



# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

**IM NAMEN DES VOLKES**

**TEILURTEIL**

BVerwG 3 C 4.10  
VG 13 K 4769/06

Verkündet  
am 21. Oktober 2010  
Bärhold  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts auf die mündliche Verhandlung vom 21. Oktober 2010 durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Kley und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Liebler, Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert, Dr. Möller und Dr. Wysk

für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom 25. November 2009 wird zurückgewiesen.

Hinsichtlich der Revision der Beklagten wird das Verfahren bis zur Erledigung des Vorabentscheidungsersuchens im Verfahren BVerwG 3 C 3.10 ausgesetzt.

Die Kostenentscheidung bleibt der Schlussentscheidung vorbehalten.

#### G r ü n d e :

##### I

- 1 Der Klägerin wurden im Zuckerwirtschaftsjahr 1987/88 auf monatliche Anträge hin von der Bundesanstalt für Landwirtschaftliche Marktordnung (BALM) Vergütungen für die Kosten aus der Einlagerung von Zucker in Gesamthöhe von 36 387 511,41 DM (entspricht 18 604 639,16 €) gewährt. Mit Bescheid 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 die gezahlten Vergütungen zurück, weil die Klägerin in ihren Anträgen überhöhte Zuckermengen angegeben habe. In dem Bescheid wurde dem Grunde nach festgestellt, dass der zurückgeforderte Betrag vom Empfänger an zu verzinsen sei; die Festsetzung der genauen Zinshöhe wurde einem weiteren Bescheid vorbehalten.
- 2 Der Rückforderung lagen verschiedene Verstöße gegen gemeinschaftsrechtliche Vorschriften zugrunde, von denen im vorliegenden Verfahren noch die Komplexe „6-Uhr-Problematik“, „vorzeitiges Buchen in der Rübenkampagne“

und „Mehrausbeute Halbfabrikate/Mehrausbeute A-Ablauf“ von Bedeutung sind. Vorangegangen waren Ermittlungen des Hauptzollamts Köln, die nach ersten Verdachtsmomenten aus dem Frühjahr 1997 im Oktober 1997 eingeleitet worden waren und zunächst nur die Zuckerwirtschaftsjahre 1992/93 bis 1996/97 betroffen hatten, 1999 im Zuge eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens wegen des Verdachts der Steuerhinterziehung und des Subventionsbetruges aber auf die Zuckerwirtschaftsjahre seit 1987/88 ausgedehnt worden waren. Am 12. Februar 2002 hatte das Zollfahndungsamt den Schlussbericht hinsichtlich des Tatvorwurfs der Steuerhinterziehung abgegeben; am 28. Februar 2002 hatten die im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren beteiligten Betriebsprüfer der Beklagten ihren Schlussbericht hinsichtlich der Schadenshöhe infolge Subventionsbetruges erstellt. Beide Berichte waren der Klägerin am 4. April 2002 mitgeteilt worden.

- 3 Gegen den Aufhebungs- und Rückforderungsbescheid vom 30. Januar 2003 legte die Klägerin Widerspruch ein, mit dem sie die verschiedenen Vorwürfe im Einzelnen bestritt und sich unter anderem auf Verjährung berief. Während des Widerspruchsverfahrens wurde im Rahmen des Strafverfahrens gegen Verantwortliche der Klägerin am 30. Juli 2004 eine „tatsächliche Verständigung“ erzielt, auf deren Grundlage die Abgabebescheide der Zollverwaltung geändert wurden. Nach weiteren Ermittlungen hielt die Beklagte ihre Vorwürfe hinsichtlich verschiedener Sachverhaltskomplexe nicht mehr aufrecht. Mit Widerspruchsbescheid vom 4. Oktober 2006 gab sie dem Widerspruch daher teilweise statt, wies ihn aber in Höhe von noch 50 719,81 € zurück.
- 4 Mit ihrer Klage macht die Klägerin geltend, die Rückforderung sei verjährt. Jedenfalls sei die Feststellung der Verzinsungspflicht dem Grunde nach zu unbestimmt.
- 5 Mit Urteil vom 25. November 2009 hat das Verwaltungsgericht Köln die angefochtenen Bescheide aufgehoben, soweit die Verzinsungspflicht auch für den Zeitraum vor dem 31. Januar 2003 - der Bekanntgabe des Ausgangsbescheides - festgestellt wurde. Im Übrigen hat es die Klage abgewiesen. Zur Begründung hat es ausgeführt: In Ansehung der Rücknahme und Rückforderung der

zu Unrecht gewährten Lagerkostenvergütung seien die Bescheide rechtmäßig. Die Rückforderung sei nicht verjährt. Dies bestimme sich nach der Verordnung (EG, EURATOM) Nr. 2988/95, die bei Unregelmäßigkeiten zulasten des Gemeinschaftshaushalts Anwendung finde, und zwar auch dann, wenn es sich um Unregelmäßigkeiten aus der Zeit vor Inkrafttreten der Verordnung handele und diese nicht zu verwaltungsrechtlichen Sanktionen, sondern lediglich zu verwaltungsrechtlichen Maßnahmen wie einer Rückforderung führten. Nach der genannten Verordnung betrage die Verjährungsfrist, die durch Verfolgungsmaßnahmen unterbrochen werden könne, zwar vier Jahre und ohne Rücksicht auf Unterbrechungen höchstens acht Jahre. Die Frist beginne aber bei wiederholten Unregelmäßigkeiten erst an dem Tag, an dem die Unregelmäßigkeit beendet werde. Hier liege eine wiederholte Unregelmäßigkeit vor. Abzustellen sei insofern auf die - überhöhten - Mengenangaben in den monatlichen Vergütungsanträgen. Dass diese Angaben auf verschiedene Sachverhaltskomplexe zurückzuführen seien, sei demgegenüber gleichgültig; dies seien bloße Vorbereitungshandlungen, mit denen noch nicht die Schwelle zur Unregelmäßigkeit überschritten worden sei. Die letzten fehlerhaften Anträge seien nach Juni 1999 gestellt worden, weshalb die vierjährige Verjährungsfrist frühestens im Juni 1999 zu laufen begonnen habe und im Januar 2003 noch nicht abgelaufen sei.

- 6 Die Feststellung der Zinsforderung „dem Grunde nach“ betreffe den Zeitraum seit Auszahlung der Lagerkostenvergütung und finde ihre Rechtsgrundlage in § 14 i.V.m. § 10 Abs. 3 des Marktorganisationengesetzes (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 Rückforderungsbescheides am 31. Januar 2003 beziehe. Anwendbar sei § 14 Abs. 1 Satz 1 MOG nur 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 länger „ab Empfang“ der zu erstattenden Leistung zu verzinsen. Die Rückforderung sei aber erst mit Bekanntgabe des Rücknahme- und Rückforderungsbescheids am 31. Januar 2003 entstanden, so dass eine Zinspflicht für frühere Zeiträume nicht bestehe.

7 Die Klägerin erstrebt mit ihrer Sprungrevision die vollständige Aufhebung der angefochtenen Bescheide. Die Rückforderung sei verjährt. Das Verwaltungsgericht wende mit Recht die Verordnung (EG, EURATOM) Nr. 2988/95 an und gehe deshalb von einer vierjährigen regelmäßigen Verjährungsfrist aus. Zu ergänzen sei, dass Deutschland diese Frist nicht durch eine - ersichtlich unangemessene - dreißigjährige Frist ersetzt habe. Das Verwaltungsgericht nehme jedoch zu Unrecht an, dass diese Frist erst im Juni 1999 zu laufen begonnen habe. Entgegen seiner Auffassung handele es sich nicht um wiederholte Unregelmäßigkeiten, weshalb es nicht auf deren Beendigung ankomme. Hierfür könne nicht allein auf die Beantragung der Lagerkostenvergütung abgestellt werden, zumal sich diese nicht nach Gemeinschaftsrecht, sondern nach nationalem Recht richte. Maßgeblich sei vielmehr das Gesamtgeschehen, das in die jeweilige Antragstellung münde. Dann werde deutlich, dass der Klägerin ganz verschiedene Unregelmäßigkeiten angelastet würden, die deshalb auch in verschiedenen Sachverhaltskomplexen zusammengefasst worden seien. Die Erfassung der „Mehrausbeute Halbfabrikate“, das „vorzeitige Buchen der Rübenkampagne“ und die „6-Uhr-Problematik“ seien in einer Zuckerfabrik sehr unterschiedliche Tätigkeiten, die von verschiedenen Personen an verschiedenen Stellen der Erfassung der Zuckererzeugung ausgeübt würden und die sich zudem nach je unterschiedlichen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts beurteilten. Die verschiedenen Handlungskomplexe müssten deshalb bei der Frage, ob eine Unregelmäßigkeit wiederholt worden sei, getrennt beurteilt werden. Dann aber stünden die einzelnen Handlungen nicht in einem engen zeitlichen Zusammenhang. Vor allem sei ein Wiederholungszusammenhang durch die Marktordnungsprüfung im Juni 1997 unterbrochen worden, weil die Unregelmäßigkeiten nicht beanstandet worden seien, obwohl sie den Prüfern bei sorgfältiger Prüfung hätten auffallen müssen. Spätestens zu diesem Zeitpunkt habe die vierjährige Verjährungsfrist zu laufen begonnen. Die Frist sei nicht durch die Verfolgungshandlungen der Staatsanwaltschaft und des Hauptzollamts unterbrochen worden, weil diese für die Rückforderung von Subventionen nicht zuständig seien. Jedenfalls aber sei im Januar 2003 die äußerste achtjährige Verjährungsfrist verstrichen gewesen.

