URTEIL DES GERICHTSHOFS (Vierte Kammer)

5. Mai 2011 *

In den verbundenen Rechtssachen C-201/10 und C-202/10

betreffend Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Finanzgericht Hamburg (Deutschland) mit Entscheidungen vom 12. Februar 2010, beim Gerichtshof eingegangen am 26. April 2010, in den Verfahren

Ze Fu Fleischhandel GmbH (C-201/10),

Vion Trading GmbH (C-202/10)

gegen

Hauptzollamt Hamburg-Jonas

erlässt

* Verfahrenssprache: Deutsch.

DER GERICHTSHOF (Vierte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J.-C. Bonichot, der Richter K. Schiemann und L. Bay Larsen sowie der Richterinnen C. Toader (Berichterstatterin) und A. Prechal,

Generalanwältin: E. Sharpston,
Kanzler: K. Malacek, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 16. Februar 2011,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— der Ze Fu Fleischhandel GmbH, vertreten durch Rechtsanwalt D. Ehle,

— der Vion Trading GmbH, vertreten durch Rechtsanwälte K. Landry und G. Schwendinger,

— der Europäischen Kommission, vertreten durch G. von Rintelen und M. Vollkommer als Bevollmächtigte,

aufgrund des nach Anhörung der Generalanwältin ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

Urteil

1 Die Vorabentscheidungsersuchen betreffen die Auslegung von Art. 3 Abs. 1 und 3 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) sowie der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Rechtssicherheit.

2 Diese Ersuchen ergehen im Rahmen von Rechtsstreitigkeiten zwischen der Ze Fu Fleischhandel GmbH sowie der Vion Trading GmbH (im Folgenden: Klägerinnen der Ausgangsverfahren) einerseits und dem Hauptzollamt Hamburg-Jonas (im Folgenden: Hauptzollamt) andererseits wegen der Rückforderung von Ausfuhrerstattungen.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

3 Nach dem dritten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 2988/95 ist es „wichtig, in allen Bereichen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften zu bekämpfen".

4 Im fünften Erwägungsgrund dieser Verordnung heißt es:

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

5 Art. 1 der Verordnung 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. 3 Abs. 1 und 3 der Verordnung Nr. 2988/95 sieht vor:

„(1) Die Verjährungsfrist für die Verfolgung beträgt vier Jahre ab Begehung der Unregelmäßigkeit nach Artikel 1 Absatz 1. Jedoch kann in den sektorbezogenen Regelungen eine kürzere Frist vorgesehen werden, die nicht weniger als drei Jahre betragen darf.

Bei andauernden oder wiederholten Unregelmäßigkeiten beginnt die Verjährungsfrist an dem Tag, an dem die Unregelmäßigkeit beendet wird. …

Die Verfolgungsverjährung wird durch jede der betreffenden Person zur Kenntnis gebrachte Ermittlungs- oder Verfolgungshandlung der zuständigen Behörde unterbrochen. Nach jeder eine Unterbrechung bewirkenden Handlung beginnt die Verjährungsfrist von neuem.

…

(3) Die Mitgliedstaaten behalten die Möglichkeit, eine längere Frist als die in Absatz 1 … vorgesehene Frist anzuwenden. …"

7 In Art. 4 Abs. 1 und 4 der Verordnung heißt es:

„(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;

…

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

Nationales Recht

8 Dem vorlegenden Gericht zufolge bestand zu dem in den Ausgangsverfahren maßgebenden Zeitpunkt in Deutschland keine spezifische Vorschrift über die in Verwaltungsrechtsstreitigkeiten wegen zu Unrecht gewährter Vergünstigungen geltenden Verjährungsfristen. Allerdings wandten sowohl die deutsche Verwaltung als auch die deutschen Gerichte die regelmäßige 30-jährige Verjährung, die in § 195 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) geregelt ist, „analog" an. Seit 2002 sei diese regelmäßige Verjährungsfrist jedoch auf drei Jahre verkürzt worden.

Die Ausgangsverfahren und das Vorabentscheidungsverfahren in den verbundenen Rechtssachen C-278/07 bis C-280/07

9 Die Klägerinnen der Ausgangsverfahren ließen im Jahr 1993 Rindfleisch zur Ausfuhr nach Jordanien abfertigen und erhielten dafür auf ihren Antrag vorschussweise Ausfuhrerstattung. Anfang 1998 durchgeführte Prüfungen sollen ergeben haben, dass die fraglichen Mengen in Wirklichkeit in Transit- oder Reexportverfahren in den Irak befördert worden waren.

10 Das Hauptzollamt forderte deshalb mit Bescheid vom 13. Oktober 1999 die Ausfuhrerstattung zurück.

11 Gegen diese Bescheide erhoben die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens sowie die Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb GmbH & Co. Klagen beim Finanzgericht Hamburg. In seinem Urteil vom 21. April 2005 gab das Gericht den Klagen mit der Begründung statt, dass die Verjährung gemäß Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 2988/95 den betreffenden Rückforderungen entgegenstehe, weil diese mehr als vier Jahre nach den streitigen Ausfuhren geltend gemacht worden seien.

