



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

SCHLUSSURTEIL

BVerwG 3 C 14.12 (3 C 4.10)
VG 13 K 4769/06

Verkündet
am 21. März 2013
Bärhold
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 21. März 2013
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Kley
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Liebler, Buchheister, die
Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Kuhlmann und den Richter am
Bundesverwaltungsgericht Rothfuß

für Recht erkannt:

Auf die Revision der Beklagten wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom 25. November 2009 geändert.

Der Bescheid der Beklagten vom 30. Januar 2003 und deren Widerspruchsbescheid vom 4. Oktober 2006 werden aufgehoben, soweit darin festgestellt wird, dass die Klägerin den Erstattungsbetrag auch in der Zeit vor dem 1. Januar 1999 zu verzinsen hat.

Im Übrigen werden die Klage ab- und die weitergehende Revision der Beklagten zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt 2/3 und die Beklagte 1/3 der Kosten des Verfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Beteiligten streiten über die Rückforderung von Lagerkostenvergütungen für die Einlagerung von Zucker im Wirtschaftsjahr 1987/1988 und deren Verzinsung.
- 2 Der Klägerin wurden im Zuckerwirtschaftsjahr 1987/88 Vergütungen für die Kosten der Einlagerung von Zucker in einer Gesamthöhe von 36 387 511,41 DM (entspricht 18 604 639,16 €) gewährt.
- 3 Aufgrund mehrjähriger Ermittlungen, die durch Verdachtsmomente im Jahr 1997 ausgelöst worden waren, legte das Zollfahndungsamt mit Datum vom 12. Februar 2002 einen Schlussbericht zum Tatvorwurf der Steuerhinterziehung (C-

Zuckerabgaben) vor; parallel hierzu erstellten die am Ermittlungsverfahren beteiligten Betriebsprüfer der Beklagten am 28. Februar 2002 einen Schlussbericht zur Schadenshöhe infolge Subventionsbetrugs, der unter anderem das Zuckerwirtschaftsjahr 1987/88 betraf. Der Schlussbericht der Beklagten ging dem Bevollmächtigten der Klägerin am 4. April 2002 zu.

- 4 Mit Bescheid Nr. 802 259 vom 30. Januar 2003 hob die Beklagte die Festsetzungen der Lagerkostenvergütungen mit Wirkung für die Vergangenheit in Höhe von insgesamt 424 556,57 € auf und forderte diesen Betrag zurück, weil die Klägerin in ihren Anträgen überhöhte Zuckermengen abgerechnet habe. In dem Bescheid wurde zugleich dem Grunde nach festgestellt, dass der zurückgeforderte Betrag vom Empfange an zu verzinsen sei; die Festsetzung der genauen Zinshöhe wurde einem gesonderten Bescheid vorbehalten.
- 5 Gegen diesen Bescheid legte die Klägerin Widerspruch ein, mit dem sie die verschiedenen Vorwürfe im Einzelnen bestritt und sich unter anderem auf Verjährung berief. Nach einer tatsächlichen Verständigung im Strafverfahren und weiteren Ermittlungen hielt die Beklagte ihre Vorwürfe nur hinsichtlich der fehlerhaften Bestandsermittlung („6-Uhr-Problematik“), der Verbuchung von schwimmenden Beständen („vorzeitiges Buchen in der Rübenkampagne“) und der Beantragung von Lagerkostenvergütung für nicht vergütungsfähige Mehrausbeuten („Mehrausbeute Halbfabrikate“) aufrecht; diese werden von der Klägerin nicht bestritten. Entsprechend änderte die Beklagte den angefochtenen Bescheid mit Widerspruchsbescheid vom 4. Oktober 2006, beschränkte die Aufhebung der Bewilligung und die Rückforderung auf 50 719,81 € und wies den Widerspruch im Übrigen zurück.
- 6 Mit ihrer hiergegen gerichteten Klage macht die Klägerin geltend, die Rückforderung sei verjährt. Die Feststellung der Verzinsungspflicht finde keine gesetzliche Grundlage und sei zu unbestimmt. Im Übrigen sei die Verzinsungspflicht auch verjährt.
- 7 Mit Urteil vom 25. November 2009 hat das Verwaltungsgericht Köln den angefochtenen Bescheid aufgehoben, soweit die Verzinsungspflicht auch für den