Diese Frist beginne mit der jeweiligen Unregelmäßigkeit ungeachtet späterer Wiederholungen. Davon abgesehen seien die angefochtenen Bescheide auch insoweit rechtswidrig, als sie eine Verzinsungspflicht dem Grunde nach feststellten. Ein derartiger feststellender Verwaltungsakt stelle eine unnötige und unangemessene Beschwer dar; hierfür bedürfe es einer gesonderten gesetzlichen Grundlage, an der es fehle. Die Beklagte hätte sogleich die Zinsen festsetzen können. Zudem sei die Feststellung in mehrfacher Hinsicht unbestimmt.

- 8 Die Beklagte tritt der Revision der Klägerin entgegen. Sie meint, die Hauptforderung verjähre erst in dreißig Jahren; insofern gehe deutsches Recht dem Gemeinschaftsrecht vor. Hilfsweise verteidigt sie insofern das Urteil des Verwaltungsgerichts.
- 9 Mit ihrer eigenen Revision erstrebt die Beklagte die Abweisung der Klage in vollem Umfang. Insofern trägt sie vor: Die Feststellung der Verzinsungspflicht finde ihre Rechtsgrundlage in § 14 Abs. 1 Satz 1 MOG in der vor dem 21. Mai 1996 geltenden Fassung, wonach zu Unrecht empfangene Leistungen vom Empfange an zu verzinsen seien. Entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts sei diese ältere Fassung hier anzuwenden. Durch das Änderungsgesetz habe der Gesetzgeber im Übrigen an der vorherigen Rechtslage nichts ändern wollen.
- 10 Die Klägerin tritt der Revision der Beklagten entgegen und verteidigt insofern das Urteil des Verwaltungsgerichts.

## II

- 11 Die Revision der Klägerin ist unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat die Klage sowohl in Ansehung der Hauptforderung (1.) als auch in Ansehung künftiger Zinsen (2.) im Ergebnis mit Recht abgewiesen.
- 12 1. Das Verwaltungsgericht hat den Rücknahme- und Rückforderungsbescheid der Beklagten in der Gestalt des Widerspruchsbescheides, was die Hauptforderung betrifft, für rechtmäßig erachtet. Dies wird von der Klägerin mit der Revisi-

on nur insofern in Frage gestellt, als das Verwaltungsgericht die Rückforderung für unverjährt gehalten hat. Darauf ist die revisionsgerichtliche Überprüfung daher zu beschränken.

- 13 a) Nach Maßgabe des nationalen Rechts ist der Rücknahme- und Rückforderungsbescheid nicht wegen Verjährung rechtswidrig.
  
- 14 In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist anerkannt, dass das Rechtsinstitut der Verjährung auch im öffentlichen Recht jedenfalls auf vermögensrechtliche Ansprüche Anwendung findet. Nach welchen Regeln sich die Verjährung richtet, ist, wenn spezielle Vorschriften des einschlägigen Fachrechts fehlen, im Wege der Analogie zu entscheiden. Dabei ist nach dem Gesamtzusammenhang der für den jeweiligen Anspruch maßgebenden Rechtsvorschriften und der Interessenlage zu beurteilen, welche Verjährungsregelung als die „sachnächste“ analog heranzuziehen ist. Es besteht kein Anwendungsvorrang für die Verjährungsnormen des Bürgerlichen Gesetzbuchs, auch nicht für die dort vorgesehene Regelverjährung. Sind freilich speziellere Verjährungsfristen, sei es aus dem Bürgerlichen Gesetzbuch, sei es aus anderen gesetzlichen Regelungen, nicht analogiefähig, so hat das Bundesverwaltungsgericht in der dreißigjährigen Regelverjährung des § 195 BGB a.F. den Ausdruck eines allgemeinen Rechtsgedankens gesehen (BVerwG, Urteil vom 11. Dezember 2008 - BVerwG 3 C 37.07 - BVerwGE 132, 324 <Rn. 7 f.> m.w.N.; zustimmend BFH, Urteil vom 7. Juli 2009 - VII R 24/06 - BFHE 225, 524 <534 ff.>).
  
- 15 Das Verwaltungsgericht hat mit Recht angenommen, dass die Lagerkostenvergütung auf der Grundlage eines Bewilligungsbescheides ausbezahlt wird, selbst wenn in Anwendung von § 4 Abs. 3 Satz 1 der Lagerkostenausgleichsverordnung-Zucker kein ausdrücklicher (förmlicher) Bewilligungsbescheid ergeht. Die Rückforderung zu Unrecht gewährter Lagerkostenvergütung (vgl. § 10 Abs. 3 MOG, § 49a VwVfG) setzt mithin die Rücknahme der Bewilligungsbescheide voraus (vgl. § 10 Abs. 1 Satz 1 MOG, § 48 VwVfG). Dementsprechend trifft der angefochtene Bescheid eine zweistufige Regelung, ist Rücknahme- und Rückforderungsbescheid.

- 16 Ob die Befugnis der Behörde zur Rücknahme eines rechtswidrigen Bewilligungsbescheides ein verjährbarer Anspruch im Sinne des § 194 Abs. 1 BGB, also ein Recht ist, von einem anderen - dem durch den Bescheid Begünstigten - ein Tun oder Unterlassen zu verlangen, bedarf keiner Entscheidung. Der Rücknahmebescheid ist kein Leistungsbescheid, sondern ein rechtsgestaltender Verwaltungsakt, dessen Regelungswirkung sich darin erschöpft, den früheren Verwaltungsakt aufzuheben. Das Bundesverwaltungsgericht ist in seiner bisherigen Rechtsprechung davon ausgegangen, dass Rückzahlungsansprüche erst nach der - ggf. rückwirkenden - Rücknahme eines Bewilligungsbescheides der Verjährung unterliegen; die Annahme der Vorinstanz, dass die Rücknahmebefugnis als solche als Gestaltungsrecht der Verwaltung unverjährbar sei, blieb unbeanstandet (BVerwG, Urteil vom 6. Dezember 1984 - BVerwG 5 C 1.83 - Buchholz 436.36 § 20 BAföG Nr. 20 = juris <Rn. 8, 18>). Auch in der Literatur wird eine Verjährbarkeit der Rücknahmebefugnis, wenn sie überhaupt thematisiert wird, verneint (etwa Erfmeyer, VR 1999, 48 <51 ff.> m.w.N.). Zur Begründung wird darauf verwiesen, dass die gesetzlichen Rücknahmeregelungen, mit der Kernvorschrift in § 48 VwVfG, ein differenziertes und abgewogenes Vertrauensschutzkonzept enthielten. Hiernach sei der Faktor Zeitablauf nur nach Maßgabe des § 48 Abs. 4 VwVfG und ergänzend im Rahmen des Rücknahmeermessens zu berücksichtigen. Dieses Vertrauensschutzkonzept dürfe nicht durch einen zusätzlichen Rückgriff auf allgemeine Verjährungsregeln unterlaufen werden. Andererseits ist dem Gesetz eine Verjährung der Rücknahmebefugnis nicht gänzlich unbekannt. Zu erinnern ist etwa an § 349 Abs. 5 Satz 4 und 5 des Lastenausgleichgesetzes (dazu etwa BVerwG, Urteil vom 30. April 2008 - BVerwG 3 C 17.07 - Buchholz 427.3 § 349 LAG Nr. 15). Zudem hat das Bundessozialgericht für § 45 SGB X angenommen, dass ein rechtswidriger Sozialleistungsbescheid mit Dauerwirkung dreißig Jahre nach seinem Erlass selbst dann nicht mehr mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen werden kann, wenn er durch arglistige Täuschung erwirkt worden ist (BSG, Urteil vom 24. März 1993 - 9/9a RV 38/91 - BSGE 72, 139). Es hat dies zwar nur für § 45 SGB X entschieden, der ein gestuftes System gesteigerten Bestandschutzes aufweist, und eine Erstreckung auf § 48 VwVfG ausdrücklich abgelehnt. Seine Argumente greifen jedoch über den gesetzlich ausgestalteten Bestands- und Vertrauensschutz hinaus und münden in die Annahme eines



