URTEIL DES GERICHTSHOFES VOM 17. DEZEMBER 1970 [1]

Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel gegen Günther Henck (Ersuchen um Vorabentscheidung, vorgelegt vom Hessischen Verwaltungsgerichtshof)

Rechtssache 26/70

Leitsätze

Landwirtschaft — Gemeinsame Marktorganisationen — Getreide — Ausfuhrlizenzen — Im voraus festgesetzte Erstattung — Kaution — Höhe — Bestimmung (Verordnung Nr. 102/64 der Kommission, Artikel 7)

Die Forderung einer höheren Kaution bei vorheriger Festsetzung der Erstattung ist ein notwendiges Mittel, um die Einhaltung der mit der Lizenzerteilung verbundenen Verpflichtung des Exporteurs und damit die sichere Vorausschau der zukünftigen Marktentwicklung zu gewährleisten. Die Bestimmung der Kautionshöhe steht im Ermessen des für den Erlaß der einschlägigen Verordnungen zuständigen Gemeinschaftsorgans. Der in der Verordnung Nr. 102/64 festgesetzte Betrag erscheint bei der Breite der möglichen Preisschwankungen keineswegs überhöht.

In der Rechtssache 26/70

betreffend das dem Gerichtshof aufgrund von Artikel 177 EWG-Vertrag vom Hessischen Verwaltungsgerichtshof in Kassel in dem vor diesem Gericht anhängigen Rechtsstreit

EINFUHR- UND VORRATSSTELLE FÜR GETREIDE UND FUTTERMITTEL, Frankfurt am Main,

gegen

GÜNTHER HENCK, Hamburg,

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Gültigkeit der Verordnung Nr. 102/64/EWG der Kommission vom 28. Juli 1964 über die Einfuhr-

1 — Verfahrenssprache : Deutsch.

und Ausfuhrlizenzen für Getreide und Getreideerzeugnisse, Reis, Bruchreis und Verarbeitungserzeugnisse aus Reis

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten R. Lecourt, der Kammerpräsidenten A. M. Donner und A. Trabucchi, der Richter R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore (Berichterstatter) und H. Kutscher,

Generalanwalt : A. Dutheillet de Lamothe
Kanzler : A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

I — Sachverhalt und Verfahren

Die Firma Günther Henck erwirkte am 6. Januar 1966 eine Ausfuhrlizenz über 3 000 Tonnen Mischfutter mit im voraus festgesetzter Erstattung (in Form einer Genehmigung zur abschöpfungsfreien Einfuhr einer entsprechenden Menge Getreideerzeugnisse).

Die Erteilung der Lizenz wurde gemäß Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 102/64/EWG der Kommission vom 28. Juli 1964 über die Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen für Getreide und Getreideerzeugnisse, Reis, Bruchreis und Verarbeitungserzeugnisse aus Reis (Amtsblatt 1964, S. 2125) von der Stellung einer Kaution in Höhe von 5 Rechnungseinheiten je 1 000 kg abhängig gemacht, um die Erfüllung der Verpflichtung zur Ausfuhr während der Gültigkeitsdauer der Lizenz zu sichern.

Während der Gültigkeitsdauer der Lizenz erfolgte die Ausfuhr nur zum Teil. Deshalb erklärte die Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittell durch Bescheid vom 15. Juli 1965 die Kaution in Höhe von 104,52 DM für verfallen.

Da die Einfuhr- und Vorratsstelle den hiergegen erhobenen Widerspruch der Firma Henck nicht beschied, erhob diese am 21. Oktober 1966 vor dem Verwaltungsgericht Frankfurt am Main Klage.

Das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main hat durch Urteil vom 12. Dezember 1966 der Klage stattgegeben.

Das Gericht führt zur Begründung seiner Entscheidung namentlich aus, die Verordnung Nr. 102/64 sei nicht gültig, weil sie eine Ausfuhrverpflichtung begründe, die Ausstellung der Ausfuhrlizenz von der Stellung einer Kaution abhängig mache und in der Regel den Verfall dieser Kaution vorsehe, wenn die Ausfuhrverpflichtung nicht erfüllt wird; die Kommission sei im übrigen nicht zuständig, eine solche Regelung zu treffen; diese verstoße gegen den Grund-

satz, daß die Verwaltung nur Maßnahmen treffen dürfe, die dem zu erreichenden Zweck angemessen sind (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit).

Auf die von der Einfuhr- und Vorratsstelle beim Hessischen Verwaltungsgerichtshof eingelegte Berufung hat dieser durch Beschluß vom 28. April 1970, in der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen am 28. Mai 1970, den Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag um Vorabentscheidung über die Gültigkeit der Verordnung Nr. 102/64/EWG der Kommission, insbesondere über die Frage ersucht, ob die Artikel 1 und 7 der genannten Verordnung gültig sind, soweit sie die Ausfuhrlizenzen und die Kautionsstellung regeln.