Zeitraum vor dem 31. Januar 2003 - dem Zeitpunkt der Bekanntgabe des Bescheides - festgestellt wurde. Im Übrigen hat es die Klage abgewiesen. Zur Begründung der teilweisen Aufhebung des Bescheides hat es ausgeführt: Die Feststellung der Zinsforderung „dem Grunde nach“ betreffe den Zeitraum seit Empfang der Lagerkostenvergütung und finde ihre Rechtsgrundlage in § 14 i.V.m. § 10 Abs. 3 des Gesetzes zur Durchführung der Gemeinsamen Marktorganisationen und der Direktzahlungen (Marktorganisationsgesetz - MOG). Entgegen der Ansicht der Klägerin sei die Feststellung hinlänglich bestimmt. Allerdings sei sie rechtswidrig, soweit sie sich auf die Zeit vor der Bekanntgabe des Bescheides beziehe. Anwendbar sei § 14 Abs. 1 Satz 1 MOG in der seit dem 21. Mai 1996 geltenden, nicht hingegen in der früheren Fassung. Hiernach seien Ansprüche auf Erstattung von besonderen Vergünstigungen „vom Zeitpunkt ihrer Entstehung an“ und nicht mehr „ab Empfang“ der zu erstattenden Leistung zu verzinsen. Die Rückforderung sei erst mit Bekanntgabe des Bescheids entstanden, so dass eine Zinspflicht für frühere Zeiträume nicht bestehe.

- 8 Gegen dieses Urteil haben die Klägerin und die Beklagte mit wechselseitiger Zustimmung die zugelassene Sprungrevision eingelegt. Die Revision der Klägerin hat der Senat mit Teilurteil vom 21. Oktober 2010 zurückgewiesen (BVerwG 3 C 4.10 - Buchholz 451.511 § 14 MOG Nr. 3 S. 1). Die Beklagte erstrebt mit ihrer Revision die Abweisung der Klage in vollem Umfang. Hierzu trägt sie vor: Die Feststellung der Verzinsungspflicht finde entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts ihre Rechtsgrundlage in § 14 Abs. 1 Satz 1 MOG in der vor dem 21. Mai 1996 geltenden Fassung, wonach zu Unrecht empfangene Leistungen vom Empfang an zu verzinsen seien. Durch das Änderungsgesetz habe der Gesetzgeber im Übrigen an der vorherigen Rechtslage nichts ändern wollen.
- 9 Die Klägerin tritt der Revision der Beklagten entgegen und verteidigt insofern das Urteil des Verwaltungsgerichts. Darüber hinaus trägt sie vor, sie habe nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 5. Mai 2011 (Rs. C-201/10 und C 202/10, Ze FU Fleischhandel und Vion Trading - Slg. I-3545) bei der Beklagten beantragt, die durch das Teilurteil vom 21. Oktober 2010 bestätigte Rückforderungsentscheidung nach §§ 51, 48 VwVfG aufzuheben. Dazu sei ein Rechtsstreit anhängig, weshalb sie beantrage, das Verfahren ruhen zu lassen.

- 10 Mit seinem Teilurteil hatte der Senat zugleich das Verfahren hinsichtlich der Revision der Beklagten bis zur Erledigung des Vorabentscheidungsersuchens im Verfahren BVerwG 3 C 3.10 (Beschluss vom 21. Oktober 2010 - Buchholz 451.511 § 14 MOG Nr. 4 S. 17) ausgesetzt. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat mit Urteil vom 29. März 2012 (Rs. C 564/10 - EuZW 2012, 438) entschieden, dass die in Art. 3 der Verordnung (EG, EURATOM) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl Nr. L 312 S. 1) vorgesehene Verjährungsfrist für die im Anspruch auf Erstattung eines rechtswidrig aus dem Unionshaushalt erlangten Vorteils bestehende Hauptforderung nicht für die Erstattung der infolge dieser Forderung angefallenen Zinsen gilt, wenn diese nicht nach Unionsrecht geschuldet sind, sondern allein nach nationalem Recht.

