods, a. a. O., Randnr. 12. Siehe auch das Urteil vom 6. Mai 1982 in der Rechtssache 54/81 (Fromme, Slg. 182, 1449, Randnr 4).

27 — In dem bereits zitierten Urteil Comet hat der Gerichtshof z. B. festgestellt: „Die Artikel 100 bis 102 und Artikel 135 EWG-Vertrag gestatten es gegebenenfalls, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die Unterschiede in den Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten in diesem Bereich auszuräumen, wenn sich erweisen sollte, daß sie Verzerrungen hervorzurufen oder das Funktionieren des gemeinsamen Marktes zu beeinträchtigen geeignet sind." (Randnr. 14)

28 — Urteil vom 27. Februar 1980 in der Rechtssache 68/79 (Just, Slg. 1980, 501, Randnr. 25).

29 — Urteile Rewe und Comet, a. a. O.

30 — Urteile Express Dairy Foods, a. a. O., Randnr. 17, und Fromme, a. a. O. Randnr. 8.

31 — Urteil Just, a. a. O.; Urteile vom 27. März 1980 in der Rechtssache 61/79 (Denkavit, Slg. 1980, 1205); vom 9. November 1983 in der Rechtssache 189/82 (San Giorgio, Slg. 1983, 3595; vom 25. Februar 1988 in den verbundenen Rechtssachen 331/85, 376/85 und 378/85 (Bianco und Girard, Slg. 1988, 1099) und Urteil Comateb u. a., a. a. O.

31. So hat der Gerichtshof im Urteil Just, das im Rahmen von Klagen auf Erstattung von Beträgen ergangen ist, die staatliche Stellen aufgrund einer mit den Vorschriften des Gemeinschaftsrechts unvereinbaren nationalen Maßnahme erhoben hatten (nationales System der unterschiedlichen Besteuerung) festgestellt: „Das Gemeinschaftsrecht schließt die Berücksichtigung des Umstands nicht aus, daß die Belastung durch die ohne rechtlichen Grund erhobenen Steuern auf andere Unternehmen ... abgewälzt werden konnte" [32].

Der Gerichtshof hat diese Auffassung in den Urteilen Express Dairy Foods und San Giorgio bestätigt: „Nationale Rechtsvorschriften, die die Erstattung von unter Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht erhobenen Steuern, Gebühren oder Abgaben ausschließen, wenn nachgewiesen wird, daß die zur Zahlung dieser Abgaben herangezogene Person sie tatsächlich auf andere Personen abgewälzt hat, sind ... nicht grundsätzlich als gemeinschaftsrechtswidrig anzusehen." [33]

32. Die Begründung, die der Gerichtshof dafür gibt, daß er die Berufung auf die Abwälzung gegenüber der Rückforderung des ohne Rechtsgrund gezahlten für zulässig hält ist, immer die gleiche und hängt mit der ungerechtfertigten Bereicherung zusammen: „[Die] Gemeinschaftsrechtsordnung ... [verlangt] keine Erstattung von ohne rechtlichen Grund erhobenen Abgaben unter Umständen ..., die zu einer ungerechtfertigten Bereicherung der Anspruchsberechtigten führen würden" [34].

32 — Randnr. 27.

33 — Urteil San Giorgio, a. a. O., Randnr. 13.

34 — Urteil Express Dairy Foods, a. a. O., Randnr. 13.

