In der Rechtssache 117/83

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Verwaltungsgericht Frankfurt am Main in dem vor diesem Gericht anhängigen Rechtsstreit

KARL KÖNECKE GMBH & CO. KG, FLEISCHWARENFABRIK, Bremen,

gegen

BUNDESANSTALT FÜR LANDWIRTSCHAFTLICHE MARKTORDNUNG

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung und die Gültigkeit der Verordnung Nr. 1071/68 der Kommission vom 25. Juli 1968 über Durchführungsbestimmungen für die Gewährung von Beihilfen für die private Lagerhaltung auf dem Sektor Rindfleisch (ABl. L 180, S. 19) hinsichtlich der Möglichkeit, eine zu Unrecht freigegebene Kaution nachträglich für verfallen zu erklären und wiedereinzuziehen,

erläßt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten Mackenzie Stuart, des Kammerpräsidenten Y. Galmot, der Richter O. Due, U. Everling und C. Kakouris,

Generalanwalt: P. VerLoren van Themaat
Kanzler: J. A. Pompe, Hilfskanzler

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf und die gemäß Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichten Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens, die Firma Karl Könecke GmbH & Co. KG (nachstehend Klägerin genannt),

hatte sich gegenüber der Beklagten des Ausgangsverfahrens, der Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (nachstehend Beklagte genannt), verpflichtet, 150 t frisches Rindfleisch der Tarifstelle 02.01 A II a) 1 bb) 11 des Gemeinsamen Zolltarifs (nachstehend GZT genannt) mit Ursprung in der Gemeinschaft für 4 Monate einzulagern. Die Klägerin lagerte jedoch in Wirklichkeit gefrorene entbeinte Vorderviertel von Rindern ein, die aus der Volksrepublik China in die Gemeinschaft eingeführt worden waren. Nachdem die Beklagte dies festgestellt hatte, wiederrief sie durch Bescheide vom 26. Mai 1976 die gemäß der Verordnung Nr. 1071/68 der Kommission vom 25. Juli 1968 über Durchführungsbestimmungen für die Gewährung von Beihilfen für die private Lagerhaltung auf dem Sektor Rindfleisch (ABl. L 180, S. 19) gewährte Beihilfe von 290 067,51 DM und die bereits erteilte Freigabe der nach Artikel 4 der genannten Verordnung gestellten Kaution. Sie forderte die Rückzahlung des Beihilfebetrages und erklärte die Kaution für verfallen. In Höhe des Kautionsbetrages erklärte sie gegen eine gleich hohe Gegenforderung der Klägerin die Aufrechnung.

Die Klägerin focht die Bescheide der Beklagten vor dem Verwaltungsgericht Frankfurt am Main an und verklagte diese gleichzeitig auf Zahlung von 115 290 DM (Betrag der Kaution).

Die verantwortlichen Inhaber und Angestellten der Firma Karl Könecke GmbH & Co. KG wurden wegen der geschilderten Tat vom Landgericht Bremen rechtskräftig zu Freiheits- bzw. Geldstrafen verurteilt.

Das vorlegende Gericht, das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main hat erhebliche Zweifel hinsichtlich der Natur der fraglichen Kaution. Es führt aus, die Verordnung Nr. 1071/68 enthalte keine Rechtsgrundlage für die Aufhebung von Kautionsfreigabebescheiden, und es sei nicht möglich, im Gemeinschaftsrecht eine andere Rechtsgrundlage zu finden; sodann prüft das Verwaltungsgericht, ob es eine Rechtsgrundlage für die Aufhebung des Freigabebescheides im nationalen deutschen Recht gebe. Im vorliegenden Fall vertritt es die Ansicht, gegen die Anwendung des § 48 Verwaltungsverfahrensgesetz spreche die Rechtsnatur der Kaution, außerdem ergebe sich aus dem Wesen der Kaution selbst, daß eine einmal freigegebene Kaution nicht mehr zurückgefordert werden könne.

Nach diesen Feststellungen prüft das Verwaltungsgericht noch die Möglichkeit, daß die Beklagte einen dem freigegebenen Kautionsbetrag der Höhe nach entsprechenden Betrag fordern könne, wenn nämlich die Kautionsregelung der Verordnung Nr. 1071/68 im Prinzip noch eine Anspruchsgrundlage für die Geldleistung enthalte, die durch die Kaution gesichert werden sollte, und wenn die Anspruchsvoraussetzungen vorlägen. Nachdem es die Möglichkeit eines Reugeldes ausgeschlossen hat, weil es kein Recht auf Rücktritt von den Pflichten des Lagerhalters gebe — es sei denn im Falle höherer Gewalt —, vertritt das Verwaltungsgericht die Ansicht, da der Kautionsverfall Folge vergangenen rechtswidrigen Handelns sei, handele es sich hierbei vielmehr um die Verhängung einer Geldstrafe. Es sei ein Strafanspruch, dessen Realisierung durch die Kaution gesichert werde. In einem solchen Falle könne die Beklagte sich zwar nicht mehr aus der Kaution befriedigen, weil diese nicht mehr vorhanden sei, aber sie könne den Strafanspruch selbst geltend machen und von der Klägerin die Zahlung der Geldstrafe verlangen.

Falls es sich tatsächlich um eine Geldstrafe handele, stelle sich für das Verwaltungsgericht die Frage nach der Vereinbarkeit einer solchen Regelung mit höherrangigem Gemeinschaftsrecht. Die

fraglichen Vorschriften entsprächen dann nicht den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft für das Strafrecht Geltung hätten und die nach dem Urteil des Gerichtshofes vom 14. Mai 1974 in der Rechtssache 4/73 (Nold, Slg. S. 491) deshalb auch für das Gemeinschaftsrecht verbindlich seien. Vor allem würden hier die folgenden vier Grundsätze verletzt, die in der Bundesrepublik Deutschland Verfassungsrang hätten:

a) in dubio pro reo,

b) nulla poena sine culpa,

c) der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit,

d) ne bis in idem.