II

- 11 Eine Anordnung des Ruhens des Verfahrens nach § 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 251 ZPO kommt nicht in Betracht, da die Beklagte dem Ruhensantrag der Klägerin nicht beigetreten ist. Ebenso wenig ist das Verfahren auszusetzen (§ 94 VwGO). Nach dem Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 5. Mai 2011 (a.a.O.) verwehrt zwar der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, im Rahmen von Art. 3 Abs. 3 der Verordnung (EG, EURATOM) Nr. 2988/95 eine 30-jährige Verjährungsfrist anzuwenden, wie dies der Senat in seinem Teilurteil vom 21. Oktober 2010 mit Blick auf den Erstattungsanspruch getan hat. Auch trifft es zu, dass die Entscheidung über die Revision der Beklagten vom Bestehen des Erstattungsanspruchs abhängt, weil die festgestellte Zinspflicht hieran anknüpft. Aufgrund des rechtskräftigen Teilurteils ist der Bescheid insoweit jedoch bestandskräftig, weshalb die Entscheidung über die Revision der Beklagten vom Ausgang des anhängigen Wiederaufgreifensverfahrens nicht abhängt; der Umstand, dass in diesem Zusammenhang die Rückforderungsentscheidung möglicherweise aufgehoben werden wird, begründet keine Vorgreiflichkeit (vgl. Rudisile, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Stand: Juli 2009, § 94 Rn. 22). Sollte die Klägerin in dem Verfahren allerdings erfolgreich sein, entfällt der

Rückforderungsanspruch und damit die Grundlage des Zinsanspruchs, womit ein Wiederaufgreifensgrund im Sinne von § 51 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG gegeben wäre.

- 12 Die Revision der Beklagten ist teilweise begründet. Das angegriffene Urteil beruht in seinem stattgebenden Teil auf der Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO) und erweist sich insoweit aus anderen Gründen auch nur als teilweise richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO).
- 13 1. Die in dem Bescheid der Beklagten enthaltene Feststellung der Zinspflicht dem Grunde nach findet ihre Rechtsgrundlage in § 14 Abs. 1 Satz 1 und 3 i.V.m. § 10 Abs. 3 MOG in der im Zeitpunkt der Widerspruchsentscheidung geltenden Fassung der Bekanntmachung vom 24. Juni 2005 (BGBl I S. 1847). Danach sind Ansprüche auf Erstattung von besonderen Vergünstigungen - wie Vergütungen zum Ausgleich von Lagerkosten (vgl. § 6 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. k MOG) - vom Zeitpunkt ihrer Entstehung an zu verzinsen, soweit das Unionsrecht oder hierzu erlassene nationale Durchführungsbestimmungen nichts anderes regeln.
- 14 Eine andere, nach § 14 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. § 1 Abs. 2 MOG vorrangige Regelung der Verzinsung des Erstattungsanspruchs gibt es nicht. Wie der Senat in seinem Beschluss vom 21. Oktober 2010 (a.a.O. Rn. 10 f.) näher ausgeführt hat, richtet sich die Verzinsungspflicht mangels unionsrechtlicher Regelung nach nationalem Recht; das hat auch der Gerichtshof der Europäischen Union in seinem Urteil vom 29. März 2012 (a.a.O., insb. Rn. 42 bis 45) bestätigt. Abweichende nationale Durchführungsbestimmungen bestehen nicht.
- 15 Zutreffend ist das Verwaltungsgericht davon ausgegangen, dass § 14 Abs. 1 Satz 1 MOG nicht in der vor dem 21. Mai 1996 geltenden Fassung anzuwenden ist, wonach Erstattungsansprüche vom Zeitpunkt „des Empfangs“ an zu verzinsen waren. Diese Formulierung, die auf § 8b MOG in der am 31. August 1986 in Kraft getretenen Fassung vom 27. August 1986 (BGBl I S. 1389) zurück geht, wurde durch Art. 5 Nr. 2 des Gesetzes zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften vom 2. Mai 1996 (BGBl I S. 656) dahin geändert, dass