33. Die vom Gerichtshof ständig vertretene Auffassung wird durch seine neueste Rechtsprechung zur Erstattung von gemeinschaftsrechtswidrigen nationalen Abgaben bestätigt. So hat der Gerichtshof in dem bereits zitierten Urteil Comateb u. a. und im Urteil vom 17. Juli 1997 in der Rechtssache C-242/95 (GT-Link, Slg. 1997, I-4449) zunächst auf den Grundsatz hingewiesen, wonach ein Mitgliedstaat verpflichtet ist, unter Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht erhobene Abgaben zu erstatten, und dann ausgeführt: „Allerdings gibt es eine Ausnahme von diesem Grundsatz [: Eine solche Erstattung ist nicht geboten], wenn die zur Zahlung dieser Abgaben herangezogene Person sie nachweislich tatsächlich auf andere abgewälzt hat" [35]. Diese Ausnahme hat der Gerichtshof wie folgt gerechtfertigt: „Unter solchen Umständen hat nämlich nicht der Abgabenpflichtige die Last der ohne Rechtsgrund erhobenen Abgabe getragen, sondern der Abnehmer, auf den die Last abgewälzt worden ist. Würde man daher dem Abgabenpflichtigen den Abgabenbetrag erstatten, den er bereits beim Abnehmer erhoben hat, käme dies einer Doppelzahlung an ihn gleich, die als ungerechtfertigte Bereicherung beurteilt werden könnte, ohne daß damit die Folgen der Rechtswidrigkeit der Abgabe für den Abnehmer beseitigt wären." Daraus hat er gefolgert: „Somit ist es Sache der nationalen Gerichte, im Licht der Umstände des jeweiligen Einzelfalls zu beurteilen, ob der Abgabenpflichtige die Abgabenlast ganz oder teilweise auf andere abgewälzt hat und ob die Erstattung an den Abgabenpflichtigen gegebenenfalls eine ungerechtfertigte Bereicherung darstellen würde" [36], wobei „es den innerstaatlichen Behörden dann, wenn die Abgabenlast nur teilweise abgewälzt worden ist, [obliegt,] dem Abgabenpflichtigen den nicht abgewälzten Betrag zu erstatten" [37].

35 — Urteil Comateb u. a., a. a. O., Randnr. 21.

36 — A. a. O., Randnrn. 22 und 23.

37 — A. a. O., Randnr. 28.

34. In der Rechtssache, mit der wir hier befaßt sind, ist daher nach dieser Rechtsprechung in Ermangelung anwendbarer gemeinschaftlicher Maßnahmen zu bejahen, daß das vorlegende Gericht die nationalen Vorschriften über die Rückforderung rechtsgrundlos gezahlter Beträge anwenden darf. Daß diese Rechtsvorschriften die Berücksichtigung einer Reihe von allgemeinen Grundsätzen zur Rechtfertigung der Nichtrückzahlung der Beihilfen, wie z. B. den Grundsatz des Vertrauensschutzes, und insbesondere einen Wegfall der Bereicherung durch die Weitergabe der Beihilfe an andere Wirtschaftsteilnehmer zulassen, verstößt als solches nicht gegen das Gemeinschaftsrecht.

35. Zweitens ist die Voraussetzung, daß die Modalitäten des nationalen Verfahrensrecht gelten, wenn sie nicht „ungünstiger sind als für gleichartige Verfahren, die nur innerstaatliches Recht betreffen", meines Erachtens im vorliegenden Fall ebenfalls erfüllt.

36. Der Gerichtshof hat dazu im bereits zitierten Urteil Deutsche Milchkontor u. a. ausgeführt, daß das Diskriminierungsverbot gebietet, daß zwei Voraussetzungen beachtet werden: „Zum einen müssen die nationalen Behörden auf diesem Gebiet ebenso sorgfältig vorgehen wie in vergleichbaren Fällen, in denen sie ausschließlich entsprechende nationale Rechtsvorschriften anzuwenden haben, und sie müssen nach Modalitäten verfahren, die die Wiedereinziehung der fraglichen Beträge nicht schwieriger gestalten als in diesen Fällen. Zum anderen dürfen ... die Pflichten, die das nationale Recht denjenigen Unternehmen auferlegt, denen auf dem Gemeinschaftsrecht beruhende finanzielle Vorteile zu Unrecht gewährt wurden, nicht weiter gehen als die Pflichten derjenigen Unternehmen, die gleichartige, auf nationalem Recht beruhende Vorteile zu Unrecht erhalten haben, vorausgesetzt, beide Gruppen von Leistungsempfängern befinden sich

in vergleichbarer Lage, so daß eine unterschiedliche Behandlung objektiv nicht zu rechtfertigen ist" [38].