Der *Hessische Verwaltungsgerichtshof* stellt in seinem Vorlagebeschluß folgende Fragen, von denen die Entscheidung des Rechtsstreits abhänge :

1. Widerspricht das Verfahren des Artikels 26 der Verordnung Nr. 19 des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Getreide vom 4. April 1962 (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 30 vom 20. April 1962, S. 933), nach dem die Verordnung Nr. 102/64 der EWG-Kommission erlassen worden ist, dem EWG-Vertrag? Ist es insbesondere mit den Artikeln 43 Absatz 2, 155, 173, 177 und 189 Absatz 1 des EWG-Vertrags vereinbar?
2. Fehlt der Verordnung Nr. 102/64 der EWG-Kommission, soweit sie in Artikel 1 die der Ausfuhrlizenz innewohnende Verpflichtung zur Ausfuhr, in Artikel 7 Absatz 1 die Notwendigkeit der Stellung einer Kaution für die Ausfuhrlizenz und in Artikel 7 Absatz 2 den Verfall der Kaution bei Nichterfüllung der Ausfuhrverpflichtung regelt, eine gültige Ermächtigungsgrundlage? Oder enthalten der EWG-Vertrag allgemein oder Artikel 16 Absatz 2 in Verbindung mit Absatz 3, bzw. die Artikel 19 oder 20 der Verordnung Nr. 19 des EWG-Rats eine solche Ermächtigung an die EWG-Kommission?
3. Verstoßen die Bestimmungen der Verordnung Nr. 102/64 der EWG-Kommission über die einer Ausfuhrlizenz innewohnende Ausfuhrverpflichtung (Art. 1) und über die Stellung sowie den Verfall der Kaution für Ausfuhrlizenzen (Art. 7) gegen einen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bzw. des Übermaßverbots? Ist das insbesondere der Fall, wenn es sich entsprechend Artikel 7 Absatz 1 um die Kaution für Ausfuhrlizenzen handelt, in denen der Erstattungsbetrag im voraus festgesetzt wird?
4. Ist die in der Verordnung Nr. 102/64 der EWG-Kommission enthaltene Vorschrift über den Kautionsverfall (Art. 7 Absatz 2) deshalb ungültig, weil der Verfall der Kaution unabhängig von einem Verschulden an der nicht erfüllten Ausfuhrverpflichtung nur dann unterbleibt, wenn die Ausfuhr gemäß Artikel 8 während der Gültigkeitsdauer der Lizenz durch Umstände, die als höhere Gewalt anzusehen sind, verhindert wird?

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben die Regierung des Königreichs der Niederlande am 17. Juli 1970, die Berufungsbeklagte des Ausgangsverfahrens am 5. August und der Rat der Europäischen Gemeinschaften sowie die Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 6. August 1970 schriftliche Erklärungen eingereicht.

Der Gerichtshof hat auf den Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, ohne vorherige Beweisaufnahme in die mündliche Verhandlung einzutreten. Die Berufungsbeklagte des Ausgangsverfahrens, der Rat und die Kommission haben in der Sitzung vom 11. November 1970 mündliche Ausführungen gemacht. Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 2. Dezember 1970 vorgetragen. In dem Verfahren vor dem Gerichtshof wird die Berufungsbeklagte des Ausgangsverfahrens durch Rechts-

anwalt Fritz Modest, zugelassen in Hamburg, die Regierung des Königreichs der Niederlande durch den amtierenden Rechtsberater im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten C. W. van Santen, der Rat durch den Direktor beim Generalsekretariat Jean-Pierre Puissochet und die Kommission durch ihren Rechtsberater Claus-Dieter Ehlermann vertreten.

II — Vor dem Gerichtshof abgegebene Erklärungen

Die *Firma Günther Henck*, Berufungsbeklagte des Ausgangsverfahrens, macht gegen die Gültigkeit der Kautionsregelung im wesentlichen folgendes geltend :

a) In formeller Hinsicht

— Die Verwirkung der Kaution stelle eine strafähnliche Sanktion oder Geldbuße dar, die den Importeur oder Exporteur im Falle der Nichterfüllung der ihm auferlegten öffentlich-rechtlichen Verpflichtung treffe. Die Organe der EWG seien nur in den Fällen berechtigt, Geldbußen oder Sanktionen mit Strafcharakter aufzuerlegen, in denen der Vertrag sie ausdrücklich dazu ermächtigt. Die Artikel 39 ff., in denen die Agrarmarktorganisation geregelt ist, enthielten jedoch keine derartigen Ermächtigungsvorschriften.

— Die Kautionsregelung beruhe auf dem sogenannten „Verwaltungsausschuß-Abstimmungsverfahren". Dieses Verfahren verstoße gegen den Vertrag : Es räume dem Verwaltungsausschuß ein Mitwirkungsrecht an der gesetzgebenden Tätigkeit der Kommission ein, mache die Verpflichtung zur Anhörung des Parlaments illusorisch und gebe den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, vom Rat eine „Kassation" der Kommissionsverordnungen zu erlangen. Die in diesem rechtswidrigen Verfahren ergangenen Verordnungen der Kommission seien rechtsunwirksam.