12 Das Hauptzollamt legte gegen die Entscheidungen des Finanzgerichts Revision zum Bundesfinanzhof ein.

13 Insbesondere aufgrund der Feststellung, dass die beanstandeten Unregelmäßigkeiten aus der Zeit vor Erlass der Verordnung Nr. 2988/95 stammten, beschloss der Bundesfinanzhof, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende, in den drei Rechtssachen C-278/07 bis C-280/07 gleichlautende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

„1. Ist die in Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 Satz 1 der Verordnung Nr. 2988/95 geregelte Verjährungsfrist auch dann anzuwenden, wenn eine Unregelmäßigkeit begangen oder beendet worden ist, bevor diese Verordnung in Kraft getreten ist?

2. Ist die dort geregelte Verjährungsfrist auf verwaltungsrechtliche Maßnahmen wie die Rückforderung infolge von Unregelmäßigkeiten gewährter Ausfuhrerstattung überhaupt anwendbar?

Falls diese Fragen zu bejahen sein sollten:

3. Kann eine längere Frist gemäß Art. 3 Abs. 3 der Verordnung Nr. 2988/95 von einem Mitgliedstaat auch dann angewandt werden, wenn eine solche längere Frist in dem Recht des Mitgliedstaats bereits vor Erlass der vorgenannten Verordnung vorgesehen war? Kann eine solche längere Frist auch dann angewandt werden, wenn sie nicht in einer spezifischen Regelung für die Rückforderung von Ausfuhrerstattung oder für verwaltungsrechtliche Maßnahmen im Allgemeinen vorgesehen war, sondern sich aus einer allgemeinen, alle nicht speziell geregelten Verjährungsfälle umfassenden Regelung des betreffenden Mitgliedstaats (Auffangregelung) ergab?“

14 Diese Vorabentscheidungsersuchen führten zum Urteil vom 29. Januar 2009, Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb u. a. (C-278/07 bis C-280/07, Slg. 2009, I-457), in dem der Gerichtshof für Recht erkannt hat:

„1. Die in Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 der Verordnung … Nr. 2988/95 … geregelte Verjährungsfrist ist auf verwaltungsrechtliche Maßnahmen wie die Rückforderung einer Ausfuhrerstattung anwendbar, die der Ausführer infolge von Unregelmäßigkeiten zu Unrecht erlangt hat.

2. In Fällen wie denen der Ausgangsverfahren ist die in Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 2988/95 geregelte Verjährungsfrist

— auf Unregelmäßigkeiten anwendbar, die vor Inkrafttreten dieser Verordnung begangen worden sind, und

— beginnt ab dem Zeitpunkt der Begehung der fraglichen Unregelmäßigkeit zu laufen.

3. Die längeren Verjährungsfristen, die die Mitgliedstaaten nach Art. 3 Abs. 3 der Verordnung Nr. 2988/95 weiterhin anwenden dürfen, können sich aus Auffangregelungen ergeben, die dem Erlass dieser Verordnung vorausgehen."

Weitere Entwicklung in den Ausgangsverfahren und Vorlagefragen in den vorliegenden Rechtssachen

15 Mit Urteil vom 7. Juli 2009 hob der Bundesfinanzhof das Urteil des Finanzgerichts Hamburg vom 21. April 2005 mit der Begründung auf, dass der Rückzahlungsanspruch nicht verjährt gewesen sei, weil § 195 BGB bis Ende des Jahres 2001 „analog" anwendbar und anzuwenden gewesen sei, und verwies die Rechtssachen an das Finanzgericht zurück. Der Bundesfinanzhof wies das Vorbringen der Klägerinnen des Ausgangsverfahrens zurück, dass es, wenn eine Verjährungsfrist „analog" anzuwenden sei, die im Steuerrecht geltende Frist von zehn Jahren und nicht die Frist von 30 Jahren des BGB hätte sein müssen.

16 Zu diesem Urteil des Bundesfinanzhofs führt das Finanzgericht Hamburg Folgendes aus:

„Der BFH vertrat dabei die Rechtsauffassung, dass § 195 BGB in der bis Ende des Jahres 2001 geltenden Fassung (nachfolgend § 195 BGB a. F.) analog anzuwenden sei. Er ließ dahinstehen, ob der Grundsatz der Rechtssicherheit bei der Rückforderung von Ausfuhrerstattung nach einer Frist von fast 30 Jahren seit Gewährung derselbigen verletzt wäre. Wenn das der Fall wäre, dann könne er (der BFH) in der verfassungs- oder gemeinschaftsrechtlich gebotenen Weise in Ausübung richterlicher Notkompetenz eine unangemessen lange Frist des nationalen Rechts auf das angemessene

