



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

5. Juni 2012*

„Gemeinsame Agrarpolitik — Regelung für die einheitliche Flächenzahlung — Verordnung (EG) Nr. 1973/2004 — Art. 138 Abs. 1 — Ausschluss von der Gewährung der Beihilfe bei unrichtiger Flächenangabe — Verwaltungs- oder strafrechtlicher Charakter dieser Sanktion — Verbot der Doppelbestrafung — Grundsatz ne bis in idem“

In der Rechtssache C-489/10

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Sąd Najwyższy (Polen) mit Entscheidung vom 27. September 2010, beim Gerichtshof eingegangen am 12. Oktober 2010, in dem Strafverfahren gegen

Łukasz Marcin Bonda

erlässt

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten V. Skouris, der Kammerpräsidenten A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts und J.-C. Bonichot, der Kammerpräsidentin A. Prechal, des Richters A. Rosas, der Richterin R. Silva de Lapuerta, der Richter K. Schieman, A. Borg Barthet (Berichterstatter) und L. Bay Larsen, der Richterin M. Berger sowie des Richters E. Jarašiūnas,

Generalanwältin: J. Kokott,

Kanzler: K. Sztranc-Sławiczek, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 4. Oktober 2011,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- von Herrn Bonda, vertreten durch J. Markowicz, advokat,
- der polnischen Regierung, vertreten durch M. Szpunar, D. Krawczyk und B. Majczyna als Bevollmächtigte,
- der österreichischen Regierung, vertreten durch C. Pesendorfer als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch A. Bouquet und A. Szymkowska als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 15. Dezember 2011

* Verfahrenssprache: Polnisch.

folgendes

Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 138 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1973/2004 der Kommission vom 29. Oktober 2004 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates hinsichtlich der Stützungsregelungen nach Titel IV und IVa der Verordnung und der Verwendung von Stilllegungsflächen für die Erzeugung von Rohstoffen (ABl. L 345, S. 1).
- 2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Strafverfahrens gegen Herrn Bonda wegen betrügerischer Angaben in seiner Meldung über die landwirtschaftliche Nutzfläche, die für eine einheitliche Flächenzahlung in Betracht kommt.

Rechtlicher Rahmen

Internationales Recht

- 3 Art. 4 Abs. 1 des am 22. November 1984 in Straßburg unterzeichneten Protokolls Nr. 7 zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden: Protokoll Nr. 7) lautet:

„Niemand darf wegen einer Straftat, wegen der er bereits nach dem Gesetz und dem Strafverfahrensrecht eines Staates rechtskräftig verurteilt oder freigesprochen worden ist, in einem Strafverfahren desselben Staates erneut verfolgt oder bestraft werden.“

Unionsrecht

Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95

- 4 Die Erwägungsgründe 4, 5, 9, 10 und 12 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 312, S. 1) lauten:

„Um die Bekämpfung des Betrugs zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften wirksam zu gestalten, muss ein allen Bereichen der Gemeinschaftspolitik gemeinsamer rechtlicher Rahmen festgelegt werden.

Die Verhaltensweisen, die Unregelmäßigkeiten darstellen, sowie die verwaltungsrechtlichen Maßnahmen und die entsprechenden Sanktionen sind im Einklang mit dieser Verordnung in sektorbezogenen Regelungen vorgesehen.

...

Die gemeinschaftlichen Maßnahmen und Sanktionen zur Verwirklichung der Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik sind Bestandteil der Beihilferegulungen. Sie haben einen eigenen Zweck, der die strafrechtliche Bewertung des Verhaltens der betroffenen Wirtschaftsteilnehmer durch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten unberührt lässt. Ihre Effizienz ist durch die unmittelbare Wirksamkeit der Gemeinschaftsnorm und die uneingeschränkte Anwendbarkeit aller Gemeinschaftsmaßnahmen sicherzustellen, sofern mit vorsorglichen Maßnahmen dieses Ziel nicht erreicht werden konnte.

Gemäß dem allgemeinen Erfordernis der Billigkeit und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sowie unter Berücksichtigung des Grundsatzes ‚ne bis in idem‘ sind unter Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstands und unter Beachtung der Vorschriften der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung geltenden spezifischen Gemeinschaftsregelungen geeignete Bestimmungen vorzusehen, um eine Kumulierung finanzieller Sanktionen der Gemeinschaft und einzelstaatlicher strafrechtlicher Sanktionen bei ein und derselben Person für dieselbe Tat zu verhindern.

...

