

Urteil vom 11. Dezember 2012, VII R 61/10

Verjährung des Zinsanspruchs bei zurückgeforderter Ausfuhrerstattung

BFH

EGV 2988/95 Art 3, BGB § 197, BGB § 198, BGB § 201, MOG § 14 Abs 1 S 1, VwVfG § 53 Abs 1 S 1

vorgehend FG Hamburg, 08. September 2010, Az: 4 K 77/09

Leitsätze

1. In Fällen zurückgeforderter Ausfuhrerstattung für vor dem 1. April 1995 ausgeführte Erzeugnisse richtet sich die Verjährung des dazugehörigen Zinsanspruchs des HZA nach den bis zum 31. Dezember 2001 gültigen Verjährungsvorschriften des BGB in analoger Anwendung .
2. Der Anspruch auf Rückzahlung zu Unrecht gewährter Ausfuhrerstattung ist rückwirkend ab dem Zeitpunkt der Erstattungsgewährung zu verzinsen. Dieser Zeitpunkt ist auch für den Beginn des Laufs der Verjährungsfrist für den Zinsanspruch maßgebend .
3. Nach § 53 Abs. 1 Satz 1 VwVfG in der bis zum 31. Dezember 2001 geltenden Fassung unterbrach der Erlass eines den Zinsanspruch dem Grunde nach feststellenden Verwaltungsakts die Verjährung dieses Anspruchs nicht .

Tatbestand

I.

- 1 Die Klägerin und Revisionsbeklagte (Klägerin) führte 1991 lebende Rinder unter Inanspruchnahme von Ausfuhrerstattung aus, die der Beklagte und Revisionskläger (das Hauptzollamt --HZA--) mit Bescheid vom 11. Februar 1998 zurückforderte. Mit Zinsbescheid vom 18. November 2002 setzte das HZA Zinsen auf den Rückforderungsbetrag fest, reduzierte aber mit Änderungsbescheid vom 7. Juli 2004 die berechneten Zinsen, nachdem das Finanzgericht (FG) mit Urteil vom 24. März 2004 (IV 120/03) den Rückforderungsbescheid vom 11. Februar 1998 teilweise aufgehoben und den zurückgeforderten Betrag herabgesetzt hatte.
- 2 Die gegen den Zinsbescheid in der Fassung des Änderungsbescheids erhobene Klage hatte Erfolg. Das FG urteilte aus den in der Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern (ZfZ) 2011, Beilage 1, 3 veröffentlichten Gründen, der Zinsanspruch sei verjährt.
- 3 Mit seiner Revision hat sich das HZA den im FG-Urteil angesprochenen Bedenken bezüglich der Anwendbarkeit der Verjährungsvorschriften der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 (VO Nr. 2988/95) des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften --ABLEG-- Nr. L 312/1) auf Zinsansprüche angeschlossen und auf ein Rechtsfragen des Streitfalls betreffendes, an den Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) gerichtetes Vorabentscheidungsersuchen des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) verwiesen (Beschluss vom 21. Oktober 2010 3 C 3.10, Recht der Landwirtschaft --RdL-- 2011, 78). Das Verfahren hat daraufhin mit Zustimmung der Beteiligten bis zur Entscheidung des EuGH in vorgenannter Rechtssache C-564/10 geruht.
- 4 In jenem Vorabentscheidungsverfahren hat der EuGH mit Urteil vom 29. März 2012 C-564/10 --Pfeifer & Langen-- (ZfZ 2012, 166) die erste Vorlagefrage des BVerwG wie folgt beantwortet:
- 5 "Art. 3 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften ist dahin auszulegen, dass die dort 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.“

- 6 Die Beteiligten hatten Gelegenheit zur Stellungnahme.

Entscheidungsgründe

II.