Maß verkürzen. Ob in Ausübung einer solchen richterlichen Notkompetenz die Frist des § 195 BGB a. F. zu verkürzen oder zumindest bei entsprechender Anwendung jener Vorschrift eine kürzere Frist für die Verjährung des Anspruchs auf Rückzahlung aufgrund einer Unregelmäßigkeit zu Unrecht gewährte Ausfuhrerstattung um der Rechtssicherheit und des Rechtsfriedens Willen festgelegt werden müsse, brauche er (der BFH) nicht abschließend zu prüfen und zu entscheiden. Denn eine solche Frist könnte jedenfalls nicht so kurz bemessen werden, dass der vom Beklagten geltend gemachte Anspruch bei Erlass des angefochtenen Bescheides verjährt gewesen wäre."

17 Das vorlegende Gericht, das die von Generalanwältin Sharpston in ihren Schlussanträgen in der Rechtssache Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb u. a. vertretene Rechtsauffassung teilt, führt aus, zum einen sei es mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit unvereinbar, auf Rückforderungen von Ausfuhrerstattungen eine Verjährungsvorschrift des BGB „analog" anzuwenden, und zum anderen verstoße die Anwendung einer 30-jährigen Verjährungsfrist auf einen solchen Rechtsstreit gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da solche Fristen unangemessen seien.

18 Insbesondere teilt das vorlegende Gericht nicht die vom Bundesfinanzhof vorgenommene Auslegung des Urteils Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb u. a., das der Gerichtshof auf Ersuchen des Bundesfinanzhofs erlassen hat. Letzterer habe diesem Urteil entnommen, dass der Gerichtshof durch sein „beredtes Schweigen" zu der Frage, ob eine „analoge" Anwendung einer zivilrechtlichen Vorschrift auf Rechtsstreitigkeiten wegen Rückforderung von zu Unrecht gewährten Erstattungen unter Art. 3 Abs. 3 der Verordnung Nr. 2988/95 falle, eine solche Anwendung grundsätzlich gebilligt und auch keine Einwände gegen die Anwendung einer Vorschrift, die eine 30-jährige Verjährungsfrist vorsehe, im Hinblick auf die Grundsätze der Rechtssicherheit und der Verhältnismäßigkeit gehabt habe. Nach Ansicht des Finanzgerichts hatte der Gerichtshof aber keine Veranlassung, diesen Punkt in seiner

Vorabentscheidung zu prüfen und darauf einzugehen, da ihm der Bundesfinanzhof insoweit keine klar definierte Frage gestellt habe.

19 Das vorlegende Gericht führt außerdem Folgendes aus:

„In seinem bereits genannten Urteil vom 07. Juli 2009 … hat der BFH sich eine Notkompetenz zuerkannt, die ihn berechtigen soll, quasi wie ein Gesetzgeber im Wege richterlicher Rechtsfortbildung die dreißigjährige Verjährungsfrist auf eine angemessene Frist zu reduzieren. Welches die genaue Dauer der in Deutschland geltenden Verjährungsfrist des analog angewendeten § 195 BGB a. F. ist, ist derzeit nicht bekannt. Denn es ist nicht ermittelbar oder vorhersehbar, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang der BFH von einer solchen Notkompetenz künftig Gebrauch machen wird. Fest steht nach dieser Rechtsprechung nur, dass die Verjährungsfrist des analog angewendeten § 195 BGB a. F. mindestens sechs und äußerstenfalls dreißig Jahre beträgt. Irgendwo innerhalb dieser Zeitspanne von vierundzwanzig Jahren liegt nach dieser Rechtsprechung die in Deutschland geltende Verjährungsfrist des analog angewendeten und gegebenenfalls im Wege richterlicher Rechtsfortbildung geänderten § 195 BGB a. F."

20 Unter diesen Umständen hat das Finanzgericht Hamburg beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Verstößt eine analoge Anwendung der Verjährungsvorschrift des § 195 BGB in der bis zum Ende des Jahres 2001 geltenden Fassung auf Rückforderungsansprüche wegen zu Unrecht gewährter Ausfuhrerstattung gegen den gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz der Rechtssicherheit?

2. Verstößt die Anwendung der 30-jährigen Verjährungsfrist des § 195 BGB bei Rückforderung von zu Unrecht gewährter Ausfuhrerstattung gegen den gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit?

3. Wenn die Frage 2 zu bejahen ist: Verstößt die Anwendung einer im Sinne des Art. 3 Abs. 3 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 längeren nationalen Verjährungsfrist, die in richterlicher Rechtsfortbildung aufgrund einer angenommenen Notkompetenz im Einzelfall festgelegt wird, gegen den gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz der Rechtssicherheit?