Aus diesen Gründen legt das Verwaltungsgericht folgende Fragen zur Vorabentscheidung vor:

„1. Enthält Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 1071/68 der Kommission vom 25. Juli 1968 über Durchführungsbestimmungen für die Gewährung von Beihilfen für die private Lagerhaltung auf dem Sektor Rindfleisch (ABl. L 180 vom 26. 7. 1968, S. 19) eine Ermächtigung für die nationalen Interventionsstellen, nach Ablauf des Lagerungszeitraums zu Unrecht freigegebene Kautionen wieder einzuziehen?

2. Falls Frage 1 zu verneinen ist: Ist eine nationale Regelung, die zu der Aufhebung eines rechtswidrigen Kautionsfreigabebescheides und zu der Rückforderung des Kautionsbetrages nach Ablauf der Lagerungsfrist ermächtigt, mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar?

3. Falls Frage 2 zu bejahen ist: Ist eine nationale Regelung im Sinne der Frage 2, die die Aufhebung des Freigabebescheides und damit die Rückforderung der Kaution in das Ermessen der Interventionsstelle stellt, mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar?

4. Falls Frage 1 oder Frage 2 zu bejahen ist: Wie lautet der Anspruch, der durch die Kaution des Artikels 4 der Verordnung (EWG) Nr. 1071/68 gesichert wird?

5. Falls Frage 4 dahin gehend zu beantworten ist, daß es sich bei dem durch die Kaution gesicherten Anspruch um einen Strafanspruch handelt: Verstößt Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 1071/68 und der ihr inhärente Strafanspruch gegen höherrangiges Gemeinschaftsrecht?"

Der Vorlagebeschluß ist am 27. Juni 1983 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Die Bundesregierung, vertreten durch den Ministerialrat im Bundesministerium für Wirtschaft M. Seidel und den Regierungsdirektor im Bundesministerium für Wirtschaft E. Röder, sowie die Kommission, vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes J. Sack als Bevollmächtigten, haben nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG schriftliche Erklärungen eingereicht.

Der Gerichtshof hat mit Beschluß vom 7. Dezember 1983 die Rechtssache an die Fünfte Kammer verwiesen.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwaltes beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Er hat jedoch der Kommission einige Fragen vorgelegt, die diese schriftlich vor dem 21. Januar 1984 beantworten sollte.

II — Beim Gerichtshof eingereichte schriftliche Erklärungen

Die *Regierung der Bundesrepublik Deutschland* schlägt in ihren schriftlichen Erklärungen vor, die erste Frage zu ver-

neinen, und macht geltend, Artikel 4 der Verordnung Nr. 1071/68 regele nicht den Fall, daß eine Kaution zu Unrecht freigegeben worden sei. Es seien auch keine anderen einschlägigen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts ersichtlich.

Zur zweiten Frage schlägt die Bundesregierung vor, diese zu bejahen; sie bezieht sich insoweit auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes (Urteil vom 21. 9. 1983 in den verbundenen Rechtssachen 205 bis 215/82, Deutsche Milchkontor GmbH/ Bundesrepublik Deutschland, Slg. S. 2633). Die Befugnis der Mitgliedstaaten erstrecke sich nicht nur auf den Erlaß von Verfahrensvorschriften in bezug auf die Rückforderung von zu Unrecht gezahlten Beträgen, sonden auch auf den Erlaß materiellrechtlichter Regelungen. Zu diesem Punkt bezieht sich die Bundesregierung auf das Urteil vom 12. Juni 1980 in den verbundenen Rechtssachen 119 und 126/79 (Lippische Hauptgenossenschaft/Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, Slg. S. 1863), insbesondere auf Randnummer 10 der Entscheidungsgründe (Slg. S. 1879), und auf die Schlußanträge des Generalanwalts (Slg. S. 1884, rechte Spalte).

Die Bundesregierung vertritt die Ansicht, die Grundsätze der Rechtsprechung über die Wiedereinziehung von zu Unrecht geleisteten Zahlungen könnten auf die zu Unrecht erfolgte Freigabe einer Kaution übertragen werden. Das Wesen der Kaution stehe dem nicht entgegen. Die Bundesregierung verweist ferner auf das Urteil vom 17. Dezember 1970 in der Rechtssache 11/70 (Internationale Handelsgesellschaft/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Slg. S. 1125), genauer auf Randnummer 18 der Entscheidungsgründe (Slg. S. 1138), wonach die Kaution die Sicherheit für die Erfüllung einer freiwillig übernommenen Verpflichtung ist. Nach Ansicht der Bundesregierung hat die Kaution im vorliegenden Fall nicht den Zweck, einen „potentiellen zukünftigen (Geld-) Anspruch" zu sichern, wie das Vorlagegericht meine, sondern die Einhaltung des zum Vertragsinhalt gemachten Gemeinschaftsrechts, das in seiner Anwendbarkeit nicht dadurch gegegenstandslos sei, daß die Kaution freigegeben werde. Demgemäß spreche die fünfte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1071/68 von der Kaution als einer Garantie.

Der Verstoß sei somit auch nach der Kautionsfreigabe beachtlich, da sonst die Grundsätze der Gleichbehandlung und der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts verletzt würden, wenn nur die Fälle einer Zuwiderhandlung, die während der Lagerzeit festgestellt würden, geahndet würden. Daher erlaube das Gemeinschaftsrecht den Mitgliedstaaten nicht nur die Rückforderung einer zu Unrecht freigegebenen Kaution, sondern gebiete sie sogar.

Zur dritten Frage schlägt die Bundesrepublik vor, sie zu verneinen. Ebenso wie in ihrer Stellungnahme zur zweiten Frage führt sie aus, die Grundsätze der Gleichbehandlung und der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts verböten es, die Rückforderung des Kautionsbetrages dem Ermessen der nationalen Interventionsstelle zu überlassen. Für diese Auffassung bezieht sie sich auf das Urteil vom 6. Mai 1982 in den verbundenen Rechtssachen 146, 192 und 193/81 (BayWa AG/Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, Slg. S. 1503), insbesondere auf Randnummer 30 der Entscheidungsgründe (S. 1535).