- 7 Die Revision des HZA ist nur zum Teil begründet und führt insoweit gemäß § 126 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 der Finanzgerichtsordnung (FGO) unter entsprechender Änderung der Vorentscheidung zur teilweisen Aufrechterhaltung des angefochtenen Zinsbescheids unter entsprechender Abweisung der auf vollständige Aufhebung des Zinsbescheids gerichteten Klage (2.). Im Übrigen ist die Revision als unbegründet zurückzuweisen (1.).
- 8 1. Soweit auf den Rückzahlungsbetrag Zinsen für den Zeitraum 1. Juli 1991 bis 31. Dezember 1997 (10.338,05 €) festgesetzt worden sind, hat das FG den angefochtenen Zinsbescheid im Ergebnis zu Recht aufgehoben, weil dieser Teil der Zinsforderung verjährt ist.
- 9 a) Die Verjährungsvorschriften des Art. 3 VO Nr. 2988/95 finden allerdings auf den Zinsanspruch des HZA keine Anwendung.
- 10 Nach dem EuGH-Urteil in ZfZ 2012, 166 gilt Art. 3 VO Nr. 2988/95 im Fall der Rückforderung rechtswidrig aus dem Unionshaushalt erlangter Vorteile nicht für die auf den Rückzahlungsanspruch berechneten Zinsen, falls diese nicht nach Unionsrecht, sondern nach nationalem Recht geschuldet sind. So verhält es sich im Streitfall. Der wegen zu Unrecht gewährter Ausfuhrerstattung zurückzuzahlende Betrag ist im Streitfall nicht nach Unionsrecht, sondern nach nationalem, deutschem Recht zu verzinsen. Deshalb richtet sich auch die Verjährung des Zinsanspruchs nach deutschem Recht. An der hiervon abweichenden Rechtsauffassung im Urteil vom 17. März 2009 VII R 3/08 (BFHE 225, 289, ZfZ 2009, 271) hält der erkennende Senat nicht fest.
- 11 Der Zinsanspruch des HZA gründet sich auf (die im hier streitigen Zeitraum gültige Fassung des) § 14 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes zur Durchführung der gemeinsamen Marktorganisationen und der Direktzahlungen (MOG), dem zufolge Ansprüche auf Erstattung besonderer Vergünstigungen vom Zeitpunkt des Empfangs an mit 3 vom Hundert über dem jeweiligen Diskontsatz der Deutschen Bundesbank zu verzinsen sind. Es gab seinerzeit keine unionsrechtliche, die Festsetzung von Zinsen auf wieder einzuziehende Ausfuhrerstattungen betreffende Regelung, welche jener nationalen Vorschrift vorging und sie verdrängte.
- 12 Für die Gewährung von Ausfuhrerstattungen für --wie im Streitfall-- Ausfuhrer des Jahres 1991 galt die Verordnung (EWG) Nr. 3665/87 (VO Nr. 3665/87) der Kommission vom 27. November 1987 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Ausfuhrerstattungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen (ABLEG Nr. L 351/1), die zunächst keine Regelung betreffend die Wiedereinzahlung rechtswidrig gewährter Erstattungen enthielt. Eine solche Rückforderungsvorschrift zuzüglich einer sektorbezogenen unionsrechtlichen Verpflichtung der Mitgliedstaaten, auf zu Unrecht gewährte und deshalb zurückzufordernde Ausfuhrerstattungen Zinsen zu erheben, wurde erstmals mit der Neufassung des Art. 11 VO Nr. 3665/87 durch die Verordnung (EG) Nr. 2945/94 (VO Nr. 2945/94) der Kommission vom 2. Dezember 1994 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3665/87 (ABLEG Nr. L 310/57) in das Ausfuhrerstattungsrecht aufgenommen. Nach Art. 2 VO Nr. 2945/94 ist die VO Nr. 3665/87 in der Fassung dieser Änderung auf ab dem 1. April 1995 angemeldete Ausfuhrer anzuwenden und gilt daher nicht für die Ausfuhrer des Streitfalls.
- 13 b) Da sich im deutschen Recht keine spezielle, die Verjährung marktordnungsrechtlicher Rückzahlungs- bzw. entsprechender Zinsansprüche betreffende Vorschrift findet, ist die Frage der Verjährung der streitigen Zinsforderung in entsprechender Anwendung der bis zum 31. Dezember 2001 gültigen Verjährungsvorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB a.F.) zu beantworten (vgl. zur entsprechenden Anwendbarkeit der BGB-Verjährungsvorschriften: Senatsbeschlüsse vom 27. März 2007 VII R 22/06, BFHE 216, 446, ZfZ 2007, 216; vom 27. März 2007 VII R 50/06, BFHE 216, 441, ZfZ 2007, 219; BVerwG-Urteil vom 21. Oktober 2010 3 C 4.10, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht --NVwZ-- 2011, 949). Danach ist der überwiegende Teil der Zinsforderungen des HZA verjährt.