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten Frage

21 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob es mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit unvereinbar ist, wenn im Kontext des Schutzes der in der Verordnung Nr. 2988/95 definierten finanziellen Interessen der Union eine „analoge" Anwendung einer Verjährungsfrist aus einer nationalen Auffangregelung auf die Rückforderung einer zu Unrecht gezahlten Ausfuhrerstattung zu einer „längeren" nationalen Verjährungsfrist im Sinne von Art. 3 Abs. 3 der Verordnung führen kann.

22 Zunächst ist festzustellen, dass der Gerichtshof, wie das vorlegende Gericht ausgeführt hat, im Rahmen der dritten Vorlagefrage in den verbundenen Rechtssachen C-278/07 bis C-280/07 mit der Frage befasst war, ob sich aus einer allgemeinen Auffangregelung, die schon vor dem Erlass der Verordnung bestand, eine „längere" nationale Verjährungsfrist im Sinne von Art. 3 Abs. 3 der Verordnung Nr. 2988/95 ergeben könne. Der Gerichtshof wurde jedoch nicht ausdrücklich zu dem befragt, was Gegenstand der vorliegenden Vorabentscheidungsfrage ist, die die Anwendungsmodalitäten einer solchen Bestimmung betrifft, hier die nicht vom Gesetzgeber, sondern von der Rechtsprechung beschlossene „analoge" Anwendung einer Auffangregelung auf den spezifischen Rechtsstreit über die Rückforderung von Ausfuhrerstattungen.

23 In Fällen wie denen der Ausgangsverfahren, in denen die den Wirtschaftsteilnehmern vorgeworfenen Unregelmäßigkeiten 1993 während der Geltung einer nationalen Regelung begangen wurden, die eine 30-jährige Verjährungsfrist vorsah, konnte eine Klage der nationalen Behörden auf Rückforderung der aufgrund solcher Unregelmäßigkeiten zu Unrecht erlangten Beträge mangels Unterbrechungshandlung gemäß der in Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 2988/95 vorgesehenen Verjährungsfrist von vier Jahren im Lauf des Jahres 1997 verjähren, sofern der Mitgliedstaat, in dem die Unregelmäßigkeiten begangen wurden, keinen Gebrauch von der Befugnis gemacht hat, die ihm durch Art. 3 Abs. 3 der Verordnung eingeräumt ist (vgl. Urteil Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb u. a., Randnrn. 36 und 38).

24 Der Unionsgesetzgeber wollte zwar mit dem Erlass der Verordnung Nr. 2988/95 und insbesondere ihres Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 eine allgemeine Verjährungsregelung für diesen Bereich einführen, in der eine in allen Mitgliedstaaten geltende Mindestfrist festgelegt und die Rückforderung von zu Unrecht aus dem Unionshaushalt erlangten Beträgen nach Ablauf von vier Jahren seit Begehung der die streitigen Zahlungen betreffenden Unregelmäßigkeit ausgeschlossen werden sollte (Urteil Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb u. a., Randnr. 27).

25 Da der Unionsgesetzgeber jedoch ausdrücklich vorgesehen hat, dass die Mitgliedstaaten Verjährungsfristen anwenden dürfen, die länger als diese Mindestfrist von vier Jahren sind, wollte er die auf diesem Gebiet geltenden Fristen nicht vereinheitlichen, so dass die Mitgliedstaaten durch das Inkrafttreten der Verordnung Nr. 2988/95 nicht gezwungen sein konnten, die bisher wegen des Fehlens unionsrechtlicher Bestimmungen auf diesem Gebiet angewandten Verjährungsvorschriften auf vier Jahre zu verkürzen.

26 Die Mitgliedstaaten behalten im Rahmen der in Art. 3 Abs. 3 der Verordnung Nr. 2988/95 vorgesehenen Möglichkeit ein weites Ermessen hinsichtlich der Festlegung längerer Verjährungsfristen, die sie im Fall einer die finanziellen Interessen der Union beeinträchtigenden Unregelmäßigkeit anwenden möchten (Urteil vom 22. Dezember 2010, Corman, C-131/10, Slg. 2010, I-14199, Randnr. 54).

27 Die Verordnung Nr. 2988/95 sieht nämlich keinen Mechanismus zur Auskunft oder Benachrichtigung im Hinblick darauf vor, ob die Mitgliedstaaten von ihrer Befugnis Gebrauch machen, gemäß Art. 3 Abs. 3 längere Verjährungsfristen vorzusehen. Demnach ist auf Unionsebene weder hinsichtlich der abweichenden Verjährungsfristen, die die Mitgliedstaaten aufgrund dieser Bestimmung anwenden, noch hinsichtlich der Sektoren, in denen sie die Anwendung solcher Fristen beschlossen haben, irgendeine Form der Kontrolle vorgesehen worden (Urteile Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb u. a., Randnr. 45, sowie Corman, Randnr. 55).

28 Wie das vorlegende Gericht selbst feststellt, haben die deutschen Gerichte in den Ausgangsverfahren nach Inkrafttreten der Verordnung Nr. 2988/95 auf die Geltendmachung von Ansprüchen auf Rückzahlung von Erstattungen, die die Wirtschaftsteilnehmer zu Unrecht erhalten hatten, weiterhin die 30-jährige Verjährungsfrist des § 195 BGB angewandt.