allgemeinen Rechtsgrundsatzes, demzufolge nach Ablauf von dreißig Jahren einmal getroffene Regelungen keinesfalls mehr in Frage gestellt werden dürfen (a.a.O. <145 f.>; kritisch Erfmeyer a.a.O.). Die Streitfrage kann hier offen bleiben. Eine kürzere Verjährungsfrist als dreißig Jahre kommt keinesfalls in Betracht.

- 17 Auch der Rückzahlungsanspruch der Beklagten nach § 10 Abs. 3 MOG, § 49a VwVfG war bei Erlass des hier angefochtenen Bescheides unverjährt. Hierbei handelt es sich um einen öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch (vgl. § 49a Abs. 2 VwVfG), der der Verjährung unterliegt. In Anwendung der eingangs dargelegten Grundsätze hat das Bundesverwaltungsgericht angenommen, dass auf öffentlich-rechtliche Erstattungsansprüche in Ermangelung spezieller Verjährungsregeln - auch nach der am 1. Januar 2002 in Kraft getretenen Schuldrechtsreform - eine dreißigjährige Verjährungsfrist Anwendung findet (BVerwG, Urteil vom 11. Dezember 2008, a.a.O. <Rn. 10 u. ff.>). Das gilt auch für den vorliegenden Anspruch auf Rückzahlung überzahlter Lagerkostenvergütung.
- 18 Keiner Entscheidung bedarf, ob die dreißigjährige Frist bei einer rückwirkenden Aufhebung der zugrundeliegenden Bewilligungsbescheide bereits mit der Auszahlung der zurückgeforderten Beträge oder erst mit Erlass des Rücknahmebescheides beginnt. Auch im ersteren Falle wäre die Frist hier vor ihrem Ablauf unterbrochen worden (vgl. § 53 Abs. 1 VwVfG).
- 19 b) Das nationale Recht wird nicht von europäischem Gemeinschaftsrecht verdrängt. Zwar enthält 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) Bestimmungen zur Verjährung. Diese treten jedoch zurück, wenn das nationale Recht längere Verjährungsfristen vorsieht.
- 20 aa) Die Verordnung ist grundsätzlich anwendbar. Sie gilt für die Rückforderung von Leistungen, die der Erstattungspflichtige aufgrund einer Unregelmäßigkeit erlangt hat, sofern die Leistung von der Behörde im Namen oder für Rechnung des Gemeinschaftshaushalts erbracht wurde. Diese Voraussetzungen sind hier

gegeben. Die Klägerin hat die zu erstattende Leistung aufgrund einer Unregelmäßigkeit erlangt; dabei steht der Anwendung der Verordnung nicht entgegen, dass die Unregelmäßigkeiten vor ihrem Inkrafttreten begangen wurden (EuGH, Urteil vom 29. Januar 2009 - C-278/07, Vosding - EuGHE 2009 I-457 <Rn. 31 ff.>). Die Leistung wurde von der Beklagten auch im Namen oder für Rechnung des Gemeinschaftshaushalts erbracht (vgl. zu dieser Voraussetzung EuGH, Urteile vom 24. Juni 2004 - C-278/02, Handlbauer - EuGHE 2004 I-6194 <Rn. 32> und vom 29. Januar 2009 a.a.O. <Rn. 21, 29>). Daran ändert nichts, dass die Aufwendungen für diese Vergütung durch eine Abgabe der Zuckerbetriebe refinanziert werden sollen.

- 21 bb) Art. 3 der Verordnung enthält eine Verjährungsregelung. Diese findet nicht nur Anwendung, wenn die Unregelmäßigkeit Sanktionen nach sich zieht (vgl. Art. 5), sondern auch, wenn sie Anlass für verwaltungsrechtliche Maßnahmen wie die Rückforderung gewährter Beihilfen ist (vgl. Art. 4; EuGH, Urteile vom 24. Juni 2004 a.a.O. <Rn. 30 ff., 34> und vom 29. Januar 2009 a.a.O. <Rn. 18 ff., 23>). Nach Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 der Verordnung beträgt die Verjährungsfrist für die Verfolgung vier Jahre ab Begehung der Unregelmäßigkeit. Zwar kann das Gemeinschaftsrecht in den sektorbezogenen Regelungen eine kürzere Frist vorsehen, die nicht weniger als drei Jahre betragen darf, doch ist eine solche Frist in den Regelungen für den Ausgleich der Lagerkosten für Zucker nicht bestimmt (vgl. die Verordnung <EWG> Nr. 1785/81 des Rates vom 30. Juni 1981 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker, ABI Nr. L 177 S. 4, die Verordnung <EWG> Nr. 1358/77 des Rates vom 20. Juni 1977 zur Aufstellung allgemeiner Regeln für den Ausgleich der Lagerkosten für Zucker, ABI Nr. L 156 S. 4, sowie die hierzu ergangene Durchführungsverordnung <EWG> Nr. 1998/78 der Kommission vom 18. August 1978, ABI Nr. L 231 S. 5).
- 22 Die gemeinschaftsrechtliche Regelung versteht sich allerdings nur als Mindestfrist (EuGH, Urteil vom 29. Januar 2009, a.a.O. <Rn. 27>). Die Mitgliedstaaten können nach Art. 3 Abs. 3 der Verordnung eine längere als die in Absatz 1 vorgesehene Frist anwenden. Das bezieht sich ersichtlich auf die vierjährige Frist des Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 der Verordnung, die durch sektorbezogene Bestimmungen auf bis zu drei Jahren abgesenkt werden kann, nicht hingegen - al-

lein oder daneben - auf die doppelte äußerste Frist des Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 4 der Verordnung. Das Gemeinschaftsrecht verdrängt mithin nur eine nationale Verjährungsregelung, die eine Verjährbarkeit von verwaltungsrechtlichen Maßnahmen infolge von Unregelmäßigkeiten in kürzerer Zeit als regelmäßig vier Jahren vorsehen. Damit will es die finanziellen Interessen der Gemeinschaft wahren (ebenso BFH, Urteil vom 7. Juli 2009 - VII R 24/06 - BFHE 225, 524 <530 f.>). Bestimmt das nationale Recht eine längere Frist, so verdrängt es die gemeinschaftsrechtliche Regelung nicht nur in Ansehung der Fristdauer, sondern insgesamt, also auch hinsichtlich des Fristbeginns (Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 2), der Unterbrechung (Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 3) und der äußersten Frist (Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 4 der Verordnung Nr. 2988/95). Verjährungsregelungen stellen stets ein komplexes Regelwerk dar, dessen Komponenten aufeinander abgestimmt sind; die Komponenten lassen sich nicht aus ihrem Zusammenhang lösen und in einen ganz anderen Zusammenhang stellen, ohne ihre Bedeutung und ihr Gewicht zu verändern. All dies ergibt sich zweifelsfrei aus der erwähnten Vorabentscheidung des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache Vosding (Urteil vom 29. Januar 2009, a.a.O.).