In der Kaution für Lizenzen mit im voraus festgesetzter Abschöpfung oder Erstattung sei ein zusätzlicher Betrag enthalten, mit dessen Verwirkung bei Nichtausnutzung der Lizenz ein Ziel verfolgt werde, das weit über den Auftrag hinausgehe, den der Rat der Kommission erteilt habe.

— Die Verordnung Nr. 19 habe die Stellung einer Kaution nur für die Erteilung von Einfuhrlizenzen für Getreide vorgesehen; die Kommission sei somit nicht berechtigt gewesen, aus eigener Machtvollkommenheit die Kautionsregelung auf Ausfuhrlizenzen für Getreide und auf Ein- und Ausfuhrlizenzen für Getreideerzeugnisse auszudehnen.

b) Zur Substanz der Kautionsregelung

Die Berufungsbeklagte des Ausgangsverfahrens führt aus, diese Regelung müsse dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragen. der sowohl im deutschen Grundgesetz als auch im Gemeinschaftsrecht verankert sei. Hierzu sei insbesondere folgendes festzustellen :

— Die Verordnungen zur Errichtung der gemeinsamen Agrarmarktorganisationen beschränkten sich grundsätzlich auf eine Marktlenkung über den Preis. Die Preisregelung habe eine automatische Schleusenwirkung auf die Mengenbewegungen im Gemeinsamen Markt und halte Störungen von ihm fern. Infolgedessen liege der Schwerpunkt für die Beurteilung des Marktes und seiner Entwicklung in der Beobachtung und Kontrolle einerseits der Binnenmarktpreise und andererseits der Lage auf dem Weltmarkt. Demgegenüber sei eine Mengenkontrolle wie die durch das System der Ein- und Ausfuhrlizenzen, deren Ausnutzung durch die Kaution gesichert werden solle, nur von untergeordneter Bedeutung.

Die Kautionsregelung erweise sich sonach im Hinblick auf das mit den Agrarverordnungen verfolgte Ziel als wirkungslos und sogar als systemwidrig. Sie sei auch deshalb wirkungslos, weil sie weder die tatsächliche Erfüllung der Ein- oder Ausfuhrverpflichtung sichern noch den zuständigen Behörden innerhalb angemessener Fristen ein zuver-

lässiges Bild der Marktlage oder gar der zukünftigen Marktentwicklung gewährleisten könne.
— Außerdem seien die Interventionsstellen und die Kommission technisch nicht in der Lage, die durch das beanstandete System gewonnenen Informationen auszuwerten.
— Schließlich belaste die Verpflichtung zur Kautionsstellung die Liquidität der Unternehmen, insbesondere der kleinen und mittleren, schwer, und die Kaution sei, ganz besonders bei Vorausfestsetzung der Abschöpfung oder Erstattung, im Vergleich zu den normalen Gewinnspannen des Handels überhöht.
— Aus alledem gehe hervor, daß den Importeuren und Exporteuren ohne jede Notwendigkeit eine empfindliche Last aufgebürdet werde. Jede belastende Maßnahme aber, auch wenn sie für sich allein tragbar sei, verstoße gegen das Prinzip der Verhältnismäßigkeit, wenn sie überflüssig sei, wenn ein Mißverhältnis zwischen ihr und dem Ergebnis bestehe, das mit ihr erreicht werden könne oder solle, wenn dieses Ziel überhaupt mit den eingesetzten Mitteln nicht erreicht werden könne oder wenn zu seiner Erreichung andere, weniger belastende Mittel zur Verfügung ständen.
— Die Kautionsregelung verstoße auch deshalb gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, weil sie eine Ausnahme vom Kautionsverfall nur bei höherer Gewalt vorsehe und infolgedessen Sachverhalte ausschließe, in denen die Lizenz aus durchaus vertretbaren kaufmännischen Erwägungen nicht ausgenutzt worden sei, insbesondere wenn ihre Ausnutzung den Zielen der gemeinsamen Marktorganisation oder der kaufmännischen Vernunft widersprochen hätte (z.B. im Fall einer Änderung der einschlägigen Rechtsvorschriften in der Zeit zwischen der Beantragung und der Erteilung der Lizenz).
Die *Regierung des Königreichs der Niederlande* führt aus, Artikel 16 Absatz 3 der Verordnung Nr. 19 ermächtige die Kommission allgemein zum Erlaß der Durchführungsbestimmungen zu dem genannten Artikel 16 und daher auch zur Regelung der Ausfuhrlizenzen. Diese Durchführungsbestimmungen seien im Verfahren nach Artikel 26 der Verordnung Nr. 19 erlassen worden; sie entsprächen dem vom Rat selbst in Artikel 16 Absatz 2 aufgestellten Ziel. Die Agrarmarktpolitik erfordere eine vorausschauende Marktübersicht und damit sichere Daten über die künftigen Ein- und Ausfuhren. Nach der Logik dieses Systems müsse die als Garantie für die Erfüllung der Ein- oder Ausfuhrverpflichtung verlangte Summe die Fälle, in denen diese Verpflichtung nicht erfüllt wird, zur Ausnahme machen. Die Kommission habe daher die vom Rat für die Einfuhrlizenzen vorgesehene Regelung auf die Ausfuhrlizenzen ausdehnen müssen.
Die Kautionsregelung verstoße keineswegs gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit; im übrigen sei nicht ersichtlich, durch welches weniger einschneidende Mittel sie ersetzt werden könnte.
Der *Rat der Europäischen Gemeinschaften* beschränkt seine Erklärungen auf die Frage der Vereinbarkeit des sogenannten „Verwaltungsausschuß-Verfahrens" mit dem EWG-Vertrag; er bejaht diese Frage im wesentlichen aus folgenden Gründen :