Zur vierten Frage erklärt die Bundesregierung, durch die Kaution gemäß Artikel 4 der Verordnung Nr. 1071/68 werde der Anspruch gegenüber dem Lagerhalter gesichert, daß dieser seinen vertraglichen Pflichten nachkomme, um die Zielsetzung der Beihilfe zur privaten

Lagerhaltung als Marktlenkungsinstrument erreichen zu können. Weder die Rückforderung der Beihilfe noch eventuelle Schadensersatzforderungen reichten aus als Vorkehrung gegen Verstöße auf diesem Gebiet. Veräußere beispielsweise der Lagerhalter das gelagerte Rindfleisch vorzeitig, werde er mangels eines bezifferbaren Schadens keinen Schadensersatz leisten müssen. Es bedürfe also der Kaution als Sanktion, um spekulative Geschäfte mit dem gelagerten Rindfleisch zu unterbinden (vgl. hierzu das Urteil vom 23. 2. 1983 in der Rechtssache 66/82, Fromançais, Slg. 395, Randnummer 12 ff. der Entscheidungsgründe).

Ferner stelle der durch die Kaution gesicherte Anspruch, der sich am ehesten mit dem Anspruch auf Vertragsstrafe vergleichen lasse, keine strafrechtliche Sanktion dar (siehe das bereits genannte Urteil vom 17. 12. 1970 in der Rechtssache 11/70, Internationale Handelsgesellschaft).

Die Bundesregierung schlägt vor, die fünfte Frage zu verneinen; hierzu führt sie aus, es handele sich bei der mit der Kaution bezweckten Sanktion nicht um eine Kriminalstrafe. Auch wenn keine Kriminalstrafe vorliege, sei doch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Es seien also die Erforderlichkeit des eingesetzten Mittels und das Verhältnis des eingesetzten Mittels zu dem angestrebten Zweck zu prüfen. Zu diesem Punkt bezieht die Bundesregierung sich auf die Urteile des Gerichtshofes vom 11. Mai 1977 in den verbundenen Rechtssachen 99 und 100/76 (De Beste Boter u. Hoche/Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, Slg. S. 861, insbesondere Randnummer 11 der Entscheidungsgründe, Slg. S. 873), vom 29. April 1982 in der Rechtssache 147/81 (Merkur Fleisch-Import GmbH/ Hauptzollamt Hamburg-Ericus, Slg. S. 1389, insbesondere Randnummer 12 der Entscheidungsgründe, Slg. S. 1397) und auf das genannte Urteil in der Rechtssache 66/82 (Fromançais), insbesondere Randnummern 7 ff. der Entscheidungsgründe).

Die Kaution sei erforderlich, um Spekulationen mit dem gelagerten Rindfleisch zu verhindern, und in Übereinstimmung mit den genannten Entscheidungen des Gerichtshofes zu verneinen, daß es an der Verhältnismäßigkeit fehle. Im vorliegenden Fall sei überdies zu beachten, daß der Verstoß gegen die Pflichten als Lagerhalter sogar Grund zu einer Bestrafung der für die Klägerin handelnden Personen gewesen sei.

Die *Kommission* bemerkt vorab in ihren Erklärungen, die Verordnung Nr. 1071/68 sei aus rechtsterminologischer Sicht nicht optimal abgefaßt. Wenn Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe e und Artikel 4 dieser Verordnung von einer „Kaution" sprächen, so sei dies zumindestens teilweise eine unrichtige Bezeichnung. Nach Ansicht der Kommission handelt es sich sachlich gesehen bei dieser sogenannten Kautionsregelung um zweierlei: Der Einlagerer des Fleisches gehe bei Abschluß des Vertrages ein Vertragsstrafenversprechen ein, und die Zahlung der Vertragsstrafe werde durch die Leistung einer Kaution sichergestellt. Sprachlich habe nur der zweite Teil dieser Regelung in der Verordnung deutlich Ausdruck gefunden, sachlich könne aber an einer Vertragsstrafenregelung überhaupt kein Zweifel bestehen. Aus Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 989/68 des Rates vom 15. Juli 1968 zur Festsetzung der Grundregeln betreffend die Gewährung von Beihilfen für die private Lagerhaltung bei Rindfleisch (ABl. L 169, S. 10) sowie aus der Verordnung Nr. 1071/68, die hierauf verweise, ergebe sich nämlich, daß die Kaution nicht der Sicherung der Rückforderung einer eventuell

zu Unrecht geleisteten Beihilfe diene, sondern eine zusätzliche Sanktion darstelle, wenn die eingegangenen vertraglichen Verpflichtungen nicht eingehalten würden. Dies sei die typische Rolle einer zivilrechtlichen Vertragsstrafe. Angesichts dessen stelle sich die Frage nach der Rückforderung der Kaution sachlich überhaupt nicht.

Handele es sich sachlich bei der „Kautionsregelung" um ein eingegangenes Vertragsstrafenversprechen des Einlagerers, so bedeute die bloße Freigabe der Kaution nicht, daß nunmehr die Vertragsstrafe nicht mehr verlangt werden könnte. Stelle sich nämlich heraus, daß diese tatsächlich fällig geworden sei, weil der Einlagerer seine Verpflichtungen aus dem Vertrag nicht eingehalten habe, so könne die Zahlung des entsprechenden Betrages unanbhängig von der Tatsache verlangt werden, ob die zu seiner Sicherung gestellte Kaution irrigerweise freigegeben worden sei oder nicht. Durch die Freigabe der Kaution sei nur das Sicherungsmittel entfallen, nicht jedoch die materielle Forderung, die Inhalt des Vertragsstrafenversprechens gewesen sei.