29 Insoweit hat der Gerichtshof, indem er auf die dritte Vorlagefrage des Bundesfinanzhofs in den Rechtssachen C-278/07 bis C-280/07 geantwortet hat, dass sich die längeren Verjährungsfristen, die die Mitgliedstaaten nach Art. 3 Abs. 3 der Verordnung Nr. 2988/95 weiterhin anwenden dürfen, aus Auffangregelungen ergeben können, die dem Erlass dieser Verordnung vorausgehen, dem Bundesfinanzhof implizit aber zwangsläufig bestätigt, dass die Mitgliedstaaten solche längeren Fristen im Wege der von den deutschen Gerichten als „analoge" Anwendung bezeichneten Praxis anwenden dürfen, bei der die Rechtsprechung beschließt, auf die Rückforderung von zu Unrecht erlangten Vorteilen eine allgemeine Bestimmung, die eine Verjährungsfrist von mehr als vier Jahren vorsieht, anzuwenden.

30 Eine solche Praxis ist im Hinblick auf das Unionsrecht und insbesondere auf Art. 3 Abs. 3 der Verordnung Nr. 2988/95 grundsätzlich zulässig (vgl. in diesem Sinne Urteil Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb u. a., Randnr. 47). Sie muss jedoch die allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts, zu denen der Grundsatz der Rechtssicherheit gehört, einhalten (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 28. Oktober 2010, SGS Belgium u. a., C-367/09, Slg. 2010, I-10761, Randnr. 40).

31 Hierzu machen die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens u. a. geltend, dass die deutschen Behörden und Gerichte nach dem Inkrafttreten der allgemeinen und unmittelbar wirkenden Verjährungsvorschrift des Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 2988/95 in der deutschen Rechtsordnung, mit der das Fehlen einer für diesen Bereich spezifischen Regelung in dieser Rechtsordnung beendet worden sei, keinen Grund mehr gehabt hätten, wegen des Fehlens einer nationalen Rechtsvorschrift, das sie zu einem solchen Vorgehen gezwungen hätte, bei der Verfolgung einer „Unregelmäßigkeit" im Sinne der Verordnung Nr. 2988/95 eine allgemeine Verjährungsvorschrift des BGB „analog" anzuwenden, und dies daher auch nicht mehr hätten tun dürfen.

32 Insoweit ist festzustellen, dass im Zusammenhang mit der Verfolgung einer die finanziellen Interessen der Europäischen Union beeinträchtigenden Unregelmäßigkeit, die zu einer verwaltungsrechtlichen Maßnahme, etwa der Verpflichtung des Wirtschaftsteilnehmers, die zu Unrecht erhaltenen Erstattungen zurückzuzahlen, führt, nach dem Grundsatz der Rechtssicherheit u. a. erforderlich ist, dass die Lage des Wirtschaftsteilnehmers im Hinblick auf seine Rechte und Pflichten gegenüber der nationalen Behörde nicht unbegrenzt offenbleiben kann (vgl. entsprechend Urteil vom 21. Januar 2010, Alstom Power Hydro, C-472/08, Slg. 2010, I-623, Randnr. 16) und dass folglich auf die Verfolgung einer solchen Unregelmäßigkeit eine Verjährungsfrist anwendbar sein muss und dass diese Verjährungsfrist, um ihren Zweck, die Rechtssicherheit zu gewährleisten, zu erfüllen, im Voraus festgelegt sein muss (vgl. Urteile vom 15. Juli 1970, ACF Chemiefarma/Kommission, 41/69, Slg. 1970, 661, Randnr. 19, sowie vom 11. Juli 2002, Marks & Spencer, C-62/00, Slg. 2002, I-6325, Randnr. 39). Folglich muss jede „analoge" Anwendung einer Verjährungsfrist für den Betroffenen hinreichend vorhersehbar sein (vgl. entsprechend Urteil vom 24. März 2009, Danske Slagterier, C-445/06, Slg. 2009, I-2119, Randnr. 34).

33 Gewiss ist es für einen solchen Wirtschaftsteilnehmer einfacher, die auf die Verfolgung einer von ihm begangenen Unregelmäßigkeit anzuwendende Verjährungsfrist zu bestimmen, wenn diese Frist und ihre Anwendung auf den Bereich, in den die Unregelmäßigkeit fällt, vom nationalen Gesetzgeber in einer speziell auf den betreffenden Bereich anwendbaren Vorschrift definiert sind. Wenn aber der nationale Gesetzgeber, was im Ausgangsverfahren der Fall zu sein scheint, keine auf einen Bereich wie die Rückforderung von zulasten des Unionshaushalts zu Unrecht gezahlten Ausfuhrerstattungen anwendbare spezifische Vorschrift erlassen hat, verwehrt es der Grundsatz der Rechtssicherheit den Verwaltungsbehörden und den Gerichten grundsätzlich nicht, gemäß ihrer bisherigen, dem Wirtschaftsteilnehmer bekannten Praxis weiterhin „analog" eine allgemeine Verjährungsfrist des Zivilrechts anzuwenden, die länger als die in Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 2988/95 vorgesehenen vier Jahre ist.