Diese Verordnung gilt unbeschadet der Anwendung des Strafrechts der Mitgliedstaaten.“

5 Art. 1 der Verordnung Nr. 2988/95 bestimmt:

„(1) Zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften wird eine Rahmenregelung für einheitliche Kontrollen sowie für verwaltungsrechtliche Maßnahmen und Sanktionen bei Unregelmäßigkeiten in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht getroffen.

(2) Der Tatbestand der Unregelmäßigkeit ist bei jedem Verstoß gegen eine Gemeinschaftsbestimmung als Folge einer Handlung oder Unterlassung eines Wirtschaftsteilnehmers gegeben, die einen Schaden für den Gesamthaushaltsplan der Gemeinschaften oder die Haushalte, die von den Gemeinschaften verwaltet werden, bewirkt hat bzw. haben würde, sei es durch die Verminderung oder den Ausfall von Eigenmitteleinnahmen, die direkt für Rechnung der Gemeinschaften erhoben werden, sei es durch eine ungerechtfertigte Ausgabe.“

6 Art. 2 der Verordnung Nr. 2988/95 sieht vor:

„(1) Kontrollen und verwaltungsrechtliche Maßnahmen und Sanktionen werden eingeführt, soweit sie erforderlich sind, um die ordnungsgemäße Anwendung des Gemeinschaftsrechts sicherzustellen. Sie müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein, um einen angemessenen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften zu gewährleisten.

(2) Eine verwaltungsrechtliche Sanktion kann nur verhängt werden, wenn sie in einem Rechtsakt der Gemeinschaften vor dem Zeitpunkt der Unregelmäßigkeit vorgesehen wurde. Bei späterer Änderung der in einer Gemeinschaftsregelung enthaltenen Bestimmungen über verwaltungsrechtliche Sanktionen gelten die weniger strengen Bestimmungen rückwirkend.

(3) In den Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts werden Art und Tragweite der verwaltungsrechtlichen Maßnahmen und Sanktionen in dem für die ordnungsgemäße Anwendung der betreffenden Regelung erforderlichen Maß und entsprechend der Art und Schwere der Unregelmäßigkeit, dem gewährten oder erlangten Vorteil und dem Grad des Verschuldens festgelegt.

(4) Vorbehaltlich des anwendbaren Gemeinschaftsrechts unterliegen die Verfahren für die Anwendung der gemeinschaftlichen Kontrollen, Maßnahmen und Sanktionen dem Recht der Mitgliedstaaten.“

7 Art. 4 der Verordnung Nr. 2988/95 lautet:

„(1) Jede Unregelmäßigkeit bewirkt in der Regel den Entzug des rechtswidrig erlangten Vorteils

- durch Verpflichtung zur Zahlung des geschuldeten oder Rückerstattung des rechtswidrig erhaltenen Geldbetrags;
- durch vollständigen oder teilweisen Verlust der Sicherheit, die für einen Antrag auf Gewährung eines Vorteils oder bei Zahlung eines Vorschusses geleistet wurde.

(2) Die Anwendung der Maßnahmen nach Absatz 1 beschränkt sich auf den Entzug des erlangten Vorteils, zuzüglich – falls dies vorgesehen ist – der Zinsen, die pauschal festgelegt werden können.

(3) Handlungen, die nachgewiesenermaßen die Erlangung eines Vorteils, der den Zielsetzungen der einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften zuwiderläuft, zum Ziel haben, indem künstlich die Voraussetzungen für die Erlangung dieses Vorteils geschaffen werden, haben zur Folge, dass der betreffende Vorteil nicht gewährt bzw. entzogen wird.

(4) Die in diesem Artikel vorgesehenen Maßnahmen stellen keine Sanktionen dar.“

8 Art. 5 der Verordnung Nr. 2988/95 bestimmt:

„(1) Unregelmäßigkeiten, die vorsätzlich begangen oder durch Fahrlässigkeit verursacht werden, können zu folgenden verwaltungsrechtlichen Sanktionen führen:

- a) Zahlung einer Geldbuße;
- b) Zahlung eines Betrags, der den rechtswidrig erhaltenen oder hinterzogenen Betrag, gegebenenfalls zuzüglich der Zinsen, übersteigt; dieser zusätzliche Betrag, der nach einem in den Einzelregelungen festzulegenden Prozentsatz zu bestimmen ist, darf die zur Abschreckung unbedingt erforderliche Höhe nicht übersteigen;
- c) vollständiger oder teilweiser Entzug eines nach Gemeinschaftsrecht gewährten Vorteils auch dann, wenn der Wirtschaftsteilnehmer nur einen Teil dieses Vorteils rechtswidrig erlangt hat;
- d) Ausschluss von einem Vorteil oder Entzug eines Vorteils für einen Zeitraum, der nach dem Zeitraum der Unregelmäßigkeit liegt;
- e) vorübergehender Entzug einer Genehmigung oder einer Anerkennung, die für die Teilnahme an einem gemeinschaftlichen Beihilfesystem erforderlich ist;
- f) Verlust einer Sicherheit oder einer Garantie, die zur Gewährleistung der Erfüllung der Bedingungen einer Regelung geleistet wurde, oder Rückzahlung des Betrags einer ungerechtfertigterweise freigegebenen Sicherheit;
- g) weitere ausschließlich wirtschaftliche Sanktionen gleichwertiger Art und Tragweite, wie sie in der vom Rat nach Maßgabe der sektorrelevanten Erfordernisse erlassenen sektorbezogenen Regelungen vorgesehen sind, unter Einhaltung der der Kommission vom Rat übertragenen Durchführungsbefugnisse.

(2) Unbeschadet der Bestimmungen der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung bestehenden sektorbezogenen Regelungen können bei sonstigen Unregelmäßigkeiten nur die in Absatz 1 aufgeführten Sanktionen, die nicht einer strafrechtlichen Sanktion gleichgestellt werden können, verhängt werden, sofern derartige Sanktionen für die korrekte Anwendung der Regelung unerlässlich sind.“

9 Art. 6 der Verordnung Nr. 2988/95 sieht vor:

„(1) Unbeschadet der verwaltungsrechtlichen Sanktionen der Gemeinschaft, die auf der Grundlage der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung bestehenden sektorbezogenen Regelungen beschlossen werden, kann die Verhängung von finanziellen Sanktionen wie Geldbußen durch Beschluss der zuständigen Behörde ausgesetzt werden, wenn gegen die betreffende Person ein Strafverfahren eingeleitet worden ist, das dieselbe Tat betrifft. Die Aussetzung des Verfahrens hat eine Unterbrechung der Verjährungsfrist nach Artikel 3 zur Folge.

(2) Wird das Strafverfahren nicht fortgesetzt, so wird das ausgesetzte Verwaltungsverfahren wieder aufgenommen.

(3) Kommt das strafrechtliche Verfahren zum Abschluss, so wird das ausgesetzte Verwaltungsverfahren wieder aufgenommen, sofern allgemeine Rechtsgrundsätze dem nicht entgegenstehen.

(4) Bei einer Wiederaufnahme des Verwaltungsverfahrens sorgt die Verwaltungsbehörde dafür, dass eine der in der Gemeinschaftsregelung vorgesehenen Sanktion mindestens gleichwertige Sanktion verhängt wird, wobei alle Sanktionen berücksichtigt werden können, die die Justizbehörde wegen derselben Tat gegenüber derselben Person verhängt hat.

(5) Die Absätze 1 bis 4 gelten nicht für finanzielle Sanktionen, die Bestandteil von Unterstützungssystemen sind und die unabhängig von etwaigen strafrechtlichen Sanktionen angewandt werden können, wenn und soweit sie diesen nicht gleichgestellt werden können.“

Verordnung (EG) Nr. 1782/2003

- 10 Der 21. Erwägungsgrund der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 2019/93, (EG) Nr. 1452/2001, (EG) Nr. 1453/2001, (EG) Nr. 1454/2001, (EG) Nr. 1868/94, (EG) Nr. 1251/1999, (EG) Nr. 1254/1999, (EG) Nr. 1673/2000, (EWG) Nr. 2358/71 und (EG) Nr. 2529/2001 (ABl. L 270, S. 1, berichtigt im ABl. 2004, L 94, S. 70) in der mit der Verordnung (EG) Nr. 118/2005 der Kommission vom 26. Januar 2005 (ABl. L 24, S. 15) geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 1782/2003) lautet:

„Die Stützungsregelungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik sehen direkte Einkommensbeihilfen vor allem vor, um der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten. Dieses Ziel ist eng verknüpft mit der Erhaltung ländlicher Gebiete. Um eine Fehlleitung von Gemeinschaftsmitteln zu verhindern, sollten Betriebsinhaber keine Stützungszahlungen erhalten, die die Voraussetzungen für den Bezug dieser Zahlungen künstlich geschaffen haben.“

- 11 Art. 24 der Verordnung Nr. 1782/2003 bestimmt:

„(1) Wird festgestellt, dass ein Betriebsinhaber die Voraussetzungen für die Gewährung der Beihilfen nach der vorliegenden Verordnung oder nach Artikel 2a der Verordnung (EG) Nr. 1259/1999 nicht erfüllt, so werden unbeschadet der Kürzungen und Ausschlüsse nach Artikel 6 auf die gewährte oder zu gewährende Zahlung bzw. auf den Teil der Zahlung, bei dem die Beihilfenvoraussetzungen erfüllt wurden, nach dem in Artikel 144 Absatz 2 der vorliegenden Verordnung genannten Verfahren festgelegte Kürzungen oder Ausschlüsse angewandt.