a) Kommission und Rat seien zum Erlaß der Durchführungsbestimmungen zu einer unmittelbar auf den Vertrag gestützten Maßnahme des Rates zuständig.
— Artikel 155 vierter Gedankenstrich des EWG-Vertrags lasse es ausdrücklich zu, der Kommission nach einem Verfahren, das dem der sogenannten Zuständigkeitsübertragung sehr nahekomme, Durchführungsbefugnisse zu erteilen. Die Kommission habe also keine unmittelbare, sofortige und allgemeine Befugnis zum Erlaß der Durchführungsbestimmungen für die vom Rat erlassenen Vorschriften, dieser müsse sie von Fall zu Fall ausdrücklich dazu ermächtigen. Sei ihr aber diese

Befugnis einmal übertragen, so könne die Kommission sie nach Maßgabe des Erteilungsaktes frei ausüben, und der Rat könne die so erlassenen Entscheidungen nur ändern, soweit er selbst diese Möglichkeit in dem die Zuständigkeit übertragenden Akt vorgesehen habe.
Indem Artikel 155 ausdrücklich die Möglichkeit der Übertragung von Durchführungsbefugnissen auf die Kommission vorsehe, bestätige er stillschweigend aber notwendigerweise, daß der Rat die gleichen Befugnisse habe und behalten könne.
— Diese Grundsätze seien zweifach begrenzt : Zum einen könnten die Befugnisse, die der Rat der Kommission übertragen dürfe, nur Durchführungsbefugnisse sein, zum anderen könnten Befugnisse zur Durchführung der Vorschriften des Rates nur auf die Kommission übertragen werden.

b) Bei dem Verfahren, in dem die Durchführungsbestimmungen zu erlassen sind, sei danach zu unterscheiden, ob diese Bestimmungen von der Kommission oder vom Rat erlassen werden.
— Da Artikel 155 des Vertrages keine diesbezügliche Vorschrift enthalte, stehe es im ersten Fall dem Rat frei, für die Ausübung der der Kommission verliehenen Befugnisse besondere Bestimmungen wie die Hinzuziehung eines aus Sachverständigen oder Vertretern der Mitgliedstaaten zusammengesetzten Hilfsorgans vorzusehen; er müsse dabei nur das vom Vertrag gewollte institutionelle Gleichgewicht der Gewalten beachten.
Die Regelung des „Verwaltungsausschuß-Verfahrens" berühre die der Kommission verliehenen Befugnisse nicht : Sie sehe wohl Beratungen eines Ausschusses vor, die Kommission bleibe aber bei der Ausübung der ihr übertragenen Befugnisse Herrin ihrer Entscheidung; sie sei niemals gehalten, der Ansicht des Ausschusses zu folgen. Wichen die Stellungnahme des Ausschusses und die Entscheidung der Kommission voneinander ab, so habe dies zur Folge, daß die Kommission verpflichtet sei, ihren Text dem Rat vorzulegen, daß die Anwendung dieses Textes für eine bestimmte Zeit ausgesetzt werden könne und daß der Rat andere Maßnahmen treffen könne. Die Rüge, dem Rat werde auf diese Weise rechtswidrig ein „Kassationsrecht" eingeräumt, greife vorliegend nicht durch, da die Verordnung Nr. 102/64, deren Gültigkeit bestritten wird, von der Kommission erlassen worden sei und der Stellungnahme des Verwaltungsausschusses entspreche. Außerdem könnten die Maßnahmen, die der Rat gegebenenfalls treffe, wenn er die ursprünglich von der Kommission erlassenen Bestimmungen durch neue ersetze, in keiner Weise mit einer Kassations- oder auch nur Berufungsentscheidung verglichen werden.
In Wahrheit sei die streitige Regelung als eine bedingte Übertragung von Befugnissen anzusehen. Da der Rat ebenso die Möglichkeit gehabt hätte, der Kommission keine Befugnisse zu übertragen, könne er solche Befugnisse auch mit näheren Bestimmungen oder unter Bedingungen verleihen, die es ihm in klar umschriebenen Sonderfällen erlaubten, seine Befugnis, die Durchführungsbestimmungen zu den von ihm erlassenen Vorschriften selbst zu erlassen, wieder an sich zu ziehen und sie selbst auszuüben.
— Erlasse der Rat selbst die Durchführungsbestimmungen zu seinen eigenen Vorschriften — ein Fall, der hier nicht vorliegt —, so sei es gerechtfertigt und mit dem Vertrag vereinbar, daß er hierbei die in Artikel 43 Absatz 2 des Vertrages für die grundlegenden Maßnahmen vorgesehenen Bestimmungen nicht einzuhalten brauche.