Nach Ansicht der Kommission ist Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1071/68 dahin zu verstehen, daß die Vertragsstrafe fällig wird, wenn die eingegangenen Verpflichtungen nicht eingehalten werden. Die erste und die vierte Vorlagefrage seien deshalb folgendermaßen zu beantworten: Artikel 4 der Verordnung Nr. 1071/68 der Kommission enthält keine Ermächtigung für die nationalen Interventionsstellen, zu Unrecht nach dieser Vorschrift freigegebene Kautionen wiedereinzuziehen. Jedoch schließt die zu Unrecht erfolgte Freigabe der Kaution nicht aus, daß die nach Artikel 4 Absatz 3 dieser Verordnung verwirkte Vertragsstrafe auch noch nach Freigabe der sie sichernden Kaution geltend gemacht wird.

Zur zweiten und dritten Vorlagefrage vertritt die Kommission die Ansicht, daß eine nationale Vorschrift, die eine Regelung der Rückforderung der Kaution enthalte, nicht auf das Gemeinschaftsrecht gestützt werden könne. Wenn dagegen eine solche Regelung die Geltendmachung des Vertragsstrafeanspruchs im oben genannten Sinne meine, so wäre sie vom Gemeinschaftsrecht nicht nur gedeckt, sondern geradezu gefordert. Es gebe in diesem Bereich kein Ermessen, da die Vertragsstrafe in jedem Falle fällig werde, wenn die vertraglichen Verpflichtungen nicht eingehalten würden. Ein Ermessungsspielraum würde zu Ungleichbehandlungen innerhalb des Gemeinsamen Marktes führen, ohne daß dafür eine sachliche Berechtigung bestünde (vgl. Urteil des Gerichtshofes in den verbundenen Rechtssachen 146, 192 und 193/82, BayWa u. a., a. a. O.).

Die Kommission schlägt deshalb vor, auf die zweite und die dritte Vorlagefrage folgendermaßen zu antworten: Eine nationale Regelung, die zu der Aufhebung eines rechtswidrigen Kautionsfreigabebescheides gemäß der Verordnung Nr. 1071/68 und zu der Rückforderung des Kautionsbetrages ermächtigt, ist mit dem Gemeinschaftsrecht nicht vereinbar. Dagegen hat die zuständige Interventionsstelle auch nach Freigabe der Kaution die Verpflichtung, die nach der Verordnung Nr. 1071/68 verfallene Vertragsstrafe einzuziehen.

Zur fünften Frage vertritt die Kommission die Auffassung, wenn der Gerichtshof tatsächlich Artikel 4 der Verordnung Nr. 1071/68 für ungültig erklären sollte, weil er eine derartige Vertragsstrafe vorsehe, müßte das Urteil zugleich auch Wirkung für Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 989/68 des Rates vom 15. Juli 1968 zur Festsetzung der Grundregeln betreffend die Gewährung von Beihilfen für die private Lagerhaltung bei Rindfleisch (ABl. L 169, S. 10) haben.

Die Kommission weist außerdem darauf hin, daß das Verwaltungsgericht Artikel 4 von vornherein nicht als zivilrechtliche Vertragsstrafenbestimmung ansehe, sondern diese Vorschrift sofort als Geldstrafe im strafrechtlichen Sinne einstufe und die folglich an einigen allgemein gültigen Rechtsgrundsätzen des Strafrechts messe. Sie vermöge dieser Rechtsauffassung grundsätzlich nicht zu folgen, denn nach ihrer Meinung müsse die fragliche Bestimmung an den allgemein gültigen Rechtsgrundsätzen für derartige Vertragsstrafen gemessen werden.

Die Zuständigkeit der Kommision, diese Vertragsstrafen vorzusehen, sei nach Artikel 8 der Verordnung Nr. 805/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch (ABl. L 148, S. 24) und nach Artikel 4 Absatz 2 der genannten Verordnung Nr. 989/68 unzweifelhaft gegeben.

Wenn neben der Rückforderung der Beihilfe im Falle der Vertragsverletzung keine zusätzliche Sanktion verhängt werde, wäre z. B. der Betreffende leicht geneigt, die Ware vor Abschluß der vorgesehenen Zeit auszulagern; die Kommission hätte dann keinen sicheren Überblick über die Marktentwicklung, und der Wert der ganzen Einlagerungsaktion wäre in Frage gestellt. Hierzu verweist die Kommission auf das Urteil vom 17. Dezember 1970 in der Rechtssache 11/70 (Internationale Handelsgesellschaft/Einfuhr- und Vorratsstelle, Slg. S. 1125).

Zu den im einzelnen vorgetragenen Ausführungen des Verwaltungsgerichts hinsichtlich der Rechtsgültigkeit von Artikel 4 der Verordnung Nr. 1071/68 ist die Kommission der Ansicht, eine Verletzung des Grundsatzes „in dubio pro reo" könne nicht angenommen werden, da sich diese Auffassung ihrer Ansicht nach nur halten ließe, wenn es sich um eine Kriminalstrafe handeln würde. Für privatrechtliche Schuldverhältnisse gelte dieser Satz dagegen nicht.

Was die angebliche Verletzung des Grundsatzes „nulla poena sine culpa" betreffe, dürfte die Meinung des Verwaltungsgerichts, dieser Grundsatz sei verletzt, weil eine juristische Person (die Kommanditgesellschaft) für das persönliche Verschulden einzelner ihrer Vertreter bestraft werde, im wesentlichen auf die unrichtige Meinung zurückzuführen sei, es handele sich im vorliegenden Fall um eine Kriminalstrafe. Die Kommission verweist auf das deutsche Recht und führt aus, nach diesem Recht lasse sich die vom Verwaltungsgericht vertretene Rechtsmeinung nicht halten. Um so selbstverständlicher sei es, daß eine juristische Person, die eine privatrechtliche Verbindlichkeit eingehe, natürlich auch für eine Vertragsstrafe einstehen müsse, die wegen des Verhaltens eines ihrer Vertreter verwirkt worden sei.