(2) Die Kürzung wird je nach Schwere, Umfang, Dauer und Häufigkeit des Verstoßes abgestuft und kann bis zum vollständigen Ausschluss von einer oder mehreren Beihilferegelungen für ein oder mehrere Kalenderjahre gehen.“

Verordnung Nr. 1973/2004

- 12 Im 69. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1973/2004 heißt es:

„Gemäß Artikel 143b der Verordnung ... Nr. 1782/2003 können die Tschechische Republik, Estland, Zypern, Lettland, Litauen, Ungarn, Malta, Polen, Slowenien und die Slowakei (die neuen Mitgliedstaaten) die Direktzahlung durch eine einmalige Zahlung ersetzen („einheitliche Flächenzahlungsregelung“). Die Tschechische Republik, Estland, Zypern, Lettland, Litauen, Ungarn, Polen und die Slowakei haben sich entschlossen, dies zu tun. Es gilt daher ausführliche Regeln für die Anwendung der Regelung über die einheitliche Flächenzahlung festzulegen.“

- 13 Art. 138 der Verordnung Nr. 1973/2004 bestimmt:

„(1) Stellt sich außer in Fällen höherer Gewalt oder außergewöhnlicher Umstände im Sinne von Artikel 72 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 bei Verwaltungs- oder Vor-Ort-Kontrollen heraus, dass sich die Differenz zwischen der angegebenen und der ermittelten Fläche im Sinne von Artikel 2 Nummer 22 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 auf mehr als 3 %, aber weniger als 30 % der ermittelten Fläche beläuft, so wird der im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung zu gewährende Betrag für das betreffende Kalenderjahr um das Doppelte der festgestellten Differenz gekürzt.

Beläuft sich die Differenz auf mehr als 30 % der ermittelten Fläche, so wird für das betreffende Kalenderjahr keine Beihilfe gezahlt.

Beläuft sich die Differenz auf mehr als 50 %, so wird der Betriebsinhaber wiederum von der Gewährung der Beihilfe bis zu einem Betrag ausgeschlossen, der der Differenz zwischen der angegebenen und der ermittelten Fläche entspricht. Dieser Betrag wird mit den Beihilfezahlungen verrechnet, auf die der Betriebsinhaber im Rahmen der Anträge Anspruch hat, die er in den auf das Kalenderjahr der Feststellung folgenden drei Kalenderjahren stellt.

(2) Beruhen die Differenzen zwischen der angegebenen und der ermittelten Fläche auf absichtlichen Falschangaben, so wird die Beihilfe, auf die der Betriebsinhaber Anspruch gehabt hätte, für das betreffende Kalenderjahr nicht gewährt.

Beläuft sich die Differenz außerdem auf mehr als 20 % der ermittelten Fläche, so wird der Betriebsinhaber wiederum von der Gewährung der Beihilfe bis zu einem Betrag ausgeschlossen, der der Differenz zwischen der angegebenen und der ermittelten Fläche entspricht. Dieser Betrag wird mit den Beihilfezahlungen verrechnet, auf die der Betriebsinhaber im Rahmen der Anträge Anspruch hat, die er in den auf das Kalenderjahr der Feststellung folgenden drei Kalenderjahren stellt.

(3) Zum Zweck der Ermittlung der Fläche im Sinne von Artikel 2 Nummer 22 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 gelten Artikel 143b Absatz 5 und Artikel 143b Absatz 6 Unterabsatz 1 der Verordnung ... Nr. 1782/2003 und Artikel 137 der vorliegenden Verordnung.“

Polnisches Recht

- 14 Art. 297 § 1 des Gesetzes vom 6. Juni 1997 – Strafgesetzbuch (ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. 1997, Nr. 88, Position 553, im Folgenden: Kodeks karny) bestimmt:

„Wer in der Absicht, für sich selbst oder für einen anderen von einer Bank, von einer Organisationseinheit, die auf der Grundlage eines Gesetzes eine ähnliche wirtschaftliche Tätigkeit ausübt, von einem mit öffentlichen Mitteln ausgestatteten Organ oder einer solchen Einrichtung einen Kredit, ein Darlehen, eine Bürgschaft oder Garantie, einen Kreditbrief, eine Geldzuwendung, eine