- 23 Es ist nicht erforderlich, dass es sich bei der längeren Frist des nationalen Rechts um eine erst nach Erlass der Verordnung (EG, EURATOM) Nr. 2988/95 bestimmte Frist handelt; in Betracht kommt auch eine ältere Frist des nationalen Rechts. Ebensowenig ist erforderlich, dass es sich eine um sektorbezogene Frist handelt; anders als bei Art. 3 Abs. 1 Satz 2 kommen bei Art. 3 Abs. 3 der Verordnung auch allgemeine Fristen in Betracht. Beides hat der Europäische Gerichtshof klargestellt (EuGH, Urteil vom 29. Januar 2009, a.a.O. <Rn. 39 ff., 47>). Damit hat der Gerichtshof der Sache nach zugleich entschieden, dass insofern das gesamte nationale Recht heranzuziehen ist, nicht nur das geschriebene Recht; die längere Frist des nationalen Rechts kann daher auch auf der Grundlage einer Gesetzes- oder Rechtsanalogie anzuwenden sein. Das sagt die Vorabentscheidung zwar nicht ausdrücklich. Jedoch stand in jenem Verfahren gerade eine analoge Anwendung des § 195 BGB a.F. auf öffentlich-rechtliche Rückforderungsansprüche in Rede, und die Generalanwältin hatte eine derart begründete nationale Verjährungsfrist gerade deshalb nicht nach Art. 3 Abs. 3 der Verordnung (EG, EURATOM) Nr. 2988/95 zulassen wollen,

weil es sich nicht um eine spezifische Regelung des Verwaltungsrechts handele (Generalanwältin Sharpston, Schlussanträge vom 25. September 2008, EuGHE 2009 -I 460 <Rn. 65 ff.>). Diese Einwände hat der Europäische Gerichtshof nicht aufgegriffen; das ist ein beredtes Schweigen (so zutreffend BFH, Urteil vom 7. Juli 2009 - VII R 24/06 - BFHE 225, 524 <531 f.>).

- 24 cc) Das deutsche Recht enthält eine Verjährungsregelung, die längere Fristen vorsieht als Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 der Verordnung (EG, EURATOM) Nr. 2988/95. Sie geht deshalb der gemeinschaftsrechtlichen Verjährungsregelung vor.
- 25 Wie gezeigt, zerfällt die Verfolgung einer Unregelmäßigkeit durch Entzug des rechtswidrig erlangten Vorteils im Sinne des Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 4 Abs. 1 der Verordnung (EG, EURATOM) Nr. 2988/95 im deutschen Recht, wenn der Vorteil auf der Grundlage eines Bewilligungsbescheides gewährt worden ist, in die Rücknahme dieses Bescheides und die Rückforderung der nunmehr rechtsgrundlos gezahlten Beträge. Für keinen der beiden Teilakte sieht das deutsche Recht vor, dass sie in weniger als vier Jahren ab Begehung der Unregelmäßigkeit verjähren. Die Befugnis der Behörde zur Rücknahme ist nach überwiegender Auffassung unverjährbar und verjährt auch nach der Gegenmeinung erst nach dreißig Jahren; für den Rückzahlungsanspruch gilt eine dreißigjährige Verjährungsfrist. Auch wenn das deutsche Recht Unverjährbarkeit annimmt, enthält es eine - verneinende - Verjährungsregelung, deren Frist länger ist als die vierjährige Mindestfrist des Gemeinschaftsrechts.
- 26 Dass eine sehr lange - dreißigjährige - nationale Frist mit den Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts, namentlich mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unvereinbar sei, vermag der Senat nicht zu erkennen. Zwar meint die Generalanwältin in den bereits erwähnten Schlussanträgen - freilich ohne nähere Begründung -, dass eine nationale Verjährungsfrist von dreißig Jahren angesichts der vierjährigen Frist des Gemeinschaftsrechts „in jedem Fall unverhältnismäßig“ sei (Schlussanträge vom 25. September 2008 a.a.O. <Rn. 71>). Das Finanzgericht Hamburg hat diese Bedenken zum Anlass für ein erneutes Vorabentscheidungsersuchen genommen (FG Hamburg, Beschluss vom

12. Februar 2010 - 4 K 228/09 - , beim EuGH anhängig unter C-201/10). Die Bedenken sind jedoch nicht stichhaltig; auch der Bundesfinanzhof ist ihnen nicht gefolgt (BFH, Urteil vom 7. Juli 2009 - VII R 24/06 - BFHE 225, 524 <530, 535>). Soweit ersichtlich, ist eine dreißigjährige Verjährungsfrist im öffentlichen Recht nach Maßgabe des deutschen Verfassungsrechts bislang nicht für unverhältnismäßig erachtet worden (vgl. Guckelberger, Die Verjährung im Öffentlichen Recht, 2004, S. 90 ff., 104 ff.), und es ist nicht erfindlich, inwiefern die Grundsätze des Gemeinschaftsrechts insofern strenger sein sollten. Dabei ist auch in Rechnung zu stellen, dass die Verjährung bei der Rücknahme rechtswidriger begünstigender Verwaltungsakte durch die zusätzliche zeitbezogene Vertrauensschutzregel des § 48 Abs. 4 VwVfG flankiert wird.

27 Diese Jahresfrist ist allerdings kürzer als die gemeinschaftsrechtliche Mindestfrist. Sie ist aber keine Verjährungsfrist, deren Ablauf rein objektiv-zeitlich beurteilt würde und für deren Beginn allein die Begehung der Unregelmäßigkeit maßgeblich wäre, sondern eine Entscheidungsfrist, die der Behörde gesetzt ist, nachdem sie alle Umstände der Unregelmäßigkeit sowie alle sonst für ihre Rücknahmeentscheidung erheblichen Tatsachen ermittelt hat. Sie stellt damit keine Regelung der Verjährung dar, sondern ist Bestandteil des Vertrauensschutzkonzepts, nach dem der Begünstigte die Bestandskraft eines rechtswidrigen Bescheides verteidigen kann (vgl. § 48 Abs. 1 Satz 2 VwVfG). Dementsprechend hat es die Rechtsprechung durchweg abgelehnt, die verjährungsrechtlichen Bestimmungen über die Hemmung oder Unterbrechung des Fristlaufs analog auf die Entscheidungsfrist des § 48 Abs. 4 VwVfG anzuwenden (BVerwG, Beschluss vom 28. September 1994 - BVerwG 11 C 3.93 - Buchholz 451.90 Europäisches Wirtschaftsrecht Nr. 133 <S. 28>; Urteil vom 19. Dezember 1995 - BVerwG 5 C 10.94 - BVerwGE 100, 199 <204 f.>; BSG, Urteil vom 27. Juli 1989 - 11/7 RAr 115/87 - BSGE 65, 221 <224>).

28 2. Die Beklagte hat in dem angefochtenen Bescheid „verbindlich festgestellt“, dass der Rückforderungsbetrag dem Grunde nach vom Zeitpunkt seines Empfanges an zu verzinsen sei; die Berechnung des Zinsbetrages hat sie einem gesonderten Bescheid vorbehalten. Die auch hiergegen gerichtete Klage hat das Verwaltungsgericht insoweit abgewiesen, als die Verzinsungspflicht den

Zeitraum ab Bekanntgabe des Bescheides am 31. Januar 2003 betrifft. Auch dies hält den Angriffen der Revision stand.

- 29 Die Verpflichtung der Klägerin zur Zahlung von Zinsen ergibt sich aus § 14 Abs. 1 Satz 1 MOG, wobei für die Entscheidung über die Revision der Klägerin offen bleiben kann, welche Fassung dieser Vorschrift heranzuziehen ist. Die Beklagte durfte die Zinsen jedenfalls durch Verwaltungsakt erheben. Das ergibt sich schon daraus, dass die Verzinsungspflicht als Nebenpflicht Teil der hauptsächlichen Pflicht zur Erstattung der zuviel erhaltenen Beträge ist, welche gemäß § 10 Abs. 3 MOG durch Bescheid festgesetzt werden, und wird von der Klägerin an sich auch nicht bezweifelt. Die Klägerin sieht allerdings in der Aufspaltung in einen Zinsgrund- und einen späteren Zinshöhebescheid eine zusätzliche Beschwer, zu der es einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung bedürfe. Dem vermag der Senat nicht zu folgen. Die Aufspaltung kam der Klägerin nur zugute, weil die Festsetzung der zu entrichtenden Zinsen erst später erfolgte. Ihr Interesse daran, eine vorherige Unterbrechung oder Hemmung der Verjährung in Ansehung der auflaufenden Zinsen zu vermeiden (vgl. § 53 VwVfG), mag verständlich sein, ist aber rechtlich nicht geschützt und auch nicht schützenswert.
- 30 Auch die übrigen Einwände der Klägerin dringen nicht durch. Die hinsichtlich der Zinspflicht getroffene Feststellung ist weder zu unbestimmt noch unzulässig. Die nötige Bestimmtheit ergibt sich hinsichtlich des Zinssatzes aus dem in Bezug genommenen § 14 Abs. 1 Satz 1 MOG, hinsichtlich der zu verzinsenden Hauptforderung und hinsichtlich des Zinszeitraums aus dem Bescheidtenor selbst. Dass sich die Behörde vorerst mit der verbindlichen Feststellung der Zinspflicht dem Grunde nach begnügte, obwohl sie die Zinsen schon zu diesem Zeitpunkt genau hätte berechnen können, schadet nicht; es ist nicht ermesensfehlerhaft, die Berechnung des Zinsbetrages erst später vorzunehmen und einem gesonderten Zinsbescheid vorzubehalten, zumal die Höhe der Rückforderung bestritten war und sich noch vermindern konnte. Die Klägerin hatte es in der Hand, durch Befriedigung der Hauptforderung das Auflaufen weiterer Zinsen zu verhindern.