Hinsichtlich der angeblichen Verletzung des Grundsatzes „ne bis in idem" macht die Kommission geltend, das Verwaltungsgericht irre erneut, denn es stufe die privatrechtliche Vertragsstrafe fälschlich als Kriminalstrafe ein. Wäre dem so, dann dürften allerdings nicht wegen desselben Vergehens zwei selbständige Strafen verhängt werden. Im Verhältnis von Vertragsstrafe und Kriminalstrafe gelte der Grundsatz „ne bis in idem" jedoch nicht.

Zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit meint die Kommission, der vorliegende Fall biete eigentlich keine Veranlassung, die Verhältnismäßigkeit der Regelung des Artikels 4 der Verordnung Nr. 1071/68 zu überprüfen. Die Klägerin habe in schwerwiegender, nämlich zweifacher Weise gegen ihre vertragliche Verpflichtungen verstoßen, und sie habe dies, wie aus der strafrechtlichen Verurteilung folge, vorsätzlich getan: Sie habe nicht frisches Fleisch im Sinne der

Verordnung eingelagert, und es habe sich auch nicht um Fleisch mit Ursprung in der Gemeinschaft gehandelt. Die Kommission räumt allerdings — obwohl der vorliegende Fall dazu an sich keine Veranlassung biete — unter Bezugnahme auf das Urteil des Gerichtshofes vom 21. Juni 1979 in der Rechtssache 240/78 (Atalanta BV/Produktschap voor Vee en Vlees, Slg. S. 2137) ein, daß der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in vollem Umfang in die Bestimmung der Kommission einzufließen habe. In der fraglichen Verordnung sei dieser Grundsatz berücksichtigt worden, da die Kaution erst in Fällen, in denen der fehlende Teil der einzulagernden Menge 10 % überschreite, in Höhe eines entsprechenden Teils verfalle.

Auf der Grundlage der vorausgegangenen Ausführungen schlägt die Kommission vor, auf die fünfte Vorlagefrage folgendermaßen zu antworten: Die Prüfung der vorgelegten Fragen hat nichts ergeben, was die Gültigkeit von Artikel 4 der Verordnung Nr. 1071/68 der Kommission in Frage stellen könnte. Jedoch bleibt ungeachtet der in Artikel 4 Absatz 3 der genannten Verordnung Nr. 1071/68 enthaltenen Präzisierungen Artikel 4 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 989/68 des Rates anwendbar in dem Sinne, daß die zuständige Stelle die Vertragsstrafe und folglich die Kaution je nach der Schwere der Vertragsverletzung für ganz oder teilweise verfallen erklären kann.

III — Mündliche Verhandlung

In der Sitzung vom 11. April 1984 haben die Kläger des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Rechtsanwalt C. Volkmann, Bremen, und die Kommission, vertreten durch J. Sack als Bevollmächtigten, mündliche Ausführungen gemacht.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 20. Juni 1984 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main hat mit Beschluß vom 26. Mai 1983, beim Gerichtshof eingegangen am 27. Juni 1983, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag, Fragen nach der Auslegung und der Gültigkeit von Artikel 4 der Verordnung Nr. 1071/68 der Kommission vom 25. Juli 1968 über Durchführungsbestimmungen für die Gewährung von Beihilfen für die private Lagerhaltung auf dem Sektor Rindfleisch (ABl. 180, S. 19) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Fragen stellen sich im Rahmen eines Rechtsstreits, den ein deutsches Unternehmen gegen die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (nachstehend BALM genannt) führt. Das Unternehmen hatte sich entsprechend der genannten Verordnung verpflichtet, eine bestimmte Menge fri-

schen Rindfleischs mit Ursprung in der Gemeinschaft für vier Monate einzulagern, und hatte nach Ablauf der Lagerfrist die Freigabe der nach Artikel 4 der genannten Verordnung in Form einer Bankbürgschaft gestellten Kautionen erlangt.

3 Später stellten die Zollfahndungsbehörden fest, daß die Klägerin Gefrierfleisch mit Ursprung aus der Volksrepublik China gelagert hatte. Daraufhin widerrief die BALM die Festsetzung der Beihilfe und die Freigabe der Kautionen; sie forderte die Beihilfen zurück und erklärte die Kaution für verfallen. In Höhe des Kautionsbetrages erklärte die BALM gegen eine gleich hohe Forderung, die dem Unternehmen gegen sie zustand, die Aufrechnung. In einem Strafverfahren wurden die verantwortlichen Inhaber und Angestellten des Unternehmens wegen der Tat, die dem Kautionsverfall zugrunde lag, zu Freiheits- beziehungsweise Geldstrafen verurteilt.

4 Das Verwaltungsgericht, bei dem Klage gegen die Bescheide über den Verfall der Kaution erhoben wurde, vertritt die Ansicht, die genannte Verordnung Nr. 1071/68 enthalte keine Ermächtigungsgrundlage für die Aufhebung von Kautionsfreigabebescheiden und eine solche Grundlage finde sich auch nicht in anderen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts, insbesondere nicht in Artikel 8 der Verordnung Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 94, S. 13).

5 In seinem Vorlagebeschluß äußert das Verwaltungsgericht auch erhebliche Zweifel daran, ob die Aufhebung des Freigabebescheides nach nationalem Recht zulässig sei. Da die Kaution ein Sicherungsmittel darstelle, könne sie nicht mehr gefordert werden, wenn sich das Risiko bereits realisiert habe. Für den Fall, daß die Kautionsregelung der Verordnung Nr. 1071/68 eine Anspruchsgrundlage für eine Geldleistung enthalte, die durch die Kaution gesichert werden sollte, und daß die Anspruchsvoraussetzungen für diese Geldleistung erfüllt seien, erwägt das Verwaltungsgericht, ob die BALM die Möglichkeit habe, statt des Widerrufs des Freigabebescheides einen dem freigegebenen Kautionsbetrag der Höhe nach entsprechenden Betrag zu fordern. Das Verwaltungsgericht meint jedoch, wenn ein solches Recht bestehe, handele es sich eher um das Recht, eine Geldstrafe zu verhängen; es stellt sich für diesen Fall die Frage nach der Vereinbarkeit der betreffenden Regelung mit höherrangigem Gemeinschaftsrecht. Im vorliegenden Fall seien bestimmte dem Strafrecht der Mitgliedstaaten gemeinsame Rechtsgrundsätze verletzt, insbesondere weil gegen die Verantwortlichen bereits strafrechtliche Sanktionen verhängt worden seien.