c) Darin, daß die Bestimmungen über das „Verwaltungsausschuß-Verfahren" nicht ausdrücklich die in Artikel 189 vorgesehenen Formen von Maßnahmen erwähnten, liege keineswegs ein Verstoß gegen diesen Artikel; hieraus folge nur, daß die Organe die Möglichkeit hätten, unter allen in Artikel 189 auf-

gezählten Rechtsformen die ihnen am geeignetsten erscheinende auszuwählen.

d) Aufgrund der Feststellung, daß einerseits bei der Anwendung des „Verwaltungsausschuß-Verfahrens" nur dem Rat und der Kommission eine Entscheidungsbefugnis zustehe und andererseits Maßnahmen dieser beiden Organe notwendigerweise in der Form eines der in Artikel 189 des Vertrages vorgesehenen verbindlichen Rechtsakte ergehen müßten, lasse sich behaupten, daß die den Verwaltungsunterworfenen vom Vertrag, insbesondere in seinen Artikeln 173 und 177, eingeräumten Rechtsschutzgarantien bei der Anwendung dieses Verfahrens gewahrt würden.
Die *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* führt im wesentlichen folgendes aus :

a) Zur Rechtmäßigkeit der Einschaltung des Verwaltungsausschusses

Die Befugnis zur Rechtsetzung für die Gemeinschaft könne gewiß nicht anderen Instanzen als dem Rat und der Kommission verliehen werden; die Mitwirkung eines Ausschusses bei der Rechtsetzung durch die Kommission sei jedoch durchaus legal.
Artikel 155 vierter Gedankenstrich des EWG-Vertrags gestatte es dem Rat, die Kommission mit der Durchführung der von ihm erlassenen Vorschriften zu beauftragen und den Umfang und die Bedingungen, zu denen er ihr Durchführungskompetenzen zuweisen will, nach seinem Ermessen zu bestimmen. Der Rat verlasse diesen Ermessensspielraum nicht, wenn er die Übertragung von Befugnissen auf die Kommission an die Verpflichtung knüpfe, vor Erlaß der Durchführungsmaßnahmen die Stellungnahme eines aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammengesetzten Ausschusses einzuholen.
Eine negative Stellungnahme des Verwaltungsausschusses nehme der Kommission ihre Befugnis nicht, sondern verpflichte sie lediglich, die beschlossene Maßnahme dem Rat mitzuteilen, und ermächtige diesen, anders zu entscheiden, daß der Rat sich ein solches Recht vorbehalte, und die Kontrolle durch den Gerichtshof werde in keiner Weise beeinträchtigt.
Die der Kommission im „Verwaltungsausschuß-Verfahren" zugewiesenen Kompetenzen seien Durchführungsbefugnisse. Sie könnten daher nach anderen Regeln als denen ausgeübt werden, die in Artikel 43 Absatz 2 Unterabsatz 3 EWG-Vertrag nur für die Beschlüsse vorgesehen seien, mit denen die Grundsätze der gemeinsamen Agrarpolitik, insbesondere die Leitlinien der gemeinsamen Marktorganisationen festgelegt werden sollten. Die für das institutionelle Gleichgewicht zwischen Rat und Kommission maßgebenden Grundsätze seien im vorliegenden Fall beachtet worden.
Zu der dem Rat eingeräumten Möglichkeit, mit qualifizierter Mehrheit eine von der der Kommission verschiedene Entscheidung zu treffen, sei zu bemerken, daß die Änderungsbefugnisse des Rates im Rahmen des „Verwaltungsausschuß-Verfahrens" mit den in Artikel 149 Absatz 1 EWG-Vertrag vorgesehenen Befugnissen nicht vergleichbar seien.

b) Zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Die Gemeinschaftsorgane seien nur an das Gemeinschaftsrecht gebunden, und der durch die Grundrechte der nationalen Verfassungen gewährleistete Schutz könne ihnen gegenüber nur aus dem geschriebenen oder ungeschriebenen Gemeinschaftsrecht abgeleitet werden. Im übrigen würde selbst nach deutschem Verfassungsrecht die Kautionsregelung nur dann gegen die Bestimmungen über die Entfaltungs-, Dispositions- und Wirtschaftsfreiheit verstoßen können, wenn gleichzeitig ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vorläge.
Dieser Grundsatz werde aber durch die streitige Regelung in keiner Weise angetastet, da sie für das gute Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation für Getreide unerläßlich sei.
Kern der gemeinsamen Marktorganisa-

tion für Getreide sei eine Preisregelung. Sie solle die Getreidepreise in der Gemeinschaft auf einem Niveau stabilisieren, das über dem der Weltmarktpreise liege. Diese Regelung schütze den Binnenmarkt vor Preissenkungen, die entweder durch ein Überangebot aus der einheimischen Erzeugung oder durch Einfuhren aus dritten Ländern hervorgerufen würden. Sie könne nur funktionieren, wenn die Steuerungsmechanismen sinnvoll gehandhabt würden. Es sei daher unerläßlich, daß Daten verfügbar seien, die nicht nur Auskunft über die bereits durchgeführten Ein- und Ausfuhren geben, sondern auch die Bewertung der *zukünftigen* Marktentwicklung ermöglichen. Diese *vorausschauende* Marktübersicht sei unbedingt erforderlich, nicht nur für die etwaige Anwendung von Schutzmaßnahmen bei drohenden ernstlichen Störungen des Marktes, sondern auch : zur Festsetzung der Ausfuhrerstattungen; für die Bestimmung der Denaturierungsprämie; für die Ausübung des Rechts der Interventionsstellen, jederzeit, insbesondere durch Käufe, in das Marktgeschehen einzugreifen; für die Festsetzung des in der innergemeinschaftlichen Abschöpfung enthaltenen Pauschbetrags; für die Auswahl der Maßnahmen zur Vermeidung von Verkehrsverlagerungen; endlich ganz allgemein für die Kontrolle des Funktionierens und für etwaige Änderungen der in der Verordnung Nr. 19 und ihren Durchführungsverordnungen getroffenen Regelungen.

Die Kautionsregelung sei ein notwendiges Instrument für eine solche vorausschauende Marktübersicht. Die Lizenz könne ohne eine bei ihrer Nichtausnutzung verfallende Kaution keine verläßlichen Daten über die zukünftigen Einfuhren und Ausfuhren liefern. Denn es gebe für den Kaufmann verschiedene Gründe, mehr Lizenzen zu beantragen, als er brauche; dies gelte insbesondere für Lizenzen mit im voraus festgesetzter Erstattung. Die Ein- oder Ausfuhrverpflichtung bringe für den Lizenzinhaber keinen über den Kautionsverfall hinaus gehenden Nachteil mit sich. Sie bedeute somit keineswegs einen besonders schweren Eingriff in die Rechte des einzelnen.

Für eine verläßliche Marktübersicht würde es nicht genügen, wenn der Inhaber der Lizenz verpflichtet würde, ihre Nichtausnutzung anzuzeigen, und die Verletzung dieser Pflicht eine Geldbuße nach sich zöge. Vielmehr sei es für eine vorausschauende Marktübersicht erforderlich, daß im Zeitpunkt der Lizenzerteilung hinreichend sicher sei, daß die in der Lizenz genannte Menge während ihrer Gültigkeitsdauer ein- bzw. ausgeführt wird. Die Anzeige der Nichtausnutzung würde lediglich dazu führen, daß das zunächst falsche Bild der zukünftigen Marktlage nach und nach korrigiert würde.

Eine Verkürzung der Gültigkeitsdauer der Lizenzen sei keine angemessene Lösung. Sie würde der gemeinsamen Marktorganisation für Getreide widersprechen und auch mit dem Prinzip unvereinbar sein, den Handel so wenig wie möglich zu belasten.

Die Fälle, in denen die Lizenzen unausgenutzt bleiben, seien Ausnahmen und hinderten nicht, daß die Kautionsregelung ihren Zweck erfülle.

Die Auffassung, daß weder die Mitgliedstaaten noch die Kommission tatsächlich versucht hätten, sich mit Hilfe der Lizenzen ein zuverlässiges Bild von den zukünftigen Ein- und Ausfuhren zu verschaffen, sei irrig. Jedenfalls wäre der Hinweis auf die Praxis der Verwaltungsbehörden nur dann rechtserheblich, wenn diese Praxis die objektive Unmöglichkeit widerspiegeln würde, das mit der Kautionsregelung geschaffene Instrumentarium zu nützen. Das sei nicht einmal vorgetragen worden.

Schon der Zweck der Lizenz mit vorheriger Festsetzung der Abschöpfung oder Erstattung erfordere die Hinterlegung einer Zusatzkaution. Würde dem Lizenzinhaber die Möglichkeit eingeräumt, zwischen der im voraus festgesetzten Abschöpfung (oder Erstattung) und der Tagesabschöpfung (oder -erstattung) zu wählen, oder die Lizenz mit im voraus festgesetzter Abschöpfung (oder Erstat-

tung) gegen eine Lizenz ohne vorherige Festsetzung umzutauschen, so wäre eine vorausschauende Marktübersicht unmöglich.