Subvention, die Bestätigung einer Bank über die Verpflichtung aus einer Bürgschaft, Garantie oder ähnlichen finanziellen Leistung mit wirtschaftlicher Zweckbindung, ein elektronisches Zahlungsmittel oder einen öffentlichen Auftrag zu erlangen, ein gefälschtes, geändertes oder ein Dokument, das unwahre oder betrügerische Angaben enthält, oder betrügerische schriftliche Erklärungen vorlegt, die Umstände betreffen, die für die Erlangung der finanziellen Unterstützung, des Zahlungsmittels oder des Auftrags eine wesentliche Bedeutung haben, wird mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft.“

- 15 Art. 17 § 1 Nrn. 7 und 11 des Gesetzes vom 6. Juni 1997 – Strafprozessordnung (ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. 1997, Nr. 89, Position 555, im Folgenden: Kodeks postępowania karnego) sieht vor:

„Ein Verfahren ist nicht einzuleiten, und ein eingeleitetes Verfahren ist einzustellen, wenn

...

ein Strafverfahren wegen derselben Tat gegen dieselbe Person rechtskräftig abgeschlossen oder ein früher eingeleitetes Verfahren anhängig ist,

...

ein anderer Umstand vorliegt, der die Verfolgung ausschließt.

...“

Ausgangsverfahren und Vorlagefrage

- 16 Am 16. Mai 2005 stellte Herr Bonda beim Biuro Powiatowe Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Kreisstelle der Agentur für Umstrukturierung und Modernisierung der Landwirtschaft, im Folgenden: Kreisstelle) einen Antrag auf Gewährung einer einheitlichen Flächenzahlung für das Jahr 2005.
- 17 In diesem Antrag machte er unrichtige Angaben in Bezug auf die Größe der bestellten landwirtschaftlichen Flächen und die darauf angebauten Kulturen, indem er die landwirtschaftlich genutzte Fläche zu groß angab (212,78 ha statt 113,49 ha).
- 18 Mit Bescheid vom 25. Juni 2006 lehnte der Leiter der Kreisstelle unter Berufung auf Art. 138 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1973/2004 die Gewährung einer einheitlichen Flächenzahlung an Herrn Bonda für das Jahr 2005 ab und verhängte gegen ihn eine Sanktion in Gestalt des Verlusts der Ansprüche auf einheitliche Flächenzahlungen in Höhe der Differenz zwischen der tatsächlichen und der angegebenen Fläche für die drei Jahre, die auf das Jahr folgen, in dem die unrichtigen Angaben gemacht wurden.
- 19 Der Sąd Rejonowy w Goleniowie (Rayongericht Goleniów) verurteilte Herrn Bonda mit Urteil vom 14. Juli 2009 wegen Subventionsbetrugs gemäß Art. 297 § 1 des Kodeks karny, weil er zum Zweck der Erlangung von Subventionen Tatsachen von wesentlicher Bedeutung für die Erlangung einer einheitlichen Flächenzahlung unrichtig angegeben habe. Herr Bonda wurde zu einer Freiheitsstrafe von acht Monaten, die für zwei Jahre zur Bewährung ausgesetzt wurde, sowie zu einer Geldstrafe von 80 Tagessätzen zu je 20 PLN verurteilt.

- 20 Hiergegen legte Herr Bonda Berufung beim Sąd Okręgowy w Szczecinie (Kreisgericht Szczecin) ein, der das Urteil aufhob und das Strafverfahren für unzulässig erklärte, weil gegen Herrn Bonda wegen desselben Sachverhalts bereits eine Verwaltungssanktion verhängt worden sei. Das Kreisgericht stellte daher das Strafverfahren mit Urteil vom 19. März 2010 gemäß Art. 17 § 1 Nr. 11 des Kodeks postępowania karnego ein.
- 21 Der Prokurator Generalny (Generalstaatsanwalt) legte gegen dieses Urteil beim Sąd Najwyższy (Obersten Gericht) Kassationsbeschwerde ein, mit der er einen groben Verstoß gegen die Verfahrensvorschrift des Art. 17 § 1 Nr. 11 des Kodeks postępowania karnego geltend machte.
- 22 Nach Auffassung des Sąd Najwyższy unterliegt es zwar keinem Zweifel, dass der Sachverhalt, aufgrund dessen die Maßnahme nach Art. 138 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1973/2004 gegen Herrn Bonda ergangen sei, derselbe sei, der den Gegenstand der strafrechtlichen Verurteilung bilde, doch sei die Einstellung des Strafverfahrens gegen Herrn Bonda fehlerhaft, soweit sie auf Art. 17 § 1 Nr. 11 des Kodeks postępowania karnego gestützt werde.
- 23 Nur Art. 17 § 1 Nr. 7 des Kodeks postępowania karnego könne nämlich die richtige Rechtsgrundlage für die Beendigung des Strafverfahrens sein. Für die Entscheidung des Ausgangsverfahrens sei daher zu klären, ob das von der Kreisstelle eingeleitete Verfahren strafrechtlichen Charakter im Sinne dieser Bestimmung habe. Zwar sei dies auf der Grundlage einer grammatikalischen Auslegung zu verneinen, doch sei diese Bestimmung unter Berücksichtigung von Art. 4 Abs. 1 des Protokolls Nr. 7 auszulegen.
- 24 Unter diesen Umständen hält es der Sąd Najwyższy für erforderlich, die Rechtsnatur der gegen den Betriebsinhaber gemäß Art. 138 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1973/2004 verhängten Sanktion zu bestimmen.
- 25 Da die Entscheidung des bei ihm anhängigen Verfahrens von der Auslegung des Art. 138 der Verordnung Nr. 1973/2004 abhängt, hat der Sąd Najwyższy beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Welche Rechtsnatur hat die Sanktion nach Art. 138 der Verordnung Nr. 1973/2004, die darin besteht, dass einem Betriebsinhaber in den Jahren, die auf das Jahr folgen, in dem er eine unrichtige Erklärung über die der einheitlichen Flächenzahlung als Grundlage dienende Fläche vorgelegt hat, Direktzahlungen versagt werden?