III

- 31 Die Beklagte wendet sich mit ihrer Revision gegen die Aufhebung ihrer Bescheide, soweit die Feststellung der Zinspflicht den Zeitpunkt vor dem 31. Januar 2003 - der Bekanntgabe des Ausgangsbescheides - betrifft. Die Sache ist insoweit nicht entscheidungsreif. Zwar verletzt das angefochtene Urteil insoweit Bundesrecht (1.). Ob es sich aber aus anderen Gründen als richtig erweist (§ 144 Abs. 4 VwGO), hängt von Fragen zum europäischen Gemeinschaftsrecht ab, die der Senat nicht selbständig beantworten kann. Deshalb ist das Verfahren auszusetzen (2.).
- 32 1. Das angefochtene Urteil beruht auf der Auffassung, die Pflicht zur Verzinsung des zu erstattenden Betrages sei erst mit der Rücknahme der Bewilligungsbescheide durch den Aufhebungs- und Rückforderungsbescheid vom 30. Januar 2003 entstanden und könne deshalb nur spätere Zeiträume betreffen. Das verletzt Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO).
- 33 a) Die Verzinsungspflicht richtet sich nach nationalem Recht; darin ist dem Verwaltungsgericht beizupflichten. Europäisches Gemeinschaftsrecht enthält insofern keine Bestimmung (vgl. allgemein Urteil vom 14. August 1986 - BVerwG 3 C 9.85 - BVerwGE 74, 357; stRspr), und zwar weder das besondere Recht für den Zuckersektor (vgl. Art. 8 der Verordnung <EWG> Nr. 1785/81 sowie die Verordnungen <EWG> Nr. 1358/77 und Nr. 1998/78) noch die bereits mehrfach erwähnte sektorenübergreifende Verordnung (EG, EURATOM) Nr. 2988/95. Dieser Verordnung lässt sich entgegen der Ansicht der Klägerin insbesondere kein an die Mitgliedstaaten gerichtetes Verbot entnehmen, bei der Rückforderung von Subventionen, die gemeinschaftsrechtlich geregelt sind, Zinsen auf der Grundlage nationaler Rechtsvorschriften zu erheben, wenn das Gemeinschaftsrecht eine Zinspflicht nicht begründet. In Art. 4 Abs. 2 der Verordnung ist lediglich bestimmt, dass eine Verzinsung möglicher Teil einer verwaltungsrechtlichen Maßnahme ist, mit der der durch eine Unregelmäßigkeit erlangte Vorteil entzogen wird. Ob die Verzinsung aber vorgesehen wird, richtet sich nach anderweitigen Vorschriften; das können Vorschriften des Gemeinschaftsrechts wie solche des nationalen Rechts sein.

- 34 b) Ebenfalls mit Recht hat das Verwaltungsgericht die gesetzliche Grundlage für die Feststellung der Verzinsungspflicht in § 14 Abs. 1 Satz 1 MOG nicht in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. September 1995 (BGBl I S. 1146) - im Folgenden: § 14 MOG a.F. -, sondern in derjenigen des Art. 5 Ziff. 2 des Gesetzes zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften (VwVfR-ÄndG) vom 2. Mai 1996 (BGBl I S. 656) - im Folgenden: § 14 MOG n.F. - gesehen. Das ergibt sich aus Art. 6 Abs. 1 VwVfR-ÄndG, wonach die Neuregelung am 21. Mai 1996 in Kraft trat. Aus Art. 6 Abs. 2 Halbsatz 2 VwVfR-ÄndG ergibt sich nichts anderes. Diese Vorschrift sieht zwar vor, dass sich die Erhebung von Zinsen wegen des Anspruchs auf Erstattung von Leistungen, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes erbracht wurden, nach den vor Inkrafttreten des Gesetzes geltenden Bestimmungen richtet. Das gilt aber nur für die neuen Bestimmungen des § 49a VwVfG und des § 50 Abs. 2a SGB X. Die erwähnte Vorschrift bildet den zweiten Halbsatz der Übergangsregelung des Art. 6 Abs. 2 VwVfR-ÄndG, welche insgesamt für die Artikel 1 und 3 des Gesetzes, also für die Änderungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes und des Sozialgesetzbuchs Zehntes Buch getroffen ist. Die Änderung des Marktorganisationengesetzes ist Gegenstand von Art. 5 VwVfR-ÄndG; sie wird hiervon nicht erfasst.
- 35 Eine entsprechende Anwendung der Übergangsvorschrift auch auf die Neufassung des § 14 Abs. 1 Satz 1 MOG ist nicht angebracht. Art. 6 Abs. 2 Halbsatz 2 VwVfR-ÄndG diene vor allem dem Zweck, eine rückwirkende Erhöhung der jeweiligen Zinssätze zu vermeiden (BTDrucks 13/1534 S. 9, 12 und 14, BTDrucks 13/3868 S. 7, 8). Anders als die Einfügung des § 49a Abs. 3 VwVfG und des § 50 Abs. 2a SGB X hat die Neufassung des § 14 Abs. 1 Satz 1 MOG jedoch keine Zinspflicht erstmals begründet und brachte auch keine Veränderung des Zinssatzes mit sich. Wie noch zu zeigen sein wird, war mit der Neufassung des § 14 Abs. 1 Satz 1 MOG ohnehin keine substantielle inhaltliche Veränderung beabsichtigt. Auch deshalb bestand kein Anlass für eine Fortgeltung des alten Rechts.



- 36 c) Das Verwaltungsgericht hat aber § 14 Abs. 1 Satz 1 MOG n.F. unrichtig ausgelegt. Nach dieser Vorschrift sind Ansprüche auf Erstattung von besonderen Vergünstigungen vom Zeitpunkt ihrer Entstehung an zu verzinsen. Entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts ist nicht ausgeschlossen, dass derartige Erstattungsansprüche rückwirkend entstehen und deshalb auch für zurückliegende Zeiträume zu verzinsen sind. So liegt es, wenn der Bewilligungsbescheid, der der Leistung zugrunde lag, wie hier rückwirkend aufgehoben oder widerrufen wird. An der im Beschluss vom 23. Juli 1986 - BVerwG 3 B 66.85 - (Buchholz 451.90 EWG-Recht Nr. 65 <S. 131>) geäußerten gegenteiligen Ansicht hält der Senat nicht fest.
- 37 aa) Das Verwaltungsgericht meint, der Begriff der „Entstehung“ einer Verbindlichkeit sei durch § 198 Abs. 1 BGB a.F. bzw. § 199 Abs. 1 Nr. 1 BGB n.F. festgelegt und müsse deshalb auch im Verwaltungsverfahrensrecht denselben Inhalt haben. Im bürgerlichen Recht aber sei geklärt, dass „Entstehung“ und „Fälligkeit“ zeitlich nicht rückbezogen werden könnten. Ob dem für den Bereich des bürgerlichen Rechts in dieser Allgemeinheit beizupflichten wäre, bedarf keiner Entscheidung. Die Verwendung des Begriffs der „Entstehung“ eines Anspruchs im Verwaltungsverfahrensrecht muss nicht dieselbe Bedeutung haben wie im bürgerlichen Recht, dazu sind die beiden Rechtskreise zu verschieden. Die Vorschriften des öffentlichen Rechts sind vielmehr selbständig auszulegen. Gesichtspunkte aus dem bürgerlichen Recht mögen dabei heranzuziehen sein; eine unkritische Übernahme verbietet sich jedoch.
- 38 bb) Durch die Neufassung des § 14 Abs. 1 Satz 1 MOG sollte eine Zinspflicht für vergangene Zeiträume nicht ausgeschlossen werden.
- 39 Wie erwähnt, erhielt § 14 Abs. 1 Satz 1 MOG n.F. seine geltende Fassung durch das Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrensrechtlicher Vorschriften vom 2. Mai 1996 (BGBl I S. 656). Zuvor hatte die Vorschrift in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. September 1995 (BGBl I S. 1146) gegolten, die insoweit auf das Zweite MOG-Änderungsgesetz vom 27. August 1986 (BGBl I S. 1389) zurückgeht. Nach diesem § 14 Abs. 1 Satz 1 MOG a.F. waren Ansprüche auf Erstattung von besonderen Vergünstigungen - namentlich nach Rücknahme