Der Einwand, daß die Kautionsregelung aus der Marktwirtschaft eine gelenkte oder Planwirtschaft mache, sei nicht berechtigt. Die gemeinsame Marktorganisation für Getreide könne ohne gewisse Eingriffe in den Markt nicht auskommen; sie werde jedoch durch das Bemühen gekennzeichnet, diese Eingriffe so marktkonform wie möglich zu gestalten und dem Wettbewerb weitesten Raum zu geben.

Die Kaution sei keineswegs übermäßig hoch, wenn man das Ziel der Kautionsregelung und die Tatsachen berücksichtige, daß der Kautionsverfall nicht die Regel sei und daß der Kautionsbetrag nur einem geringen Prozentsatz des Richtpreises der billigsten Getreideart entspreche und weit unter der üblichen Handelsspanne für diese Art von Geschäften liege.

Die Beschränkung des Nichtverfalls der Kaution auf den Fall der höheren Gewalt widerspreche weder dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit noch dem der Gesetzmäßigkeit.

Denn aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes ergebe sich, daß ein Fall höherer Gewalt zu bejahen sei, wenn bei Anlegung sehr strenger objektiver Anforderungen das Unterbleiben der Ein- oder Ausfuhr als nicht fahrlässig bezeichnet werden kann, und daß bei dieser Prüfung der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten sei. Im übrigen könne der Umstand, daß der Kaufmann einen unverhältnismäßigen Verlust hinnehmen müßte, einen Fall höherer Gewalt darstellen, der von der Verpflichtung zur Durchführung des geplanten Geschäfts befreien könne.

Die Kommission gelangt deshalb hinsichtlich des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu folgenden Feststellungen :

— Einerseits erfordere das Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation für Getreide eine vorausschauende Marktübersicht und somit eine hinreichend sichere Kenntnis der zukünftigen Ein- und Ausfuhren. Nur eine mit der Gefahr des Kautionsverfalls bewehrte Lizenz könne diese Kenntnis vermitteln. Die Kautionsregelung sei zur Erreichung des angestrebten Zieles nicht nur geeignet, sondern auch erforderlich.

— Andererseits müßten in der Kautionsregelung, damit diese ihr Ziel erreichen könne, an die Umstände, bei deren Vorliegen die Befreiung vom Kautionsverfall gerechtfertigt ist, strenge Anforderungen gestellt werden. Die Beschränkung auf Fälle höherer Gewalt in der Auslegung, die der Gerichtshof diesem Begriff gegeben habe, sei diesem Erfordernis angemessen.

c) Zur Rechtsgrundlage der Kautionsregelung bei der Ausfuhr

Wie sich aus Artikel 16 der Verordnung Nr. 19 ergebe, seien die zum Erlaß der Kautionsregelung, die zu den Durchführungsbestimmungen gehöre, erforderlichen Befugnisse der Kommission vom Rat gemäß Artikel 155 vierter Gedankenstrich des EWG-Vertrags verliehen worden. Wenn diese Bestimmung eine Kaution nur für die Einfuhrlizenz ausdrücklich vorsehe, lasse dies keineswegs den Schluß zu, daß eine entsprechende Regelung für die Ausfuhrlizenz habe ausgeschlossen werden sollen.

d) Zur Befugnis der Kommission, die Kautionsregelung zu erlassen

Die Kaution sei weder eine Strafe oder Buße noch ein Zwangsgeld; sie sei ein Sicherungsmittel eigener Art, zu dessen Regelung die Kommission befugt sei.

Die Kautionsregelung für Lizenzen mit im voraus festgesetzter Erstattung beruhe insbesondere noch auf Artikel 20 Absatz 2 Satz 1 dieser Verordnung, auf den die Artikel 11 Absatz 3 Satz 1 und 19 Absatz 2 verwiesen, sowie auf Artikel 11 Absatz 3 Satz 1 und 19 Absatz 2 verwiesen, sowie auf Artikel 14 Absatz 2 Satz 2 der Verordnung Nr. 55 des Rates vom 30. Juni 1962 über die Regelung für Getreideverarbeitungserzeugnisse.

Entscheidungsgründe

1 Der Hessische Verwaltungsgerichtshof ersucht den Gerichtshof durch Beschluß vom 28. April 1970, beim Gerichtshof eingegangen am 28. Mai 1970, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag um Vorabentscheidung über die „Gültigkeit der Verordnung Nr. 102/64 der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über die Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen für Getreide und Getreideerzeugnisse, Reis, Bruchreis und Verarbeitungserzeugnisse aus Reis vom 28. Juli 1964 (Amtsblatt 1964, S. 2125)..., insbesondere über die Frage, ob die Artikel 1 und 7 dieser Verordnung Nr. 102/64, soweit sie Ausfuhrlizenzen und Kautionen für Ausfuhrlizenzen betreffen, rechtsgültig sind".