6 Angesichts dieser Sach- und Rechtslage hat das Verwaltungsgericht dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Enthält Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 1071/68 der Kommission vom 25. Juli 1968 über Durchführungsbestimmungen für die Gewährung von Beihilfen für die private Lagerhaltung auf dem Sektor Rindfleisch (ABl. L 180 vom 26. 7. 1968, S. 19) eine Ermächtigung für die nationalen Interventionsstellen, nach Ablauf des Lagerungszeitraums zu Unrecht freigegebene Kautionen wieder einzuziehen?

2. Falls Frage 1 zu verneinen ist: Ist eine nationale Regelung, die zu der Aufhebung eines rechtswidrigen Kautionsfreigabebescheides und zu der Rückforderung des Kautionsbetrages nach Ablauf der Lagerungsfrist ermächtigt, mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar?

3. Falls Frage 2 zu bejahen ist: Ist eine nationale Regelung im Sinne der Frage 2, die die Aufhebung des Freigabebescheides und damit die Rückforderung der Kaution in das Ermessen der Interventionsstelle stellt, mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar?

4. Falls Frage 1 oder Frage 2 zu bejahen ist: Wie lautet der Anspruch, der durch die Kaution des Artikels 4 der Verordnung (EWG) Nr. 1071/68 gesichert wird?

5. Falls Frage 4 dahin gehend zu beantworten ist, daß es sich bei dem durch die Kaution gesicherten Anspruch um einen Strafanspruch handelt: Verstößt Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 1071/68 und der ihr inhärente Strafanspruch gegen höherrangiges Gemeinschaftsrecht?

Zur ersten und vierten Frage

7 Zuerst sind die mit der ersten und vierten Frage aufgeworfenen Probleme zu untersuchen, um zu klären, ob das Gemeinschaftsrecht eine hinreichende Rechtsgrundlage für die Aufhebung eines Kautionsfreigabebescheides oder für die Forderung eines dem zu Unrecht freigegebenen Kautionsbetrag der Höhe nach entsprechenden Betrages enthält.

8 In ihren beim Gerichtshof eingereichten schriftlichen Erklärungen schlägt die Regierung der Bundesrepublik Deutschland vor, die erste Frage zu verneinen, da Artikel 4 der Verordnung Nr. 1071/68 nicht den Fall regele, daß eine Kaution zu Unrecht freigegeben worden sei; es seien auch keine anderen einschlägigen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts ersichtlich. Hinge-

gen vertritt sie die Auffassung, die in Artikel 5 EWG-Vertrag niedergelegten Grundsätze geböten die Rückforderung einer zu Unrecht freigegebenen Kaution durch die Mitgliedstaaten. Hauptzweck der Kautionsregelung sei es, die Erfüllung des Lagervertrages und die Beachtung eines Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten. Der Verstoß eines Marktteilnehmers gegen diese Verpflichtungen bleibe auch nach der Kautionsfreigabe beachtlich, damit vermieden werde, daß derjenige, bei dem ein Verstoß erst nach Kautionsfreigabe habe festgestellt werden können, besser gestellt werde als diejenigen, deren Zuwiderhandlungen bereits vorher erkennbar gewesen seien.

9 Die Kommission macht geltend, bei Abschluß des Lagervertrags gehe der Einlagerer tatsächlich zwei Verpflichtungen ein: die Verpflichtung, gegebenenfalls eine Vertragsstrafe zu zahlen, und die Verpflichtung, zur Sicherstellung dieser Zahlung eine Kaution zu stellen. Leider sei nur die zweite dieser Verpflichtungen in der fraglichen Verordnung deutlich zum Ausdruck gekommen. Die Verpflichtung zur Zahlung bleibe jedoch auch nach Freigabe der Kaution bestehen. Wenn sich herausstelle, daß der Lagerhalter den Vertrag nicht erfüllt habe, könne die Kaution nicht erneut gestellt oder wieder eingezogen werden, es könne aber die Zahlung eines entsprechenden Betrags als Vertragsstrafe gefordert werden.

10 Wie das vorlegende Gericht und die Kommission ausgeführt haben, ist anzunehmen, daß es nicht möglich ist, die erneute Stellung einer Sicherheit zu verlangen, wenn sich das Risiko, für das sie gestellt worden ist, bereits realisiert hat. In diesem Sinn kann die Kaution nicht wieder eingezogen werden, wenn sie nach Ablauf der Lagerfrist zu Unrecht freigegeben worden ist. Deshalb ist zu prüfen, ob, wie die Kommission geltend macht, die Kautionsregelung tatsächlich eine Verpflichtung zur Zahlung einer Vertragsstrafe oder eines Bußgeldes enthält, die sich von dem Erfordernis der Stellung einer Sicherheit unterscheidet und die auch nach der Freigabe der Kaution weiterbesteht.

11 Hierzu ist zu bemerken, daß eine Sanktion, selbst wenn sie keinen strafrechtlichen Charakter besitzt, nur dann verhängt werden darf, wenn sie auf einer klaren und unzweideutigen Rechtsgrundlage beruht. Zur Beantwortung der ersten und der vierten Vorlagefrage ist deshalb zu prüfen, ob Artikel 4 der Verordnung Nr. 1071/68 eine solche Grundlage darstellt; zu diesem Zweck ist die Vorschrift im Lichte ihres Wortlauts, ihres Textzusammenhangs und des mit ihr verfolgten Zwecks auszulegen.

12 Artikel 4 lautet wie folgt:

„(1) Bei Vertragsabschluß ist vom Lagerhalter eine Kaution zu stellen, deren Betrag 50 v. H. des in dem Vertrag aufgeführten Beihilfebetrags nicht übersteigt und die in Form von Bargeld oder durch Bürgschaft einer Kreditanstalt erbracht werden kann, die den von jedem Mitgliedstaat festgesetzten Erfordernissen entspricht.