34 Eine solche Anwendung wahrt den Grundsatz der Rechtssicherheit jedoch nur, wenn sie auf eine hinreichend vorhersehbare Rechtsprechungspraxis zurückgeht. Insoweit genügt der Hinweis darauf, dass es nicht Sache des Gerichtshofs ist, im Rahmen des vorliegenden Vorabentscheidungsverfahrens darüber zu entscheiden, ob eine solche Rechtsprechungspraxis besteht.

35 Nach alledem ist auf die erste Frage zu antworten, dass es unter den in den Ausgangsverfahren gegebenen Umständen der Grundsatz der Rechtssicherheit den Behörden und Gerichten eines Mitgliedstaats grundsätzlich nicht verwehrt, im Kontext des in der Verordnung Nr. 2988/95 festgelegten Schutzes der finanziellen Interessen der Union und in Anwendung des Art. 3 Abs. 3 dieser Verordnung auf Rechtsstreitigkeiten über die Rückforderung einer zu Unrecht gezahlten Ausfuhrerstattung „analog" eine einer nationalen Auffangregelung entnommene Verjährungsfrist anzuwenden, vorausgesetzt allerdings, dass eine solche sich aus einer Rechtsprechungspraxis ergebende Anwendung hinreichend vorhersehbar war, was zu prüfen Sache des vorlegenden Gerichts ist.

Zur zweiten Frage

36 Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob es gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstößt, wenn die Mitgliedstaaten im Rahmen der ihnen durch Art. 3 Abs. 3 der Verordnung Nr. 2988/95 eröffneten Möglichkeit auf einen Rechtsstreit über die Rückforderung von zu Unrecht erlangten Erstattungen eine 30-jährige Verjährungsfrist anwenden.

37 Wie aus den Randnrn. 26 und 30 des vorliegenden Urteils hervorgeht, behalten die Mitgliedstaaten im Rahmen der in Art. 3 Abs. 3 der Verordnung Nr. 2988/95

vorgesehenen Möglichkeit zwar ein weites Ermessen hinsichtlich der Festlegung längerer Verjährungsfristen, die sie im Fall einer die finanziellen Interessen der Union beeinträchtigenden Unregelmäßigkeit anwenden möchten, doch müssen sie die allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts, insbesondere den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, beachten.

38 Eine „längere" Frist im Sinne von Art. 3 Abs. 3 der Verordnung Nr. 2988/95 darf also u. a. nicht offensichtlich über das hinausgehen, was zur Erreichung des Ziels, die finanziellen Interessen der Union zu schützen, erforderlich ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 17. März 2011, AJD Tuna Ltd., C-221/09, Slg. 2011, I-1655, Randnr. 79 und die dort angeführte Rechtsprechung).

39 Hierzu ist festzustellen, dass die längeren Verjährungsfristen, die die Mitgliedstaaten damit aufgrund von Art. 3 Abs. 3 der Verordnung Nr. 2988/95 anwenden, sich von einem Mitgliedstaat zum anderen erheblich unterscheiden, was in erster Linie von deren Rechtstraditionen und davon abhängt, was in ihren Rechtsordnungen jeweils als der Zeitraum angesehen wird, der für eine umsichtige Verwaltung erforderlich und ausreichend ist, um Unregelmäßigkeiten zum Nachteil der Behörden und der nationalen Haushalte zu verfolgen.

40 Zudem kann die Tatsache, dass ein Mitgliedstaat im Rahmen der durch diese Vorschrift eröffneten Möglichkeit kürzere Verjährungsfristen als ein anderer Mitgliedstaat erlässt, nicht bedeuten, dass die von Letzterem erlassenen Fristen unverhältnismäßig sind (vgl. entsprechend Urteile vom 11. September 2008, Kommission/Deutschland, C-141/07, Slg. 2008, I-6935, Randnr. 51, sowie vom 25. Februar 2010, Müller Fleisch, C-562/08, Slg. 2010, I-1391, Randnr. 45).

41 Außerdem ist nicht ausgeschlossen, dass eine sich aus einer zivilrechtlichen Vorschrift ergebende 30-jährige Verjährungsfrist im Hinblick auf das mit dieser Vorschrift verfolgte und vom nationalen Gesetzgeber definierte Ziel erforderlich und angemessen sein kann, etwa im Rahmen von Rechtsstreitigkeiten zwischen Privatpersonen.