- 14** aa) Ansprüche auf Rückstände von Zinsen verjähren nach § 197 BGB a.F. in vier Jahren. Nach § 198 Satz 1 i.V.m. § 201 Satz 1 BGB a.F. beginnt die Verjährung mit dem Schluss des Jahres, in welchem der Anspruch entstanden ist. Der vom FG vertretenen Ansicht, im Streitfall habe danach die Verjährung des Zinsanspruchs des HZA mit dem Ablauf des 31. Dezember 1998 begonnen, weil der Zinsanspruch erst zusammen mit dem Rückzahlungsanspruch, d.h. mit dem Erlass des entsprechenden Rückforderungsbescheids vom 11. Februar 1998 entstanden sei, folgt der Senat nicht.
- 15** Nach § 14 Abs. 1 Satz 1 MOG in der bis zum 20. Mai 1996 geltenden Fassung waren Ansprüche auf Erstattung besonderer Vergünstigungen vom Zeitpunkt "des Empfangs an" zu verzinsen. Diese Regelung ging davon aus, dass bei Rücknahme eines Bescheids über besondere Vergünstigungen der zu erstattende Betrag 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. Durch das Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften vom 2. Mai 1996 (BGBl I 1996, 656) wurden zwar mit Wirkung vom 21. Mai 1996 die Worte "des Empfangs" durch die Worte "ihrer Entstehung" ersetzt. Wie das BVerwG mit Urteil in NVwZ 2011, 949 unter Hinweis auf die Begründung zum Gesetzentwurf (BTDrucks 13/1534, S. 9; vgl. auch BRDrucks 652/91) ausgeführt hat, sollte damit aber an dem Grundsatz auch rückwirkend zu verzinsender Erstattungsforderungen nichts geändert werden.
- 16** In Anbetracht der somit nach § 14 Abs. 1 Satz 1 MOG auf den Zeitpunkt der unrechtmäßigen Gewährung rückwirkenden Verzinsung zurückzuzahlender besonderer Vergünstigungen hat das BVerwG mit Urteil in NVwZ 2011, 949 (Rz 37, Rz 46 f.) sowie mit dem Vorlagebeschluss in RdL 2011, 78 (Rz 9 bis 12) die Ansicht vertreten, für den die Rückzahlung einer besonderen Vergünstigung betreffenden Zinsanspruch beginne der Lauf der Verjährungsfrist nicht erst mit der Bekanntgabe des Rückforderungsbescheids. Der Begriff der "Entstehung" eines Anspruchs sei im öffentlichen Recht nicht in gleicher Weise auszulegen wie im bürgerlichen Recht. Zwar seien zurückliegende Zeiträume betreffende Zinsansprüche erst vom Zeitpunkt des Erlasses des Rückforderungsbescheids an durchsetzbar. Daraus sei aber nicht zu schließen, sie könnten auch erst von diesem Zeitpunkt an verjähren. Wenn diese Ansprüche rückwirkend, nämlich sukzessive mit dem jeweils verzinsten Zeitraum entstünden, müsse auch der rückwirkende Beginn ihrer Verjährung möglich sein unabhängig davon, ob der zuständigen Behörde die anspruchsbegründenden Umstände seinerzeit bereits bekannt waren oder hätten bekannt sein müssen. Seine anderslautende frühere, mit Beschluss vom 23. Juli 1986 3 B 66.85 (Buchholz 451.90 EWG-Recht Nr. 65) vertretene Ansicht, auf die sich die Revision beruft, hat das BVerwG mit dem Urteil in NVwZ 2011, 949 (Rz 36) und dem Vorlagebeschluss in RdL 2011, 78 ausdrücklich aufgegeben.
- 17** Der erkennende Senat schließt sich der Rechtsauffassung des BVerwG an. Die vom bürgerlichen Recht abweichende Auslegung des Begriffs der "Entstehung" eines Anspruchs im öffentlichen Recht mit der Folge, im Fall einer rückwirkenden Anspruchsentstehung auch den rückwirkenden Beginn der Verjährung für möglich zu halten, erscheint insbesondere gerechtfertigt, weil es sonst allein in der Hand der Behörde läge, durch die Wahl des Zeitpunkts des Bescheiderlasses den Zeitpunkt der "Entstehung" ihres Anspruchs und damit den Beginn des Laufs der Verjährungsfrist zu bestimmen (vgl. zur Entstehung eines abgabenrechtlichen Erstattungsanspruchs auch: Beschluss des Bundesfinanzhofs vom 2. Juli 2009 X S 4/08 (PKH), BFH/NV 2009, 1660).
- 18** bb) Die für die Zinsforderungen des HZA (ab ihrer Entstehung im vorgenannten Sinn) laufende vierjährige Verjährungsfrist wurde nicht gemäß § 53 Abs. 1 Satz 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) in der bis zum 31. Dezember 2001 geltenden Fassung durch den Erlass des Rückforderungsbescheids vom 11. Februar 1998 unterbrochen. Nach dieser Vorschrift unterbrechen nur zur Durchsetzung des Anspruchs eines öffentlich-rechtlichen Rechtsträgers erlassene Verwaltungsakte die Verjährung dieses Anspruchs. Der Rückforderungsbescheid vom 11. Februar 1998 diene indes allein der Durchsetzung des Rückzahlungsanspruchs des HZA, nicht aber des Zinsanspruchs.
- 19** Daran ändert auch der am Ende dieses Bescheids gegebene Hinweis auf die gesetzliche Verzinsungsregelung des § 14 Abs. 1 MOG nichts, der sich evtl. als ein den Anspruch auf Verzinsung des Rückzahlungsanspruchs dem Grunde nach feststellender Verwaltungsakt ansehen ließe. Erst in der seit dem 1. Januar 2002 geltenden Fassung des § 53 Abs. 1 Satz 1 VwVfG (Fassung gemäß Art. 13 Nr. 3 des Gesetzes zur Einführung einer kapitalgedeckten Hüttenknappschaftlichen Zusatzversicherung und zur Änderung anderer Gesetze vom 21. Juni 2002, BGBl I 2002, 2167) heißt es nämlich, dass ein zur "Feststellung oder Durchsetzung" des Anspruchs eines öffentlich-rechtlichen Rechtsträgers erlassener Verwaltungsakt die Verjährung dieses Anspruchs (jetzt nicht mehr unterbricht, sondern) hemmt.