37. Um dem oben genannten Erfordernis der Nichtdiskriminierung zu genügen, reicht es daher aus, daß die nationalen Vorschriften ohne Unterschied für unter das Gemeinschaftsrecht fallende Sachverhalte ebenso wie für rein nationale Sachverhalte gelten. Nach den Angaben im Vorlagebeschluß scheinen die streitigen deutschen Rechtsvorschriften diese Voraussetzung zu erfüllen. Es ist auf jeden Fall Sache des angerufenen Gerichts, dafür zu sorgen, daß die Vorschrift des nationalen Rechts, nach der die Möglichkeit besteht, sich auf den Wegfall der Bereicherung zu berufen, in einer Weise angewandt wird, die gegenüber der Rückforderung rein nationaler Beihilfen nicht diskriminierend ist.

38. Schließlich besteht die dritte Grenze für die Anwendung des nationalen Rechts, die in der Rechtsprechung des Gerichtshofes herausgearbeitet worden ist, darin, daß diese nationalen Modalitäten gelten, solange sie nicht darauf hinauslaufen, daß die Ausübung von Rechten, zu deren Schutz die nationalen Gerichte verpflichtet sind, nicht praktisch unmöglich gemacht wird: „Die Anwendung des nationalen Rechts darf ... die Tragweite und die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts nicht beeinträchtigen. Das wäre vor allem dann der Fall, wenn diese Anwendung die Wiedereinziehung von zu Unrecht geleisteten Zahlungen praktisch unmöglich machen würde." [39].

39. Der Gerichtshof hat im bereits zitierten Urteil Ferwerda festgestellt, daß es zwar möglich ist, sich gegenüber einer Forderung auf Erstattung der zu Unrecht gezahlten Beträge auf den Grundsatz der Rechtssicherheit zu berufen, daß aber „jedenfalls eine Überlegung, die im Rahmen nationaler Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten aus einem Grundsatz der Rechtssicherheit hergeleitet wird oder hergeleitet werden kann, nicht in allen Fällen einer Forderung auf Rückzahlung gemeinschaftsrechtlicher finanzieller Vorteile entgegensteht, die zu Unrecht gewährt worden sind. Es ist in jedem Einzelfall zu prüfen, ob ihre Anwendung nicht die Grundlage der Bestimmung, in der diese Wiedereinziehung vorgeschrieben ist, in Frage stellt und dazu führt, daß die Wiedereinziehung praktisch unmöglich wird." [40] In jenem Urteil hat der Gerichtshof entschieden, „daß das Gemeinschaftsrecht bei seinem gegenwärtigen Stand ... es nicht verbiete[t], daß bei Rechtsstreitigkeiten über die Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter ... [Beträge] durch Behörden der Mitgliedstaaten ein dem nationalen Recht entnommener Grundsatz der Rechtssicherheit angewandt wird, wonach finanzielle Vorteile, die die Behörde irrtümlich gewährt hat, nicht wiedereingezogen werden können, wenn der Irrtum nicht auf unrichtige Angaben des Begünstigten zurückzuführen ist oder wenn er trotz unrichtiger, aber in gutem Glauben gemachter Angaben leicht vermieden werden konnte" [41]. Der Gerichtshof hat somit angenommen, daß der Grundsatz der Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts nicht allein dadurch verletzt worden war, daß die zu Unrecht gezahlte Beihilfe nicht erstattet wurde.

40. In gleicher Weise scheint mir die Anwendung des nationalen Rechts unter den Umständen des vorliegenden Falles die Tragweite und die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts nicht zu beeinträchtigen.

38 — Randnr. 23.
39 — Urteil Deutsche Milchkontor u. a., a. a. O., Randnr. 22.
40 — Randnr. 15.
41 — Randnr. 21 und Tenor.