42 Eine andere Beurteilung einer solchen Verjährungsvorschrift anhand des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ist jedoch geboten, wenn diese Vorschrift „analog" angewandt wird, um ein anderes Ziel als dasjenige zu verfolgen, das für ihren Erlass durch den nationalen Gesetzgeber maßgebend war, hier, in den Ausgangsverfahren, ein vom Unionsgesetzgeber definiertes Ziel.

43 In dieser Hinsicht zeigt sich im Hinblick auf das Ziel, die finanziellen Interessen der Union zu schützen, für das der Unionsgesetzgeber bereits eine Verjährungsfrist von vier Jahren, ja sogar von drei Jahren, als ausreichend angesehen hat, um den nationalen Behörden die Verfolgung einer die finanziellen Interessen der Union beeinträchtigenden Unregelmäßigkeit zu ermöglichen und eine Maßnahme wie die Rückforderung eines zu Unrecht erlangten Vorteils zu erlassen, dass es über das für eine sorgfältige Verwaltung Erforderliche hinausgeht, den Behörden hierfür eine Frist von 30 Jahren einzuräumen.

44 Der Verwaltung obliegt nämlich eine allgemeine Sorgfaltspflicht bei der Prüfung, ob die von ihr geleisteten und den Haushalt der Union belastenden Zahlungen ordnungsgemäß erfolgt sind, da die Mitgliedstaaten die allgemeine Sorgfaltspflicht aus Art. 4 Abs. 3 EU zu beachten haben, zu der es gehört, dass sie Maßnahmen zur raschen Behebung von Unregelmäßigkeiten ergreifen müssen (vgl. entsprechend Urteil vom 13. November 2001, Frankreich/Kommission, C-277/98, Slg. 2001, I-8453, Randnr. 40).

45 Den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zuzugestehen, der Verwaltung einen derart langen Zeitraum, wie ihn eine 30-jährige Verjährungsfrist bietet, einzuräumen, könnte unter diesen Umständen in gewisser Weise einer Trägheit der nationalen Behörden bei der Verfolgung von „Unregelmäßigkeiten" im Sinne von Art. 1 der Verordnung Nr. 2988/95 Vorschub leisten und gleichzeitig die Wirtschaftsteilnehmer zum einen einer langen Zeit der Rechtsunsicherheit und zum anderen der Gefahr aussetzen, nach Ablauf eines solchen Zeitraums nicht mehr beweisen zu können, dass die fraglichen Vorgänge rechtmäßig waren.

46 Jedenfalls ist zu betonen, dass es, wenn aus der Sicht der nationalen Behörden eine Verjährungsfrist von vier Jahren, wie sie Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 2988/95 vorsieht, zu kurz erscheinen sollte, um ihnen die Verfolgung von Unregelmäßigkeiten zu ermöglichen, die eine gewisse Komplexität aufweisen, dem nationalen Gesetzgeber im Rahmen der in Abs. 3 dieser Bestimmung vorgesehenen Möglichkeit freisteht, eine dieser Art von Unregelmäßigkeiten angepasste längere Verjährungsvorschrift zu erlassen.

47 Nach alledem ist auf die zweite Frage zu antworten, dass es unter den in den Ausgangsverfahren gegebenen Umständen der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit den Mitgliedstaaten verwehrt, im Rahmen des Gebrauchs der ihnen durch Art. 3 Abs. 3 der Verordnung Nr. 2988/95 gebotenen Möglichkeit eine 30-jährige Verjährungsfrist auf Rechtsstreitigkeiten über die Rückforderung von zu Unrecht gezahlten Erstattungen anzuwenden.

Zur dritten Frage

48 Mit seiner dritten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob es, falls sich die Anwendung einer 30-jährigen Verjährungsfrist bei der Verfolgung einer „Unregelmäßigkeit" im Sinne von Art. 1 der Verordnung Nr. 2988/95 im Hinblick auf das Ziel, die

finanziellen Interessen der Union zu schützen, als unverhältnismäßig erweisen sollte, der Grundsatz der Rechtssicherheit einem nationalen Gericht verwehrt, zu beschließen, die Dauer einer solchen 30-jährigen Verjährungsfrist zu verkürzen, vorliegend auf zehn Jahre, anstatt die in Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 2988/95 vorgesehene vierjährige Verjährungsfrist anzuwenden.

49 Steht den nationalen Gerichten keine andere anwendbare Verjährungsvorschrift zur Verfügung, ist es nicht ausgeschlossen, dass sie versuchen, eine Vorschrift, die eine 30-jährige Verjährungsfrist vorsieht, im Sinne einer Verkürzung dieser Frist auszulegen, um den Anforderungen des Unionsrechts gerecht zu werden.

50 In einer unter die Verordnung Nr. 2988/95 fallenden Situation wie der in den Ausgangsverfahren gegebenen ist jedoch festzustellen, dass Art. 3 Abs. 1 dieser Verordnung, wenn es keine anwendbare nationale Regelung mit einer längeren Verjährungsfrist gibt, jedenfalls eine vierjährige Verjährungsfrist vorsieht und in den Mitgliedstaaten, und zwar auch im Bereich der Ausfuhrerstattungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse, unmittelbar anwendbar bleibt (vgl. Urteil vom 24. Juni 2004, Handlbauer, C-278/02, Slg. 2004, I-6171, Randnr. 35).