- 20** Für die vor dem 1. Januar 2002 gemäß § 53 Abs. 1 Satz 1 VwVfG geregelte Unterbrechung der Verjährung durch Verwaltungsakt kommen nach überwiegend vertretener Ansicht, der der Senat folgt, unter Berücksichtigung des klaren Wortlauts der Vorschrift nur Leistungsbescheide und Vollstreckungsverwaltungsakte, nicht aber feststellende Verwaltungsakte in Betracht (vgl. Blanke, Unterbrechung der Verjährung privatrechtlicher Forderungen der Verwaltung durch schlichte Zahlungsaufforderung?, NVwZ 1991, 245, 246; Knack/Henneke, VwVfG, 9. Aufl., § 53 Rz 7; König/Meins, Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz, Art. 53 Rz 9; Meyer/Borgs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl., § 53 Rz 2; Schäfer in Obermayer, VwVfG, 3. Aufl., § 53 Rz 18 f.; Ule/Laubinger, Verwaltungsverfahrenrecht, 4. Aufl., § 54 Rz 3; Bayerischer Verwaltungsgerichtshof München, Urteil vom 10. Februar 1999 7 B 98.1071, NVwZ 2000, 83, 84; a.A.: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 13. Aufl., § 53 Rz 30; Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 7. Aufl., § 53 Rz 47 f.).
- 21** Im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Neufassung des § 53 Abs. 1 Satz 1 VwVfG am 1. Januar 2002 waren somit die im o.g. Zeitraum (1. Juli 1991 bis 31. Dezember 1997) entstandenen Zinsforderungen des HZA bereits verjährt. Es kann daher offenbleiben, ob der am Ende des Rückforderungsbescheids vom 11. Februar 1998 gegebene Hinweis auf die nach § 14 Abs. 1 MOG vorgeschriebene Verzinsung des Rückzahlungsbetrags als ein feststellender Verwaltungsakt anzusehen ist.
- 22** cc) Auch bei Erlass des ersten Zinsbescheids vom 18. November 2002 waren daher die im Jahr 1997 und früher entstandenen Zinsforderungen des HZA schon verjährt (§ 197, § 198 Satz 1, § 201 Satz 1 BGB a.F.). Insoweit ist der streitgegenständliche (Änderungs-)Zinsbescheid vom 7. Juli 2004 aufzuheben.
- 23** 2. Die mit dem Zinsbescheid vom 7. Juli 2004 für den Zeitraum 1. Januar 1998 bis 30. März 1999 berechneten Zinsforderungen (1.357,56 €) sind hingegen nicht verjährt. Der Lauf der Verjährungsfrist wurde vor ihrem Ende jedenfalls durch den Erlass des ersten Zinsbescheids vom 18. November 2002 gehemmt. Der diesen Bescheid ändernde Zinsbescheid vom 7. Juli 2004 hat die Hemmung der Verjährung fortgesetzt. Insoweit ist der Zinsbescheid rechtmäßig und die Anfechtungsklage abzuweisen.

Quelle: www.bundesfinanzhof.de