Zur Vorlagefrage

- 26 Mit seiner Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 138 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1973/2004 dahin auszulegen ist, dass die in den Unterabs. 2 und 3 dieser Bestimmung vorgesehenen Maßnahmen, die darin bestehen, einen Betriebsinhaber von der Gewährung der Beihilfe für das Jahr, in dem er falsche Angaben über die beihilfefähige Fläche gemacht hat, auszuschließen und die Beihilfe, auf die er in den drei folgenden Kalenderjahren Anspruch hätte, um einen Betrag zu kürzen, der der Differenz zwischen der angegebenen und der ermittelten Fläche entspricht, strafrechtliche Sanktionen darstellen.
- 27 Zunächst ist festzustellen, dass der Sąd Najwyższy den Gerichtshof um Auslegung des Art. 138 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1973/2004 ersucht, weil der Grundsatz *ne bis in idem*, wie er in Art. 17 § 1 Nr. 7 des Kodeks postępowania karnego enthalten ist, im Ausgangsverfahren nur dann Anwendung findet, wenn die in Art. 138 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1973/2004 vorgesehenen Maßnahmen als strafrechtliche Sanktionen eingeordnet werden können.

- 28 Der Gerichtshof hat bereits entschieden, dass in Regelungen der gemeinsamen Agrarpolitik vorgeschriebene Sanktionen wie der zeitweilige Ausschluss eines Wirtschaftsteilnehmers von der Inanspruchnahme einer Beihilferegulung keinen strafrechtlichen Charakter besitzen (vgl. Urteile vom 18. November 1987, *Maizena u. a.*, 137/85, Slg. 1987, 4587, Randnr. 13, vom 27. Oktober 1992, *Deutschland/Kommission*, C-240/90, Slg. 1992, I-5383, Randnr. 25, und vom 11. Juli 2002, *Käserei Champignon Hofmeister*, C-210/00, Slg. 2002, I-6453, Randnr. 43).
- 29 Ein solcher Ausschluss dient nämlich der Bekämpfung der zahlreichen Unregelmäßigkeiten, die im Rahmen der landwirtschaftlichen Beihilfen begangen werden und die durch die von ihnen verursachte erhebliche Belastung des Unionshaushalts die Maßnahmen beeinträchtigen können, die die Unionsorgane auf diesem Gebiet ergriffen haben, um die Märkte zu stabilisieren, die Lebenshaltung der Landwirte zu stützen und für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen (vgl. Urteil *Käserei Champignon Hofmeister*, Randnr. 38).
- 30 Der Gerichtshof hat dies auch damit untermauert, dass sich die verletzten Vorschriften allein an die Wirtschaftsteilnehmer richten, die sich aus freien Stücken dafür entschieden haben, eine Beihilferegulung im Bereich der Landwirtschaft in Anspruch zu nehmen (vgl. Urteile *Maizena u. a.*, Randnr. 13, *Deutschland/Kommission*, Randnr. 26, und *Käserei Champignon Hofmeister*, Randnr. 41). Da eine Beihilfe im Rahmen einer unionsrechtlichen Beihilferegulung nur zu gewähren ist, wenn ihr Empfänger volle Gewähr für Redlichkeit und Zuverlässigkeit bietet, stellt die Sanktion, die bei Nichtbeachtung dieser Anforderungen verhängt wird, eine spezifische Handhabe für die Verwaltung dar, die Bestandteil der Beihilferegulung ist und dazu dient, die ordnungsgemäße Verwaltung der öffentlichen Mittel der Union sicherzustellen (Urteil *Käserei Champignon Hofmeister*, Randnr. 41).