Erstattungsansprüche vom Zeitpunkt „ihrer Entstehung“ an zu verzinsen sind. Zwar bezieht sich die festgestellte Zinspflicht auf die Erstattung von Lagerkostenvergütungen, die in den Zuckerwirtschaftsjahren 1987/88 und damit vor dem 21. Mai 1996 gewährt wurden. Wie der Senat in seinem Teilurteil vom 21. Oktober 2010 (a.a.O. Rn. 34 f.) näher dargelegt hat, findet die alte Fassung des Gesetzes jedoch auch insoweit nicht mehr Anwendung.

- 16 Die Beklagte war auf der Grundlage von § 14 Abs. 1 Satz 1 und 3 i.V.m. § 10 Abs. 3 MOG auch berechtigt, die Zinspflicht durch feststellenden Verwaltungsakt zu regeln. Ausdrücklich ermächtigt § 10 Abs. 3 MOG dazu, den Erstattungsbetrag durch Bescheid festzusetzen. Das schließt die Befugnis ein, die mit der Erstattung der zu Unrecht gewährten Vergünstigungen im Zusammenhang stehende Verzinsung durch Verwaltungsakt als Teilregelung zunächst festzustellen und erst nachfolgend betragsmäßig festzusetzen (vgl. Teilurteil vom 21. Oktober 2010 a.a.O. Rn. 29).

- 17 Auch die übrigen Einwände der Klägerin gegen die Feststellung der Zinspflicht dringen nicht durch. Mit der Benennung des festgesetzten Erstattungsbetrags als Hauptforderung, auf der die Zinspflicht beruht, und dem Zeitpunkt, zu dem die Verzinsung einsetzt, hat die Beklagte die Zinspflicht dem Grunde nach hinreichend bestimmt (§ 37 Abs. 1 VwVfG). Dass die Verzinsung der Hauptforderung endet, wenn diese befriedigt wird, liegt in der Natur des Zinsanspruchs und bedarf keines zusätzlichen Hinweises. Der für die - der späteren Festsetzung vorbehaltenen - Konkretisierung des Zinsanspruchs der Höhe nach maßgebliche Zinssatz ergibt sich im Übrigen aus dem Gesetz. Es ist auch nicht zu beanstanden, dass sich die Beklagte darauf beschränkt hat, die Zinspflicht nur dem Grunde nach festzustellen. Dies war nicht nur zweckmäßig, weil die Pflicht zur Verzinsung erst mit Befriedigung der Erstattungsforderung endet und die Zinsen damit bei Erlass des Bescheides noch nicht abschließend berechnet werden konnten. Darüber hinaus beeinträchtigt dieses Vorgehen die Klägerin auch nicht in ihren Rechten, denn jenseits der auch mit einem Leistungsbescheid verbundenen Hemmung der Verjährung sind mit einem erst nachfolgenden Leistungsbescheid allenfalls Vorteile verbunden. Insbesondere liegt es unabhängig hiervon in der Hand der Klägerin, durch Befriedigung der Hauptforderung das Auf-

laufen weiterer Zinsen zu verhindern (vgl. Teilurteil vom 21. Oktober 2010 a.a.O. Rn. 29 f.).