oder Widerruf des Bewilligungsbescheides (vgl. § 10 MOG) - vom Zeitpunkt des Empfanges der Leistung an zu verzinsen. Diese Regelung ging jedenfalls davon aus, dass eine Rücknahme oder ein rückwirkender Widerruf (vgl. § 10 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 MOG) zur rückwirkenden Entstehung der Erstattungsforderung führte und dass diese auch rückwirkend zu verzinsen war, ungeachtet der Frage, von welchem Zeitpunkt an die Erstattungs- oder die Zinsforderung fällig war, also eingeklagt oder mit Leistungsbescheid festgesetzt werden konnte (vgl. § 10 Abs. 3 MOG). An diesem Grundsatz sollte durch die Neufassung des § 14 Abs. 1 Satz 1 MOG nichts geändert werden. Die Wendung „vom Zeitpunkt des Empfanges an“ war nur für den Sonderfall auf Bedenken gestoßen, dass ein begünstigender Bescheid nur für die Zukunft oder doch nicht für die gesamte Zeitspanne seit seinem Erlass widerrufen würde; der Bescheid besteht dann für die Vergangenheit oder doch jedenfalls für einen Teil der Vergangenheit als Rechtsgrund für die Begünstigung fort, was einer Verzinsungspflicht, die die gesamte Vergangenheit vom Empfang der Begünstigung an umfasst, entgegensteht. Allein aus diesem Grunde nahm der Gesetzgeber von der bisherigen Wendung Abstand.

- 40 Dass dadurch eine Verzinsung auch für zurückliegende Zeiträume nicht ausgeschlossen werden sollte, zeigt die Entwurfsbegründung zu dem Änderungs-gesetz. Hiernach sollte § 14 Abs. 1 Satz 1 MOG eine Anpassung an den in Arti-kel 1 vorgesehenen § 49a Abs. 3 Satz 1 VwVfG erhalten (BTDrucks 13/1534 S. 9). Dort aber war eine Verzinsung „vom Eintritt der Unwirksamkeit des Ver-waltungsakts an“ vorgesehen, die nach § 49a Abs. 1 Folge einer Rücknahme, eines rückwirkenden Widerrufs oder des Eintritts einer (auch rückwirkenden) auflösenden Bedingung sein konnte; dabei ging die Entwurfsbegründung aus-drücklich von einer „gegebenenfalls rückwirkenden“ Verzinsung aus (BTDrucks 13/1534 S. 7). Dementsprechend hat der Senat die Möglichkeit einer Zinspflicht für vergangene Zeiträume für den Fall fraglos angenommen, dass eine Subven-tion zunächst nur vorläufig bewilligt wurde, dann aber rückwirkend in geringerer Höhe endgültig festgesetzt wird (Urteil vom 19. November 2009 - BVerwG 3 C 7.09 - BVerwGE 135, 238 = NVwZ 2010, 643).

41 Allerdings hat das Änderungsgesetz bei § 14 Abs. 1 Satz 1 MOG nicht dieselbe Wendung gewählt wie bei § 49a Abs. 3 Satz 1 VwVfG und bei § 50 Abs. 2a Satz 1 SGB X. Statt an den „Eintritt der Unwirksamkeit des Verwaltungsakts“ knüpft § 14 Abs. 1 Satz 1 MOG n.F. die Verzinsungspflicht an die Entstehung des Erstattungsanspruchs. Es lässt sich nicht klären, ob damit auch andere Entstehungsfälle als der Eintritt der Unwirksamkeit eines der Leistung zugrundeliegenden Verwaltungsakts einbezogen werden sollten (nur Vermutungen auch bei Busse, MOG-Kommentar, 2007, Rn. 5 f. zu § 14 MOG). Jedenfalls war dem Gesetzgeber die nunmehr gewählte Formulierung unbedenklich, weil sie wörtlich an die Vorläufernorm zu § 49a Abs. 3 VwVfG und § 50 Abs. 2a SGB X anschloss. Durch diese Vorschriften sollte § 44a Abs. 3 Satz 1 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) in der Fassung des Gesetzes vom 14. Juli 1980 (BGBl I S. 955) in das Verwaltungsverfahrenrecht übernommen werden. Nach § 44a Abs. 2 Satz 1 BHO war, soweit ein Zuwendungsbescheid mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen, widerrufen oder infolge Eintritts einer auflösenden Bedingung unwirksam wird, die Zuwendung zu erstatten; nach § 44a Abs. 3 Satz 1 BHO war der Erstattungsanspruch „mit seiner Entstehung fällig und von diesem Zeitpunkt an ... zu verzinsen“. Die Entwurfsbegründung hatte auch hierzu „klargestellt“, dass der Erstattungsanspruch gegebenenfalls rückwirkend in dem Zeitpunkt entsteht, in dem der Zuwendungsbescheid nach dem Inhalt der Rücknahme- oder Widerrufsentscheidung unwirksam wird (BTDrucks 8/3785). Dem war die Auslegung durch Rechtsprechung und Literatur in der Folgezeit ganz überwiegend gefolgt (OVG Münster, Urteil vom 19. März 1991 - 4 A 298/89 - DVBl 1991, 953 <954>; VGH München, Urteil vom 18. Mai 1998 - 4 B 97.3799 - BayVBl 1999, 153; OVG Magdeburg, Urteil vom 18. Februar 1999 - A 1 S 569/98 - LKV 1999, 411; OVG Weimar, Urteil vom 23. Juli 2002 - 2 KO 591/01 - ThürVBl 2003, 56 <60>; Kopp, VwVfG-Kommentar, 6. Aufl. 1996, Anhang I zu § 49 VwVfG Rn. 14; Kamps, DVBl 1982, 777 <778>; Götz, NVwZ 1984, 480 <484 f.>; Suerbaum, VerwArch 1999, 361 <388 f.>; Krämer, DÖV 1990, 546 <550>; Siebelt/Schröder, BayVBl 1996, 558; wohl auch Dommach, DÖV 1981, 122 <127>; ebenso - wenngleich kritisch - Weides, NJW 1981, 848). Die Gegenansicht meinte, die - zutage liegende - Absicht des Gesetzgebers habe im Gesetzeswortlaut keine Stütze gefunden (VGH München, Urteil vom 24. September 1993 - 19 B 93.952 - BayVBl 1994, 626 - später aus-

drücklich aufgegeben, vgl. Urteil vom 18. Mai 1998, a.a.O. <154> -; OVG Lüneburg, Urteil vom 16. Dezember 1995 - 11 L 7985/95 - NdsVBI 1998, 113 <116>; Dickersbach, NVwZ 1996, 962 <970>; Klappstein in: Knack, VwVfG-Kommentar, 4. Aufl. 1994, Rz. 8.2.3 zu § 49 VwVfG); dem kann aber aus den angeführten Erwägungen nicht gefolgt werden.