(2) Die Höhe der Kaution wird bei der Festsetzung des Beihilfebetrags oder bei der Eröffnung des Ausschreibungsverfahrens festgesetzt.

(3) Die Kaution verfällt in voller Höhe, wenn die Verpflichtungen aus dem Vertrag nicht eingehalten werden; werden jedoch weniger als 90 v. H. der im Vertrag vereinbarten Menge fristgerecht eingelagert und gelagert, so verfällt die Kaution für den fehlenden Teil der in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a) genannten Menge.

(4) Die Kaution verfällt nicht, wenn der Lagerhalter durch höhere Gewalt an der Einhaltung der vorstehend erwähnten Verpflichtungen gehindert wurde."

13 Dieser Artikel trifft zwar in einigen Beziehungen recht detaillierte Regelungen, er enthält jedoch keine ausdrückliche Vorschrift in bezug auf die Situation, die entsteht, wenn eine Kaution zu Unrecht freigegeben wird. Weder die übrigen Vorschriften der Verordnung noch ihre Begründungserwägungen enthalten insoweit Hinweise. Das gleiche gilt für die Verordnung Nr. 989/68 des Rates vom 15. Juli 1968 zur Festsetzung der Grundregeln betreffend die Gewährung von Beihilfen für die private Lagerhaltung bei Rindfleisch (ABl. L 169, S. 10). Keine der fraglichen Bestimmungen sieht ausdrücklich die Verhängung einer Vertragsstrafe oder einer sonstigen Sanktion vor, die sich vom Verlust der Kaution unterscheidet; auch erlauben sie nicht ausdrücklich die Aufnahme einer derartigen Klausel in die mit den Wirtschaftsteilnehmern abzuschließenden Verträge.

14 In bezug auf die Kautionsregelung auf dem Gebiet der Ein- und Ausfuhren von landwirtschaftlichen Erzeugnissen hat der Gerichtshof in seinem Urteil vom 17. Dezember 1970 in der Rechtssache 11/70 (Internationale Handelsgesellschaft, Slg. 1970, 1125) entschieden, daß diese Regelung die tatsächliche Durchführung der Ein- und Ausfuhren, für welche die Lizenzen beantragt werden, sichern soll, damit die zuständigen Behörden zum sachgemäßen Einsatz des Interventionsinstrumentariums — dazu gehören etwa die Ankauf-, Einlagerungs- oder Lagerabbauaktionen, die Festsetzung der Aus-

fuhrerstattungen, die Schutzmaßnahmen und die Auswahl der Maßnahmen zur Vermeidung von Verkehrsverlagerungen — befähigt werden. Er hat hinzugefügt, daß die Verpflichtung der Wirtschaftsteilnehmer wirkungslos bliebe, wenn ihre Erüllung nicht durch geeignete Mittel gesichert würde, und daß die Kautionsregelung in dieser Hinsicht angemessener ist als eine Regelung, die nachträglich die Verhängung von Geldbußen vorsähe. Schließlich hat der Gerichtshof ausgeführt, daß die Kaution nur die Sicherheit für die Erfüllung einer freiwillig übernommenen Verpflichtung ist und daher einer Strafsanktion nicht gleichgestellt werden kann.

15 In gleicher Weise wird mit der Kautionsregelung auf dem Gebiete der privaten Lagerhaltung bezweckt, sicherzustellen, daß der Wirtschaftsteilnehmer den Lagervertrag so erfüllt, wie dies in der gemeinschaftsrechtlichen Regelung und dem abgeschlossenen Vertrag bestimmt ist. Diese Zielsetzung spricht nicht dafür, Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1071/68 so auszulegen, daß ein dem Kautionsbetrag der Höhe nach entsprechender Betrag zu zahlen ist, wenn die Kaution nach Ablauf der Lagerfrist zu Unrecht freigegeben wurde. In diesem Zeitpunkt kann die Lagerverpflichtung nicht mehr erfüllt werden, und die Zahlung könnte nicht mehr dazu dienen, die tatsächliche Durchführung des Geschäfts zu sichern, sondern sie würde lediglich eine Sanktion für die Nichterfüllung der übernommenen Verpflichtung darstellen.

16 Wie die Bundesregierung geltend gemacht hat, kann das Fehlen einer solchen Sanktion insofern eine Lücke in der Kautionsregelung darstellen, als derjenige, der die Freigabe der Kaution durch falsche Angaben erlangt, deren Verlust vermeidet. Dieses Argument wäre geeignet, eine Auslegung, wie sie die Bundesregierung und die Kommission gewünscht haben, zu unterstützen, wenn die fragliche Verordnung unter Berücksichtigung ihres Wortlauts und der mit ihr verfolgten Zielsetzung eine derartige Auslegung zuließe. Es reicht hingegen allein nicht aus, um eine klare und unzweideutige Grundlage für die Verhängung einer Sanktion zu bilden.

17 Die erste und die vierte Frage sind deshalb dahin gehend zu beantworten, daß Artikel 4 der Verordnung Nr. 1071/68 der Kommission vom 25. Juli 1968 über Durchführungsbestimmungen für die Gewährung von Beihilfen für die private Lagerhaltung auf dem Sektor Rindfleisch keine Ermächtigung für die nationalen Interventionsstellen enthält, nach Ablauf des Lagerungszeitraums zu Unrecht freigegebene Kautionen wieder einzuziehen oder gegen die Wirtschaftsteilnehmer finanzielle Sanktionen zu verhängen, die der Höhe nach dem freigegebenen Kautionsbetrag entsprechen.

Zur zweiten Frage

18 Die zweite Frage des vorlegenden Gerichts geht dahin, ob eine nationale Regelung, die zu der Aufhebung eines rechtswidrigen Kautionsfreigabebescheides und zu der Rückforderung des Kautionsbetrages nach Ablauf der Lagerungsfrist ermächtigt, mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist.