- 31 Nichts ist dafür ersichtlich, dass dies in Bezug auf die in Art. 138 Abs. 1 Unterabs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 1973/2004 vorgesehenen Maßnahmen anders zu beurteilen wäre.
- 32 Es ist nämlich unstreitig, dass diese Maßnahmen nur gegen Wirtschaftsteilnehmer, die Beihilfen nach der mit der Verordnung Nr. 1973/2004 eingeführten Beihilferegulung beantragt haben, ergriffen werden können, wenn sich die zur Begründung ihres Antrags gemachten Angaben als falsch erweisen. Außerdem stellen auch diese Maßnahmen eine spezifische Handhabe für die Verwaltung dar, die Bestandteil einer speziellen Beihilferegulung ist und dazu dient, die ordnungsgemäße Verwaltung der öffentlichen Mittel der Union sicherzustellen.
- 33 Hinzu kommt, dass sich zunächst aus Art. 1 der Verordnung Nr. 2988/95, der für alle Bereiche der Gemeinschaftspolitik einen gemeinsamen rechtlichen Rahmen festlegt, ergibt, dass jeder Verstoß gegen eine Bestimmung des Unionsrechts als Folge einer Handlung oder Unterlassung eines Wirtschaftsteilnehmers, die einen Schaden für den Gesamthaushaltsplan der Union oder die Haushalte, die von der Union verwaltet werden, bewirkt hat bzw. haben würde, als „Unregelmäßigkeit“ eingestuft wird und „verwaltungsrechtliche Maßnahmen und Sanktionen“ nach sich zieht.
- 34 Sodann ist Art. 5 Abs. 1 Buchst. c und d der Verordnung Nr. 2988/95 zu entnehmen, dass der vollständige oder teilweise Entzug eines nach Gemeinschaftsrecht gewährten Vorteils, der auch dann angeordnet werden kann, wenn der Wirtschaftsteilnehmer nur einen Teil dieses Vorteils rechtswidrig erlangt hat, sowie der Ausschluss von einem Vorteil oder Entzug eines Vorteils für einen Zeitraum, der nach dem Zeitraum der Unregelmäßigkeit liegt, verwaltungsrechtliche Sanktionen darstellen. Diese beiden Fallgruppen sind in Art. 138 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1973/2004 vorgesehen.
- 35 Schließlich ist, während Art. 6 Abs. 1 bis 4 der Verordnung Nr. 2988/95 Regeln für die Berücksichtigung eines nationalen Strafverfahrens in einem auf das Unionsrecht gestützten Verwaltungsverfahren enthält, dem neunten Erwägungsgrund und Art. 6 Abs. 5 dieser Verordnung zu entnehmen, dass die verwaltungsrechtlichen Sanktionen zur Verwirklichung der Ziele der

gemeinsamen Agrarpolitik Bestandteil der Beihilferegulungen sind, einen eigenen Zweck haben und unabhängig von etwaigen strafrechtlichen Sanktionen angewandt werden können, wenn und soweit sie diesen nicht gleichgestellt werden können.