- 42 cc) Dass § 14 Abs. 1 Satz 1 MOG n.F. - ebenso wie § 49a Abs. 3 Satz 1 VwVfG - eine Verzinsung für vergangene Zeiträume umfasst, ergibt sich auch aus seinem Sinn und Zweck.
- 43 Die Pflicht zur Erstattung ist bereicherungsrechtlicher Natur. Die Zinspflicht teilt diese Rechtsnatur. Der Erstattungsschuldner ist nicht nur zur Herausgabe der empfangenen Leistung, sondern auch ihrer Nutzungen verpflichtet. Dies betrifft nicht nur die tatsächlich gezogenen Nutzungen, sondern auch die Nutzungen, die er hätte ziehen können. Letztere werden durch die Zinspflicht in pauschalierter Form abgeschöpft (vgl. Beschluss vom 23. Juli 1986, a.a.O. S. 129). Das setzt allerdings nach allgemeinem Bereicherungsrecht voraus, dass der Erstattungsschuldner bösgläubig ist, dass er mit anderen Worten das Fehlen des rechtlichen Grundes kannte oder doch kennen musste (vgl. § 818 Abs. 4, § 819 Abs. 1, § 291 BGB; vgl. Urteil vom 7. Februar 1985 - BVerwG 3 C 33.83 - BVerwGE 71, 48 <54 ff.>). Das allgemeine Verwaltungsverfahrenrecht weicht hiervon ab, indem es die Zinspflicht von seinem Verweis auf das allgemeine Bereicherungsrecht ausnimmt (§ 49a Abs. 2 Satz 1 VwVfG) und einer besonderen Regelung vorbehält (§ 49a Abs. 3 VwVfG). Der Zuwendungsempfänger und Erstattungsschuldner wird damit so behandelt, als habe er den Rücknahme- oder Widerrufsgrund gekannt oder als hätte er ihn doch kennen müssen; trifft diese Vermutung nicht zu, so kann die Behörde nach ihrem Ermessen von der Erhebung von Zinsen absehen. Im Bereich des Marktorganisationenrechts kann die Kenntnis des Zuwendungsempfängers auf anderem Wege zu berücksichtigen sein. Insgesamt aber verbleibt die Zinspflicht im Sachzusammenhang des Bereicherungsrechts.
- 44 Der bereicherungsrechtliche Sinn der Zinspflicht wird durch das europäische Gemeinschaftsrecht bestätigt. Die Entwurfsbegründung zum Verwaltungsver-

fahrensrechts-Änderungsgesetz betont, dass die Neufassung des § 14 Abs. 1 Satz 1 MOG „die besonderen Erfordernisse des EG-Marktordnungsrechts“ berücksichtige (BTDrucks 13/1534 S. 9). Nach dem Marktordnungsrecht der europäischen Gemeinschaften - heute: der Europäischen Union - obliegt es zunächst den Mitgliedstaaten, Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit dem Bezug gemeinschaftsrechtlicher Beihilfen zu ahnden und zu Unrecht gewährte Beihilfen wieder einzuziehen. Nach Art. 4 Abs. 1 und 2 der Verordnung (EG, EURATOM) Nr. 2988/95 bewirkt aber jede Unregelmäßigkeit in der Regel den Entzug des rechtswidrig erlangten Vorteils, zuzüglich - falls dies vorgesehen ist - der Zinsen. Wie Art. 3 Abs. 1 der Verordnung zeigt, erfasst dies den Zeitraum seit Begehung der Unregelmäßigkeit, also von der Zuwendung an. Das Gemeinschaftsrecht geht demzufolge von einem rückwirkenden Entzug des erlangten Vorteils und - sofern eine solche vorgesehen ist - von einer rückwirkenden Verzinsungspflicht aus. Die Verzinsung ist hiernach Teil des Erstattungsanspruchs (vgl. ebenso BFH, Urteil vom 17. März 2009 - VII R 3/08 - BFHE 225, 289 <Rn. 8>). Auch hier liegt der bereicherungsrechtliche Sinn einer solchen Zinspflicht auf der Hand.

- 45 2. Verletzt das angefochtene Urteil nach alldem Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO), so erwiese es sich doch aus anderen Gründen als richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO), wenn die festgesetzte Zinsforderung hinsichtlich der noch strittigen Jahre 1999 bis 2002 verjährt wäre. Bei Anwendung des nationalen Rechts ist diese Frage zu verneinen (a). Offen ist jedoch, ob statt des nationalen Rechts europäisches Gemeinschaftsrecht anzuwenden ist und wie sich die Verjährung hiernach beurteilen würde (b).
- 46 a) Nach deutschem Recht sind die Zinsansprüche nicht verjährt.
- 47 aa) Das ergibt sich allerdings nicht schon daraus, dass die Verjährung der Zinsansprüche erst mit der Bekanntgabe des Rücknahme- und Rückforderungsbescheides vom 30. Januar 2003 zu laufen begonnen hätte. Zwar waren die Zinsansprüche, auch soweit sie vergangene Zeiträume betrafen, erst von diesem Zeitpunkt an durchsetzbar, weil ihre Entstehung die - rückwirkende - Beseitigung der Bewilligungsbescheide voraussetzte. Daraus ist aber nicht zu

schließen, dass sie auch erst von diesem Zeitpunkt an verjähren konnten. Vielmehr sind auch sie rückwirkend, nämlich sukzessive mit dem jeweils verzinsten Zeitraum entstanden. Dann aber erfordert es der Vertrauensschutz des Betroffenen, auch einen rückwirkenden Beginn der Verjährung für möglich zu halten, unabhängig davon, ob der zuständigen Behörde die anspruchsbegründenden Umstände seinerzeit bereits bekannt waren oder hätten bekannt sein müssen. Diese Auffassung entspricht im Übrigen der verbreiteten Verwaltungspraxis. Dass für das bürgerliche Recht überwiegend die Auffassung vertreten wird, die Verjährung könne keinesfalls rückwirkend zu laufen beginnen (vgl. RG, Urteil vom 28. Februar 1907, RGZ 65, 245; BGH, Urteil vom 19. Dezember 1990 - VIII ARZ 5/90 - BGHZ 113, 188 <191 f.> m.w.N.; zur Möglichkeit des Verjährungsbeginns trotz fehlender Fälligkeit vgl. freilich Peters/Jacoby, in: Staudinger, BGB-Kommentar, Neubearbeitung 2009, § 199 BGB Rn. 5 a.E.), steht dem nicht entgegen. Wie bereits erwähnt, liefert das bürgerliche Recht für das öffentliche Recht zwar wertvolle Hinweise, zwingt aber nicht zu einer gleichlaufenden Auffassung.

- 48 bb) Für die Zinsen für 1999 und 2000 gilt eine vierjährige, für diejenigen für 2001 und 2002 eine dreijährige Verjährungsfrist.
- 49 Gemäß §§ 197, 201 BGB in der bis zum 31. Dezember 2001 gültigen Fassung verjähren Ansprüche auf Rückstände von Zinsen in vier Jahren vom Schluss des Jahres an, in welchem der Zinsanspruch entstand. Die genannten Vorschriften finden auf Zinsansprüche aus öffentlichem Recht entsprechende Anwendung (Urteil vom 17. August 1995 - BVerwG 3 C 17.94 - BVerwGE 99, 109 <110>).
- 50 Das Schuldrechts-Modernisierungsgesetz vom 26. November 2001 (BGBl I S. 3138) hat die Verjährungsfrist für Zinsen auf drei Jahre verkürzt (§ 195 BGB in der seit dem 1. Januar 2002 geltenden Fassung); die Frist beginnt unverändert mit dem Schluss des Jahres, in dem der Zinsanspruch entsteht (§ 199 Abs. 1 Nr. 1 BGB n.F.), sofern der Gläubiger von den den Anspruch begründenden Umständen und der Person des Schuldners Kenntnis erlangt oder ohne grobe Fahrlässigkeit erlangen müsste (§ 199 Abs. 1 Nr. 2 BGB n.F.). Es spricht vieles

dafür, Zinsansprüche aus öffentlichem Recht weiterhin der kurzen Verjährung zu unterwerfen und daher auch deren Verkürzung von vier auf drei Jahre im Verwaltungsrecht nachzuvollziehen. Die Gründe, die den Senat im Urteil vom 11. Dezember 2008 - BVerwG 3 C 37.07 - (BVerwGE 132, 324) dazu bewogen haben, die Verkürzung der Verjährung von Bereicherungsansprüchen von dreißig auf drei Jahren nicht auf Erstattungsansprüche aus öffentlichem Recht zu übertragen, stehen einer Fortführung der Übertragung der kurzen Verjährungsfrist für Zinsen in das öffentliche Recht nicht entgegen. Allerdings kann die Übertragung nur entsprechend erfolgen, weshalb § 199 Abs. 1 Nr. 2 BGB n.F. von ihr auszunehmen ist. Der Senat hat bereits darauf hingewiesen, dass eine Anknüpfung des Verjährungsbeginns an subjektive Umstände im öffentlichen Recht auf Schwierigkeiten stößt (Urteil vom 11. Dezember 2008, a.a.O. <Rn. 16>). Dies gilt vollends bei öffentlich-rechtlichen Ansprüchen des Staates, die rückwirkend entstehen (vgl. oben aa).