19 Wie bereits ausgeführt, vertritt die Bundesregierung die Ansicht, das Gemeinschaftsrecht gebiete die Rückforderung einer zu Unrecht freigegebenen Kaution durch die Mitgliedstaaten, während die Kommission der Auffassung ist, eine solche Rückerstattung könne nicht verlangt werden, sondern die Mitgliedstaaten müßten die Zahlung des entsprechenden Betrages als Vertragsstrafe fordern. Hinsichtlich der Modalitäten besteht zwischen der Bundesregierung und der Kommission Einigkeit darüber, daß die Regelung der nationalen Gesetzgebung in den Grenzen überlassen sei, die der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung über die Wiedereinziehung von zu Unrecht geleisteten Zahlungen durch die innerstaatlichen Behörden im Rahmen ihrer Verwaltung der gemeinsamen Marktorganisationen festgelegt hat.

20 Angesichts der Antwort des Gerichtshofes auf die erste und die vierte Frage ist festzustellen, daß die gemeinschaftsrechtliche Regelung für die Gewährung von Beihilfen für die private Lagerhaltung auf dem Sektor Rindfleisch als eine erschöpfende Regelung anzusehen ist, die den Mitgliedstaaten nicht die Befugnis läßt, zur Ausfüllung einer etwaigen Lücke dieser Regelung in ihrem nationalen Recht eine Verpflichtung für die Wirtschaftsteilnehmer vorzusehen, welche in der gemeinschaftsrechtlichen Regelung keine Grundlage findet. Etwas anderes kann nur dann gelten, wenn allgemeine Vorschriften des Gemeinschaftsrechts über die Verwaltung der gemeinsamen Marktorganisationen durch die Behörden der Mitgliedstaaten eine in dieser Hinsicht ausreichende Ermächtigungsgrundlage enthalten.

21 Zu diesem letzten Punkt hat sich das vorlegende Gericht zu Recht auf Artikel 8 der Verordnung Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik bezogen, der vorsieht, daß „die Mitgliedstaaten ... gemäß den einzelstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften die erforderlichen Maßnahmen [treffen], um ... die infolge von Unregelmäßigkeiten ... abgeflossenen Beträge wiedereinzuziehen." Diese Bestimmung betrifft jedoch, wie das Verwaltungsgericht ausgeführt hat, die Rückforderung von Beträgen, die aus Mitteln des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft gezahlt wurden; sie kann

nicht auf die Beitreibung einer Sanktion ausgedehnt werden, die in der gemeinschaftsrechtlichen Regelung keine Grundlage findet, selbst wenn in der Praxis die als derartige Sanktion eingezogenen Beträge von den innerstaatlichen Behörden bei den Ausgaben, die durch den Fonds finanziert werden, abgesetzt werden.

22 Außerdem verpflichtet der genannte Artikel 8 die Mitgliedstaaten auch, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um entsprechend ihrem nationalen Recht Unregelmäßigkeiten zu verfolgen, die in bezug auf die gewährten Beträge begangen werden. Die oben getroffene Feststellung läßt das Recht und die Pflicht der innerstaatlichen Behörden unberührt, einen Wirtschaftsteilnehmer zu verfolgen, dem es gelungen ist, die Freigabe einer Kaution durch betrügerische Machenschaften zu erreichen. In Ermangelung einer Vorschrift, die die Behörden dazu ermächtigt, die Zahlung eines dem freigegebenen Kautionsbetrag der Höhe nach entsprechenden Betrags zu fordern, ermöglicht es ein solches Vorgehen, dem von der Bundesregierung hervorgehobenen Mißstand, zumindest teilweise, abzuhelfen.

23 Die zweite Frage ist deshalb dahin zu beantworten, daß eine nationale Regelung, die zur Aufhebung eines rechtswidrigen Kautionsfreigabebescheides und zur Rückforderung des Kautionsbetrages nach Ablauf der Lagerfrist ermächtigt, mit dem Gemeinschaftsrecht nicht vereinbar ist, daß dieser Umstand jedoch das Recht und die Pflicht der innerstaatlichen Behörden unberührt läßt, entsprechend ihrem innerstaatlichen Recht einen Wirtschaftsteilnehmer zu verfolgen, der die Freigabe der Kaution durch betrügerische Machenschaften erreicht hat.

24 Angesichts der Antworten auf die erste, die zweite und die vierte Frage, sind die übrigen Fragen gegenstandslos.

Kosten

25 Die Auslagen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland sowie der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die beim Gerichtshof Erklärungen eingereicht haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem nationalen Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

auf die ihm vom Verwaltungsgericht Frankfurt am Main mit Beschluß vom 26. Mai 1983 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. **Artikel 4 der Verordnung Nr. 1071/68 der Kommission vom 25. Juli 1968 über Durchführungsbestimmungen für die Gewährung von Beihilfen für die private Lagerhaltung auf dem Sektor Rindfleisch enthält keine Ermächtigung für die nationalen Interventionsstellen, nach Ablauf des Lagerungszeitraums zu Unrecht freigegebene Kautionen wieder einzuziehen oder gegen die Wirtschaftsteilnehmer finanzielle Sanktionen zu verhängen, die der Höhe nach dem freigegebenen Kautionsbetrag entsprechen.**

2. **Eine nationale Regelung, die zur Aufhebung eines rechtswidrigen Kautionsfreigabebescheides und zur Rückforderung des Kautionsbetrages nach Ablauf der Lagerfrist ermächtigt, ist mit dem Gemeinschaftsrecht nicht vereinbar; doch läßt dieser Umstand das Recht und die Pflicht der innerstaatlichen Behörden unberührt, entsprechend ihrem innerstaatlichen Recht einen Wirtschaftsteilnehmer zu verfolgen, der die Freigabe der Kaution durch betrügerische Machenschaften erreicht hat.**

Mackenzie Stuart Galmot

Due Everling Kakouris

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 25. September 1984.

Der Kanzler
Im Auftrag

D. Louterman
Verwaltungsrätin

Der Präsident

A. J. Mackenzie Stuart