- 36 Die verwaltungsrechtliche Natur der in Art. 138 Abs. 1 Unterabs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 1973/2004 vorgesehenen Maßnahmen wird durch eine Prüfung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zum Begriff des Strafverfahrens im Sinne des vom vorliegenden Gericht angeführten Art. 4 Abs. 1 des Protokolls Nr. 7 nicht in Frage gestellt.
- 37 Nach dieser Rechtsprechung sind dafür drei Kriterien relevant. Das erste ist die rechtliche Einordnung der Zuwiderhandlung im innerstaatlichen Recht, das zweite die Art der Zuwiderhandlung und das dritte die Art und der Schweregrad der angedrohten Sanktion (vgl. u. a. Urteile des EGMR vom 8. Juni 1976, Engel u. a./Niederlande, Serie A Nr. 22, §§ 80 bis 82, und vom 10. Februar 2009, Zolotoukhine/Russland, Beschwerde-Nr. 14939/03, §§ 52 und 53).
- 38 Zum ersten Kriterium ist festzustellen, dass die in Art. 138 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1973/2004 vorgesehenen Maßnahmen im Unionsrecht, das im vorliegenden Fall dem „innerstaatlichen Recht“ im Sinne der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gleichzusetzen ist, nicht als strafrechtliche Sanktionen gelten.
- 39 Hinsichtlich des zweiten Kriteriums ist zu prüfen, ob die gegen den Wirtschaftsteilnehmer verhängte Sanktion insbesondere eine repressive Zielsetzung verfolgt.
- 40 Im vorliegenden Fall ergibt sich aus den Erwägungen in den Randnrn. 28 bis 32 des vorliegenden Urteils, dass die in Art. 138 Abs. 1 Unterabs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 1973/2004 vorgesehenen Maßnahmen nur auf Wirtschaftsteilnehmer Anwendung finden, die die mit dieser Verordnung eingeführte Beihilferegulung in Anspruch nehmen, und dass sie keine repressive Zielsetzung haben, sondern im Wesentlichen darauf gerichtet sind, durch den zeitweisen Ausschluss eines Beihilfeempfängers, der in seinem Beihilfeantrag unrichtige Angaben gemacht hat, die Verwaltung der Unionsmittel zu schützen.
- 41 Wie die Generalanwältin in Nr. 65 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, spricht außerdem gegen den repressiven Charakter dieser Maßnahmen, dass die Kürzung des Beihilfenbetrags, der dem Betriebsinhaber in den Folgejahren des Jahres, in dem eine Unregelmäßigkeit festgestellt wurde, eventuell ausbezahlt ist, voraussetzt, dass in diesen Jahren ein Antrag gestellt wird. Stellt der Betriebsinhaber in den Folgejahren keinen Antrag, läuft daher die gemäß Art. 138 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1973/2004 gegen ihn verhängte Sanktion leer. Dies ist auch dann der Fall, wenn der Betriebsinhaber die Voraussetzungen für die Beihilfengewährung nicht mehr erfüllt. Schließlich geht die Sanktion auch teilweise ins Leere, wenn der Betrag der dem Betriebsinhaber für die Folgejahre zustehenden Beihilfen geringer ist als der Betrag, der mit diesen Beihilfen nach Maßgabe der auf die zu Unrecht erhaltene Beihilfe angewandte Kürzung zu verrechnen ist.
- 42 Daher genügt das zweite in Randnr. 37 des vorliegenden Urteils genannte Kriterium nicht, um den in Art. 138 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1973/2004 vorgesehenen Maßnahmen strafrechtlichen Charakter zu verleihen.
- 43 Was das dritte Kriterium anbelangt, so ist über das in Randnr. 41 des vorliegenden Urteils Ausgeführte hinaus darauf hinzuweisen, dass die in Art. 138 Abs. 1 Unterabs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 1973/2004 vorgesehenen Sanktionen nur zur Folge haben, dass dem betreffenden Betriebsinhaber die Aussicht auf eine Beihilfe genommen wird.
- 44 Folglich können diese Sanktionen nicht aufgrund des dritten in Randnr. 37 des vorliegenden Urteils genannten Kriteriums strafrechtlichen Sanktionen gleichgestellt werden.

- 45 Nach alledem lassen die Merkmale der in Art. 138 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1973/2004 vorgesehenen Sanktionen es nicht zu, diese als strafrechtliche Sanktionen einzuordnen.
- 46 Infolgedessen ist auf die Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 138 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1973/2004 dahin auszulegen ist, dass die in den Unterabs. 2 und 3 dieser Bestimmung vorgesehenen Maßnahmen, die darin bestehen, einen Betriebsinhaber von der Gewährung der Beihilfe für das Jahr, in dem er falsche Angaben über die beihilfefähige Fläche gemacht hat, auszuschließen und die Beihilfe, auf die er in den drei folgenden Kalenderjahren Anspruch hätte, um einen Betrag zu kürzen, der der Differenz zwischen der angegebenen und der ermittelten Fläche entspricht, keine strafrechtlichen Sanktionen darstellen.

Kosten

- 47 Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren Teil des bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Verfahrens; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt:

Art. 138 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1973/2004 der Kommission vom 29. Oktober 2004 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates hinsichtlich der Stützungsregelungen nach Titel IV und IVa der Verordnung und der Verwendung von Stilllegungsflächen für die Erzeugung von Rohstoffen ist dahin auszulegen, dass die in den Unterabs. 2 und 3 dieser Bestimmung vorgesehenen Maßnahmen, die darin bestehen, einen Betriebsinhaber von der Gewährung der Beihilfe für das Jahr, in dem er falsche Angaben über die beihilfefähige Fläche gemacht hat, auszuschließen und die Beihilfe, auf die er in den drei folgenden Kalenderjahren Anspruch hätte, um einen Betrag zu kürzen, der der Differenz zwischen der angegebenen und der ermittelten Fläche entspricht, keine strafrechtlichen Sanktionen darstellen.

Unterschriften