- 51 Nach Art. 229 § 6 Abs. 1 Satz 1 EGBGB finden die Vorschriften über die Verjährung in der neuen Fassung auf die am 1. Januar 2002 bestehenden und noch nicht verjährten Ansprüche Anwendung. Hinsichtlich der Verjährungsfrist bestimmt Art. 229 § 6 Abs. 4 EGBGB, dass, wenn die neue Frist kürzer ist als die bisherige, die kürzere neue Frist ab dem 1. Januar 2002 läuft, dass Verjährung jedoch spätestens mit dem Ablauf der bisherigen längeren Frist eintritt. Dies führt dazu, dass es hinsichtlich der Zinsen für 1999 und für 2000 bei der bisherigen vierjährigen Frist bleibt.
- 52 cc) Der Lauf der Verjährungsfrist wurde durch Erlass des Aufhebungs- und Rückforderungsbescheids vom 30. Januar 2003 gehemmt. Das ergibt sich aus § 53 Abs. 1 VwVfG, der seine heutige Fassung bereits vor Erlass dieser Bescheide, nämlich mit Wirkung vom 1. Januar 2002 durch Art. 13 Nr. 3, Art. 25 Abs. 5 des Gesetzes vom 21. Juni 2002 (BGBl I S. 2167) gefunden hat (vgl. auch Art. 229 § 6 Abs. 1 und 2 EGBGB) und der auf Verwaltungsakte nach dem Marktorganisationengesetz ohne weiteres Anwendung findet. Ein Verwaltungsakt, der zur Feststellung oder Durchsetzung des Anspruchs eines öffentlich-rechtlichen Rechtsträgers erlassen wird, hemmt hiernach die Verjährung

dieses Anspruchs; die Hemmung endet mit Eintritt der Unanfechtbarkeit des Verwaltungsakts oder sechs Monate nach seiner anderweitigen Erledigung.

- 53 Offen bleiben kann, ob schon die Aufhebung der Bewilligung der Lagerkostenvergütung und deren Rückforderung selbst zur Hemmung der Verjährung nicht nur dieses Hauptanspruchs, sondern auch der Nebenforderungen auf Zahlung von Zinsen geführt hat (verneint von VGH Kassel, Urteil vom 14. September 1992 - 8 UE 1218/88 - ESVGH 43, 41; FG Hamburg, Urteil vom 28. Februar 2000 - IV 467/98 - ZfZ 2000, 351). Denn im Bescheid vom 30. Januar 2003 hat die Behörde nicht nur die Lagerkostenvergütungen zurückgefordert, sondern ausdrücklich auch den Zinsanspruch dem Grunde nach verbindlich festgestellt. § 53 Abs. 1 Satz 1 VwVfG erkennt nicht nur Leistungs-, sondern nunmehr ausdrücklich auch Feststellungsbescheiden verjährungshemmende Wirkung zu; die Neufassung hat damit die zuvor bestehende Streitfrage geklärt (vgl. hierzu Kopp/Ramsauer, VwVfG, 10. Auflage 2008, Rn. 30 zu § 53 VwVfG m.w.N.). Dass der Verwaltungsakt auch vollstreckbar ist und zur Befriedigung der Behörde führen kann, ist demnach nicht erforderlich. Ebenso ist unschädlich, dass sich die Feststellung auf den Grund der Zinsforderung beschränkt, die Festsetzung der Höhe hingegen einem künftigen Bescheid vorbehalten. Für die Hemmung der Verjährung entscheidend ist, dass die Behörde einen Verwaltungsakt erlassen hat, der - und sei es erst im Verein mit einem weiteren, späteren Verwaltungsakt - „zur Durchsetzung des Anspruchs“ führen soll. Damit hat sie einem möglichen Vertrauen des Bürgers, sie werde den Zinsanspruch nicht geltend machen, die Grundlage entzogen. Solange aus Anlass dieses Grundbescheides um die Berechtigung der Zinsforderung - und sei es „nur“ dem Grunde nach - gestritten wird, kann Rechtsfrieden allein durch Zeitablauf nicht eintreten.
- 54 b) Die Frage der Verjährung könnte sich jedoch bei Anwendung des Art. 3 der Verordnung (EG, EURATOM) Nr. 2988/95 anders beurteilen. Insofern stellen sich verschiedene Fragen zur Auslegung dieser Vorschrift, die der Senat nicht ohne Vorabentscheidung des Europäischen Gerichtshofs beantworten kann.



- 55 So fragt sich, ob Art. 3 der Verordnung auch für die Verjährung von Ansprüchen auf Zinsen gilt, die nach nationalem Recht neben der Rückzahlung des aufgrund einer Unregelmäßigkeit rechtswidrig erlangten Vorteils geschuldet sind.
- 56 Ist dies zu bejahen, so stellt sich des Weiteren die Frage, ob in den nach Art. 3 Abs. 3 der Verordnung gebotenen Fristvergleich allein die Fristdauer einzubeziehen ist oder ob auch nationale Bestimmungen einbezogen werden müssen, die den Beginn der Frist, ohne dass es hierfür weiterer Umstände bedarf, auf das Ende des Kalenderjahres hinausschieben, in denen der (hier: Zins-) Anspruch entsteht. Ferner bedarf der Entscheidung, ob die Verjährungsfrist auch für Zinsansprüche mit der Begehung der Unregelmäßigkeit oder mit der Beendigung der andauernden oder wiederholten Unregelmäßigkeit zu laufen beginnt, selbst wenn die Zinsansprüche erst spätere Zeiträume betreffen und deshalb erst später entstehen. Damit hängt schließlich die Frage zusammen, ob der Beginn der Verjährung bei andauernden oder wiederholten Unregelmäßigkeiten durch Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 2 der Verordnung auch in Ansehung der Zinsansprüche auf den Zeitpunkt der Beendigung der Unregelmäßigkeit hinausgeschoben wird.
- 57 Mit Blick auf diese offenen Fragen setzt der Senat das Verfahren hinsichtlich der Revision der Beklagten aus. Der Einholung einer Vorabentscheidung des Europäischen Gerichtshofs bedarf es im vorliegenden Verfahren nicht, weil der Senat dieselben Fragen im Parallelverfahren BVerwG 3 C 3.10 dem Europäischen Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorlegt (vgl. Beschluss vom 10. November 2000 - BVerwG 3 C 3.00 - BVerwGE 112, 166). Die Aussetzung endet mit Erledigung des Vorabentsuchens im Parallelverfahren.

Kley

Liebler

Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert

Dr. Möller

Dr. Wysk

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Allgemeines Verwaltungsrecht  
Subventionsrecht  
Landwirtschaftsrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

VO (EG, EURATOM) Nr. 2988/95

MOG § 10, § 14

VwVfG § 48, § 49a

BGB § 195 a.F.

Stichworte:

Landwirtschaft; Zucker; Einlagerung von Zucker; Lagerkostenvergütung; Unregelmäßigkeit; Rücknahme; Rückforderung; Entstehung; Fälligkeit; rückwirkende Entstehung; Zinsen; Verzinsung; Verjährung; Verjährungsfrist; Mindestfrist; Fristbeginn; Unterbrechung; Hemmung; Vertrauensschutz.

Leitsätze:

Die Verjährung der Befugnis zur Rücknahme der Bewilligung zu Unrecht gewährter Lagerkostenvergütung für die Einlagerung von Zucker und zu deren Rückforderung bestimmt sich nach nationalem Recht. Verjährung tritt nicht vor Ablauf von dreißig Jahren ein.

§ 14 Abs. 1 Satz 1 MOG schließt nicht aus, dass Rückzahlungsansprüche rückwirkend entstehen und dann auch für vergangene Zeiträume zu verzinsen sind.

Entstehen Zinsansprüche rückwirkend, so verjähren sie auch vom Zeitpunkt ihrer Entstehung an.

Seit 2002 gilt für öffentlich-rechtliche Zinsansprüche nach deutschem Recht eine dreijährige Verjährungsfrist, die mit dem Schluss des Kalenderjahres, in dem die Ansprüche entstanden sind, zu laufen beginnt. Ob sich die Verjährung im Anwendungsbereich der Verordnung (EG, EURATOM) Nr. 2988/95 stattdessen nach europäischem Gemeinschaftsrecht richtet, muss der Europäische Gerichtshof entscheiden.

Teilurteil des 3. Senats vom 21. Oktober 2010 - BVerwG 3 C 4.10

I. VG Köln vom 25.11.2009 - Az.: VG 13 K 4769/06 -