51 Unter Umständen, unter denen sich die Anwendung einer allgemeinen Verjährungsfrist auf Rechtsstreitigkeiten über die Rückforderung von vor dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 2988/95 zu Unrecht erlangten Erstattungen im Hinblick auf das Ziel, die finanziellen Interessen der Union zu schützen, als unverhältnismäßig erweist, muss sie also unangewandt bleiben, und es ist die allgemeine Verjährungsfrist des Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 2988/95, wie aus Randnr. 34 des Urteils Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb u. a. hervorgeht, anzuwenden, da sie auch vor Inkrafttreten dieser Verordnung begangene Unregelmäßigkeiten erfasst

und ab dem Zeitpunkt der Begehung der fraglichen Unregelmäßigkeit zu laufen beginnt.

52 Dürfte ein nationales Gericht in einer solchen Situation im Kontext der Verordnung Nr. 2988/95 eine bisher angewandte bestimmte Verjährungsfrist verkürzen, um sie auf ein mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu vereinbarendes Maß zu bringen, obwohl ihm jedenfalls in seiner Rechtsordnung eine unmittelbar anwendbare unionsrechtliche Verjährungsvorschrift zur Verfügung steht, liefe dies den Grundsätzen zuwider, dass zum einen eine Verjährungsfrist, um ihren Zweck, die Rechtssicherheit zu gewährleisten, zu erfüllen, im Voraus festgelegt sein muss (vgl. Urteile ACF Chemiefarma/Kommission, Randnr. 19, sowie Marks & Spencer, Randnr. 39) und dass zum anderen jede „analoge" Anwendung einer Verjährungsfrist für den Betroffenen hinreichend vorhersehbar sein muss (vgl. entsprechend Urteil Danske Slagterier, Randnr. 34).

53 Wie in Randnr. 46 des vorliegenden Urteils ausgeführt worden ist, steht es dem nationalen Gesetzgeber jedoch frei, im Rahmen der ihm durch Art. 3 Abs. 3 der Verordnung Nr. 2988/95 eingeräumten Möglichkeit eine Vorschrift mit einer längeren Verjährungsfrist zu erlassen.

54 Nach alledem ist auf die dritte Frage zu antworten, dass unter den in den Ausgangsverfahren gegebenen Umständen der Grundsatz der Rechtssicherheit dem entgegensteht, dass sich eine „längere" Verjährungsfrist im Sinne des Art. 3 Abs. 3 der Verordnung Nr. 2988/95 aus einer allgemeinen Verjährungsfrist ergeben kann, die durch die Rechtsprechung verkürzt wird, damit sie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügt, da jedenfalls die vierjährige Verjährungsfrist des Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 2988/95 unter diesen Umständen anwendbar ist.

Kosten

55 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; 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 (Vierte Kammer) für Recht erkannt:

1. **Unter den in den Ausgangsverfahren gegebenen Umständen verwehrt es der Grundsatz der Rechtssicherheit den Behörden und Gerichten eines Mitgliedstaats grundsätzlich nicht, im Kontext des in der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften festgelegten Schutzes der finanziellen Interessen der Union und in Anwendung des Art. 3 Abs. 3 dieser Verordnung auf Rechtsstreitigkeiten über die Rückforderung einer zu Unrecht gezahlten Ausfuhrerstattung „analog" eine einer nationalen Auffangregelung entnommene Verjährungsfrist anzuwenden, vorausgesetzt allerdings, dass eine solche sich aus einer Rechtsprechungspraxis ergebende Anwendung hinreichend vorhersehbar war, was zu prüfen Sache des vorlegenden Gerichts ist.**

2. **Unter den in den Ausgangsverfahren gegebenen Umständen verwehrt es der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit den Mitgliedstaaten im Rahmen des Gebrauchs der ihnen durch Art. 3 Abs. 3 der Verordnung Nr. 2988/95 gebotenen Möglichkeit eine 30-jährige Verjährungsfrist auf Rechtsstreitigkeiten über die Rückforderung von zu Unrecht gezahlten Erstattungen anzuwenden.**

3. Unter den in den Ausgangsverfahren gegebenen Umständen steht der Grundsatz der Rechtssicherheit dem entgegen, dass sich eine „längere“ Verjährungsfrist im Sinne des Art. 3 Abs. 3 der Verordnung Nr. 2988/95 aus einer allgemeinen Verjährungsfrist ergeben kann, die durch die Rechtsprechung verkürzt wird, damit sie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügt, da jedenfalls die vierjährige Verjährungsfrist des Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 2988/95 unter diesen Umständen anwendbar ist.

Unterschriften