- 18 2. Entgegen der Annahme des Verwaltungsgerichts entstand die Pflicht zur Verzinsung der mit dem rechtskräftigen Teilurteil vom 21. Oktober 2010 bestandskräftig gewordenen teilweisen Rückforderung der Lagerkostenvergütungen für das Wirtschaftsjahr 1987/88 nicht erst mit der Bekanntgabe des Bescheids vom 30. Januar 2003, sondern rückwirkend ab dem Zeitpunkt des Empfangs dieser Vergütungen.
- 19 Ansprüche auf Erstattung besonderer Vergünstigungen nach dem Marktorganisationsgesetz sind - wie oben dargelegt - nach der hier anwendbaren neuen Gesetzesfassung vom Zeitpunkt ihrer Entstehung an zu verzinsen, § 14 Abs. 1 Satz 1 MOG. Wird eine besondere Vergünstigung zu Unrecht bewilligt, so ist Voraussetzung des Erstattungsanspruchs, dass die Bewilligung zurückgenommen wird. Der entsprechende Rücknahmebescheid wird mit seiner Bekanntgabe wirksam (§ 43 VwVfG), wobei die mit ihm verbundene Regelung allerdings zurückwirken kann. Wird - wie hier - die Bewilligung mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen, so entfällt der Rechtsgrund der gewährten Vergünstigung rückwirkend, so dass entsprechend auch der diesbezügliche Erstattungsanspruch rückwirkend, auf den Zeitpunkt des Empfangs der Vergünstigung entsteht. Diese Auslegung entspricht nicht nur der bereicherungsrechtlichen Natur des Erstattungsanspruchs, der nach Maßgabe der speziellen Regelung des Marktorganisationsgesetzes Zinsen umfasst. Sie wird auch durch die Entstehungsgeschichte des § 14 Abs. 1 Satz 1 MOG in der Fassung vom 21. Mai 1996, die materiell gewollte Anpassung an den Regelungsgehalt des § 49a Abs. 3 Satz 1 VwVfG und die aufgehobene Vorläufernorm des § 44a Abs. 3 Satz 1 BHO bestätigt. Der Senat hat dies in seinem Teilurteil vom 21. Oktober 2010 (a.a.O. Rn. 36 ff.) näher ausgeführt; darauf wird verwiesen. Der Bundesfinanzhof hat sich dem angeschlossen (Urteil vom 11. Dezember 2012 - VII R 61/10 - BFHE 239, 310 <Rn. 15 bis 17>).

- 20 3. Das Urteil des Verwaltungsgerichts erweist sich aus anderen Gründen nur insoweit als richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO), als Zinsen für die Zeit vor dem 1. Januar 1999 verjährt sind.
- 21 Durch die Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 29. März 2012 (a.a.O.) ist geklärt, dass die Verjährungsregelung des Art. 3 der Verordnung (EG, EURATOM) Nr. 2988/95 für die Verjährung der in Rede stehenden Zinsforderungen keine Geltung beansprucht, weil sie allein nach nationalem Recht geschuldet werden.
- 22 Für das im öffentlichen Recht jedenfalls für vermögensrechtliche Ansprüche anerkannte Institut der Verjährung werden im Wege der Analogie nach dem Gesamtzusammenhang der für den jeweiligen Anspruch maßgebenden Rechtsvorschriften und der Interessenlage diejenigen Verjährungsregeln herangezogen, die am sachnächsten sind (Urteile vom 24. Januar 2007 - BVerwG 3 A 2.05 - BVerwGE 128, 99 <Rn. 42 ff.> und vom 11. Dezember 2008 - BVerwG 3 C 37.07 - BVerwGE 132, 324 <Rn. 7 ff.>). Das sind hier die für Zinsansprüche geltenden Verjährungsregelungen des Bürgerlichen Gesetzbuchs (vgl. Urteil vom 17. August 1995 - BVerwG 3 C 17.94 - BVerwGE 99, 109 <110> und Teilurteil vom 21. Oktober 2010 a.a.O. Rn. 48 ff.).
- 23 Danach kann sich die Klägerin insoweit auf Verjährung berufen, als Ansprüche auf Verzinsung des Erstattungsanspruchs für die Zeit vor dem 1. Januar 1999 verjährt sind. Die Verjährung der Zinsen begann entsprechend der rückwirkenden Entstehung des Erstattungsanspruchs jeweils sukzessiv mit dem Schluss des Jahres ihrer Entstehung (Beschluss vom 21. Oktober 2010 a.a.O. Rn. 15) und trat jeweils nach vier Jahren ein (§§ 197, 201 BGB in der vor Inkrafttreten des Gesetzes zur Modernisierung des Schuldrechts vom 26. November 2001 geltenden Fassung <BGBl I S. 3138> - im Folgenden: BGB a.F. - i.V.m. Art. 229 § 6 Abs. 1 und 4 EGBGB). Die Zinsen für das Jahr 1998 waren daher ab dem 1. Januar 2003 und damit vor der Bekanntgabe des Bescheides vom 30. Januar 2003 verjährt; die Zinsen für die Vorjahre entsprechend früher.