41. In diesem Zusammenhang ergibt sich aus den Angaben im Vorlagebeschluß über die einschlägigen deutschen Rechtsvorschriften, daß der Grundsatz auf diesem Gebiet sehr wohl weiter darin besteht, daß rechtswidrig gezahlte Beihilfen zurückgefordert werden können. Der Möglichkeit, die gewährten Beträge zurückzuerlangen, steht somit nichts entgegen.

42. Außerdem wird die Durchführung des Gemeinschaftsrechts nicht praktisch unmöglich gemacht, da die Rückerstattung nach nationalem Recht selbst bei Wegfall der Bereicherung immer dann erfolgen kann, wenn der Empfänger der Beihilfen diese in Kenntnis der Sachlage entgegengenommen hat oder die Sachlage infolge grober Fahrlässigkeit nicht kannte [42]. Die Rückerstattung wird auch dann möglich sein, wenn der Empfänger immer noch bereichert ist, weil die Beihilfe nicht oder nur teilweise weitergegeben worden ist. Selbst noch in diesem Fall, wenn die Beihilfe also weitergegeben worden ist, ist im nationalen Recht vorgesehen, daß sie dennoch zurückzuerstatten ist, wenn der Beihilfeempfänger über einen Schadensersatzanspruch gegen diejenigen verfügt, an die die Beihilfe weitergegeben worden ist [43].

43. Durch diese Gesichtspunkte wird meines Erachtens belegt, daß die praktische Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts durch die Anwendung von nationalen Vorschriften eine den hier betroffenen nicht beeinträchtigt wird. Es wird Sache des angerufenen Gerichts sein, darüber zu entscheiden.

44. Darüber hinaus würde es bei dieser Abwägung der beteiligten Interessen, die die Beurteilung der Beachtung des Grundsatzes der Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts darstellt, zumindest unbillig erscheinen, allein den gutgläubigen Beihilfeempfänger mit etwas zu belasten, was einer Haftung ohne Verschulden ähneln würde, obwohl er gemäß dem geschaffenen System die gezahlten Beihilfen an die Lieferanten weitergegeben hat, ohne daraus unmittelbar einen Vorteil zu ziehen, und zwar ohne daß er den Ursprung der streitigen Waren, von dem die Rechtmäßigkeit der gewährten Beihilfe abhängt, hat kontrollieren können. In diesem Zusammenhang ist stets daran zu denken, daß bei der Durchführung des Systems für die Gewährung von Gemeinschaftsbeihilfen zwar einige Funktionsstörungen auftreten, daß daran aber weder der Gemeinschaftsgesetzgeber noch die zuständigen nationalen Stellen unbeteiligt sind. Der Gerichtshof hat im übrigen in dem bereits zitierten Urteil Deutsche Milchkontor u. a. gegenüber ihnen eine doppelte Mahnung ausgesprochen. Die reservierte Haltung der zuständigen Stellen der Gemeinschaft gegenüber der Zulassung einer Verweisung auf nationale Grundsätze wäre daher kaum zu begreifen, wo doch folgendes gilt: „Sollte sich ... herausstellen, daß Verschiedenartigkeiten der nationalen Rechtsvorschriften geeignet sind, ... das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes zu beeinträchtigen, so wäre es Aufgabe der zuständigen Gemeinschaftsorgane, die erforderlichen Bestimmungen zu erlassen, um diese Unterschiede auszuräumen." [44] Ebenso ist es in erster Linie Sache der nationalen

42 — Dazu führt das vorlegende Gericht aus (unter II. C. dritter Absatz des Vorlagebeschlusses): „Das Vorliegen dieser Voraussetzungen ist zu verneinen, da sich aus den vorliegenden Unterlagen keine Anhaltspunkte dafür ergeben, daß die Klägerinnen bzw. ihre Vertreter wußten, daß der gelieferte Raps einen anderen als den angegebenen Ursprung hatte."

43 — Das vorlegende Gericht führt dazu aus (unter II. C. sechster Absatz des Vorlagebeschlusses): „Da mögliche Rückgriffsansprüche der Klägerinnen gegen ihre Zulieferer vorliegend schon wegen erheblicher Beweisschwierigkeiten äußerst zweifelhaft sind, können eventuelle Schadensersatzansprüche der Klägerinnen der Einrede der Entreicherung nicht entgegengehalten werden."