2 Der Gerichtshof hat in seinem heute in der Rechtssache 25/70 ergangenen Urteil für Recht erkannt, daß die Prüfung der vom Hessischen Verwaltungsgerichtshof vorgelegten Fragen nichts ergeben hat, was die Gültigkeit der genannten Bestimmungen berühren könnte.

3 In der vorliegenden Rechtssache wird der Gerichtshof jedoch in einer der Unterfragen um Entscheidung darüber gebeten, ob die Bestimmungen des Artikels 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 102/64 gültig sind, wenn „es sich... um die Kaution für Ausfuhrlizenzen handelt, in denen der Erstattungsbetrag im voraus festgesetzt wird".

4 Nach Artikel 7 Absatz 1 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 102/64 beträgt die Kaution 5 Rechnungseinheiten je 1000 Kilogramm, wenn der Erstattungsbetrag im voraus festgesetzt wird. Nach Meinung der Berufungsbeklagten d Ausgangsverfahrens bedeutet dieser Betrag — ein Vielfaches der für den Fall der nicht voraus fixierten Erstattung vorgesehenen Kaution — eine überhöhte Belastung, die außer Verhältnis zu der tatsächlichen Zielsetzung der Kautionsregelung steht.

5 Grundsätzlich läßt sich nicht bestreiten, daß die Kaution bei „Vorausfixierung" der Erstattung höher festgesetzt werden muß als bei einem Geschäft, auf das die am Tage der Ausfuhr geltende Erstattung anwendbar ist. Da die vorherige Festsetzung im Interesse des Handels eingeführt wurde, mußten im System der Verordnung gleichzeitig ausreichende Garantien vorgesehen werden, damit der Mechanismus der gemeinsamen Marktorganisation nicht durch Spekulationen gestört werden konnte, die durch die Einführung dieses Rechts möglich geworden waren.

6 Zu diesem Zweck wurde die Kaution so bemessen, daß sie der Preisentwicklung und infolgedessen den Änderungen des Erstattungsbetrags während der Gültigkeitsdauer der Ausfuhrlizenz Rechnung trägt. Die Kaution muß ausreichend hoch sein, um den Exporteuren jedes Interesse daran zu nehmen, ihre in den beantragten und erteilten Lizenzen konkretisierten Ausfuhrpläne je nach den Preisschwankungen auf den Außenmärkten zu ändern. Sonach ist die Forderung einer höheren Kaution bei vorheriger Festsetzung der Erstattung ein notwendiges Mittel, um die Einhaltung der mit der Lizenzerteilung verbundenen Verpflichtung und damit die sichere Vorausschau der zukünftigen Marktentwicklung zu gewährleisten.

7 Bei der Breite der möglichen Preisschwankungen auf den fraglichen Märkten erscheint der gewählte Betrag keineswegs überhöht. Im übrigen steht die Bestimmung der Kautionshöhe im Ermessen des für den Erlaß der einschlägigen Verordnungen zuständigen Gemeinschaftsorgans.

Kosten

8 Die Auslagen des Rates und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen beim Gerichtshof eingereicht haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das vorliegende Verfahren ein Zwischenstreit in dem vor dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof anhängigen Rechsstreit. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aufgrund der Prozeßakten,
nach Anhörung des Berichtes des Berichterstatters,
nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Berufungsbeklagten des Ausgangsverfahrens, des Rates und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften,
nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts,
aufgrund des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere seiner Artikel 2, 39, 40, 43, 149, 155, 173, 177 und 189,
aufgrund der Verordnung Nr. 19 des Rates vom 4. April 1962 und der Verordnung Nr. 102/64/EWG der Kommission vom 28. Juli 1964,
aufgrund des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere seines Artikels 20,

aufgrund der Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften,
aufgrund des heute in der Rechtssache 25/70 ergangenen Urteils des Gerichtshofes

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm gemäß Beschluß des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes Kassel vom 28. April 1970 vorgelegten Fragen für Recht erkannt :

Die Prüfung der vorgelegten Fragen hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der nachstehenden Vorschriften berühren könnte :

1. **der Verordnung Nr. 102/64/EWG der Kommission vom 28. Juli 1964 über die Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen für Getreide und Getreideerzeugnisse, Reis, Bruchreis und Verarrbeitungserzeugnisse aus Reis, die aufgrund von Artikel 16 Absatz 3 der Verordnung Nr. 19 nach dem in Artikel 26 dieser Verordnung vorgesehenen Verwaltungsausschußverfahren ergangen ist;**
2. **der Artikel 1 und 7 der Verordnung Nr. 102/64/EWG der Kommission, soweit sie die Ausfuhrlizenzen und die Kautionsstellung für diese Lizenzen betreffen.**

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 17. Dezember 1970.

Lecourt Donner Trabucchi

Monaco Mertens de Wilmars Pescatore Kutscher

Luxemburg, den 17. Dezember 1970

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
R. Lecourt

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS ALAIN DUTHEILLET DE LAMOTHE

(siehe Rechtssache 11/70, S. 1142)