- 24 Hingegen war eine Verjährung der Zinsansprüche für die Zeit ab 1. Januar 1999 zum Zeitpunkt der Bekanntgabe des Bescheids am 31. Januar 2003 noch nicht eingetreten und wurde nachfolgend durch diese gehemmt (§ 53 Abs. 1 Satz 1 VwVfG in seiner seit dem 1. Januar 2002 geltenden Fassung <BGBl I 2167>, die hier gemäß § 102 VwVfG i.V.m. Art. 229 § 6 Abs. 1 Satz 1 EGBGB anwendbar ist).
- 25 Der Zinsanspruch für das Jahr 1999 hätte erst nach vier Jahren beginnend mit dem Schluss des Jahres, in dem er entstanden ist, d.h. ab 1. Januar 2004 verjährt sein können (§§ 197, 201 BGB a.F. in Verbindung mit Art. 229 § 6 Abs. 4 Satz 2 EGBGB). Der Zinsanspruch für das Jahr 2000 hätte - nach altem oder neuem Recht (vgl. Art. 229 § 6 Abs. 4 Satz 1 und 2 EGBGB) - erst ab 1. Januar 2005 verjährt sein können. Die Zinsansprüche für das Jahr 2001 und die Folgezeit hätten nach neuem Recht (Art. 229 § 6 Abs. 4 Satz 1 EGBGB) frühestens nach drei Jahren und damit ebenfalls nicht vor der Bekanntgabe des Bescheides verjähren können, der die weitere Verjährung nachfolgend hemmt (vgl. Teilurteil vom 21. Oktober 2010 a.a.O. Rn. 52 f.).
- 26 4. Die diesem Schlussurteil vorbehaltene, einheitliche Entscheidung über die Kosten des Verfahrens folgt aus § 155 VwGO. Dabei ist für die Bewertung des Obsiegens und Unterliegens neben dem Erstattungsanspruch als Hauptforderung auch die dem Grunde nach festgestellte Zinsforderung zu berücksichtigen (vgl. BGH, Urteile vom 28. April 1988 - IX ZR 127/87 - NJW 1988, 2173 <2175> und vom 4. Juni 1992 - IX ZR 149/91 - VersR 1992, 1281 <1291 a.E.>). Der hierbei zu bildende fiktive Gesamtstreitwert ergibt sich aus dem Erstattungsbeitrag (§ 52 Abs. 3 GKG) und dem Betrag, der der wirtschaftlichen Bedeutung der Zinspflicht entspricht (§ 52 Abs. 1 GKG). Für letzteren Betrag sind zum einen die §§ 40, 47 Abs. 2 Satz 1 GKG zu beachten, die die Bewertung der Zinspflicht

auf den Zeitpunkt der Klageerhebung begrenzen. Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass die Zinshöhe in diesem zeitlichen Rahmen durch den gesetzlich bestimmten Zinssatz genau vorbestimmt ist, weshalb sich die wirtschaftliche Bedeutung der festgestellten Zinspflicht an dem entsprechenden Betrag zu orientieren hat.

Kley

Liebler

Buchheister

Dr. Kuhlmann

Rothfuß