44 — Randnr. 24.

Stellen, die damit betraut sind, sich durch geeignete Kontrollen zu vergewissern, daß das Erzeugnis, für das die Beihilfe gewährt wird, der Gemeinschaftsregelung entspricht, um zu gewährleisten, daß die Gemeinschaftsbeihilfen nicht für Erzeugnisse gezahlt werden, die von ihnen nicht profitieren dürfen, zu beurteilen, welche Kontrollen dafür erforderlich sind. Es kann nicht ausgeschlossen werden, daß eine Verletzung dieser Kontrollverpflichtung berücksichtigt wird. Der Gerichtshof hat dies durchblicken lassen, als er festgestellt hat: „Was die Folgen eines Verstoßes gegen diese Kontrollpflicht für die Rückforderung zu Unrecht gewährter Geldleistungen und insbesondere die Frage anbelangt, ob die Beihilfeempfänger unter Berufung auf einen solchen Verstoß eine Rückzahlung verweigern können, so ... [bestimmen sie sich] ... nach nationalem Recht ... Deshalb ist es ... Sache der nationalen Gerichte, darüber nach dem anwendbaren nationalen Recht zu entscheiden." [45]

45. Nach alledem gelange ich auf die Ihnen vorgelegte Frage hin zu der Auffassung, daß das Gemeinschaftsrecht bei seinem gegenwärtigen Stand nicht verbietet, daß das betreffende nationale Recht beim Ausschluß einer Rückforderung von zu Unrecht gezahlten Beihilfen Kriterien wie den Wegfall der ungerechtfertigten Bereicherung berücksichtigt, der dadurch eintritt, daß der sich aus der Beihilfe ergebende Vermögensvorteil weitergegeben worden ist, sofern der Empfänger der Beihilfe keinen Regreßanspruch gegen die Wirtschaftsteilnehmer hat, an die die Weitergabe erfolgt ist, oder dieser Anspruch völlig wertlos ist, allerdings unter dem Vorbehalt, daß die Voraussetzungen die gleichen sind wie bei der Rückforderung von rein nationalen finanziellen Leistungen und daß das Interesse der Gemeinschaft in vollem Umfang berücksichtigt wird.

46. Lassen Sie mich der Vollständigkeit halber prüfen, — wozu Sie auch das vorlegende Gericht auffordert —, inwieweit es sachdienlich ist, die Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Rückforderung von staatlichen Beihilfen und die Rechtssache, mit der wir hier befaßt sind, einander gegenüberzustellen.

47. Sie gehen ständig davon aus, daß die Verpflichtung eines Staates, eine von der Kommission als unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt angesehene Beihilfe aufzuheben, auf die Wiederherstellung des früheren Zustandes gerichtet ist. Ebenso wie bei der Rückforderung von Gemeinschaftsbeihilfen muß die Rückforderung einer staatlichen Beihilfe grundsätzlich nach den einschlägigen Vorschriften des nationalen Rechts erfolgen, wobei diese Vorschriften aber so anzuwenden sind, daß sie die nach Gemeinschaftsrecht vorgeschriebene Rückforderung nicht praktisch unmöglich machen. Insbesondere muß das Interesse der Gemeinschaft bei der Anwendung einer Vorschrift, die bei der Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsakts eine Würdigung der verschiedenen beteiligten Interessen vorschreibt, in vollem Umfang berücksichtigt werden.

48. Es gibt jedoch einen erheblichen Unterschied zwischen der jeweiligen Rechtsprechung zu diesen beiden Bereichen.

45 — Randnr. 44.

49. Die Besonderheit der Materie der staatlichen Beihilfen rechtfertigt es nämlich, daß der Gerichtshof die Berufung auf Grundsätze des nationalen Rechts wie die Grundsätze des Vertrauensschutzes oder der Rechtssicherheit gegenüber der Forderung auf Erstattung einer Beihilfe nur in einem eng begrenzten Maße zuläßt. Der Gerichtshof hat daher ständig, insbesondere in dem bereits zitierten erst kürzlich ergangenen Urteil Alcan Deutschland, auf das das vorlegende Gericht verweist, folgendes festgestellt: „... da die Überwachung der staatlichen Beihilfen durch die Kommission in Artikel 93 des Vertrages zwingend vorgeschrieben ist, darf ein beihilfebegünstigtes Unternehmen auf die Ordnungsmäßigkeit der Beihilfe jedoch grundsätzlich nur dann vertrauen, wenn diese unter Einhaltung des darin vorgesehenen Verfahrens gewährt wurde. Einem sorgfältigen Gewerbetreibenden ist es regelmäßig möglich, sich zu vergewissern, daß dieses Verfahren eingehalten wurde“ [46].

50. Im Lichte dieser Besonderheit ist das bereits zitierte Urteil Kommission/Deutschland zu verstehen, auf das das vorlegende Gericht verweist und das die Möglichkeit einschränkt, sich im Bereich des Artikels 93 des Vertrages auf den Vertrauensschutz gemäß § 48 Absatz 2 VwVfG zu berufen.

51. Meines Erachtens läßt sich diese Rechtsprechung in diesem Punkt nicht auf Fälle wie die vorliegenden übertragen, in denen es um die Rückforderung zu Unrecht gezahlter Gemeinschaftsbeihilfen geht. Wie Generalanwalt Jacobs in Nummer 40 seiner Schlußanträge in der bereits zitierten Rechtssache Alcan Deutschland ausgeführt hat, „ist der Gerichtshof ... [im Urteil Deutsche Milchkontor u. a.] zu Recht zu dem Ergebnis gekommen, daß über die Angelegenheit nach nationalem Recht zu entscheiden ist, da es kein überwiegendes Gemeinschaftsinteresse gab, das einen Eingriff in die Verfahrensautonomie des betreffenden Mitgliedstaats rechtfertigte. Würde sich dagegen eine ähnliche Situation in bezug auf staatliche Beihilfen ergeben, so würde es die Erreichung der mit den Vertragsvorschriften verfolgten Ziele gefährden, wenn dem Beihilfeempfänger gestattet würde, der Rückforderung entgegenzutreten, weil er die Beihilfe durch Senkung seiner Preise an seine Kunden weitergeben habe. Unter solchen Umständen würde er einen bedeutsamen Werttbewerbsvorteil erlangen, ohne daß damit Sanktionen verbunden wären.“

Ergebnis

52. Nach alledem schlage ich Ihnen vor, dem Verwaltungsgericht Frankfurt am Main wie folgt zu antworten:

„Das Gemeinschaftsrecht in seinem gegenwärtigen Stand verbietet es nicht, daß das betreffende nationale Recht beim Ausschluß einer Rückforderung von Beträgen, die

46 — Randnr. 25. Siehe auch die zitierte Rechtsprechung.

als Beihilfen nach einer Gemeinschaftsregelung zu Unrecht gezahlt worden sind, sofern der Empfänger dieser Beihilfe die Umstände, die die Rechtswidrigkeit des Bewilligungsbescheides begründet haben, nicht kannte und auch nicht infolge grober Fahrlässigkeit nicht kannte, auf ein Kriterium wie den Wegfall der ungerechtfertigten Bereicherung abzustellen, wobei dieser in den Fällen, in denen der Begünstigte den Vermögensvorteil der Beihilfe durch Zahlung des gemeinschaftsrechtlich vorgesehenen Richtpreises weitergegeben hat und keinen oder nur einen wertlosen Regreßanspruch gegen den Zulieferer hat, regelmäßig zu bejahen ist, jedoch unter dem Vorbehalt, daß die vorgesehenen Bedingungen die gleichen wie bei der Rückforderung von rein nationalen finanziellen Leistungen sind und daß das Gemeinschaftsinteresse in vollem Umfang berücksichtigt ist."