SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache 38/86 *

I — Sachverhalt und Verfahren

Am 27. März 1981 legte die Klägerin des Ausgangsverfahrens, die Firma Karl-Heinz Neumann (im folgenden: Klägerin), der Beklagten des Ausgangsverfahrens, der Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (im folgenden: Beklagte), einen Antrag für den Kauf von Bullen-Unterschalen nach der Verordnung (EWG) Nr. 713/81 der Kommission vom 19. März 1981 über den Verkauf von bestimmtem entbeintem Rindfleisch aus Beständen einiger Interventionsstellen zu pauschal im voraus festgesetzten Preisen (ABl. L 74, S. 27) vor. Dieser Verkauf sollte vom 30. März bis zum 30. April 1981 oder bis zur Erschöpfung der verfügbaren Mengen erfolgen.

Der Pauschalpreis für das in Rede stehende Erzeugnis war auf 3 675 ECU pro Tonne festgesetzt, was zu dem Zeitpunkt, zu dem die Klägerin ihr Kaufangebot einreichte, 10 112,68 DM pro Tonne entsprach.

Gemäß Artikel 2 Absatz 2 der bereits genannten Verordnung Nr. 2173/79 hinterlegte die Klägerin gleichzeitig mit ihrem Verkaufsantrag eine Kaution, die sich nach Artikel 15 der Verordnung auf 50 ECU pro Tonne belief. Was den Verfall der Kaution angeht, bestimmt Artikel 16 der Verordnung:

„1) Hat der Käufer unbeschadet der Absätze 2 und 3 bei Ablauf der in Artikel 18 Absatz 1 vorgesehenen Frist die im Vertrag festgesetzte Gesamtmenge des Erzeugnisses nicht bezahlt, so löst die Interventionsstelle den Vertrag für die nicht bezahlte Menge.

2) Außer im Falle höherer Gewalt verfällt die Kaution:

a) entsprechend der nicht innerhalb der vorgesehenen Frist bezahlten Menge, wenn die bezahlte Menge mindestens 60 % und höchstens 95 % der im Kaufvertrag vorgesehenen Menge entspricht;

b) in voller Höhe, wenn die bezahlte Menge 60 % der im Vertrag vorgesehenen Menge nicht erreicht.

3) Bei Nichteinhaltung der übrigen Vertragsverpflichtungen kann die zuständige Stelle des Mitgliedstaats die Kaution je nach Schwere der Vertragsverletzung als ganz oder teilweise verfallen erklären.

Die zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten unterrichten die Kommission über die Fälle, in denen der vorstehende Unterabsatz zur Anwendung kommt, wobei die geltend gemachten Umstände und die jeweils getroffenen Maßnahmen mitzuteilen sind."

Am 1. April 1981 erließ der Rat nach den bereits am 23. März 1981 eingetretenen Änderungen der Leitkurse der Gemeinschaftswährungen die Verordnung (EWG) Nr. 850/81 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 878/77 über die in der Landwirtschaft anzuwendenden Umrechnungskurse (ABl. L 90, S. 1). Durch diese Verordnung wurde der „grüne" Kurs der Deutschen Mark vom 6. April 1981 an angehoben. Daraus hätte sich bei dem Fleisch, das die Klägerin erwerben wollte, eine Preissenkung von 10 112,68 DM auf 9 763,01 DM pro Tonne ergeben. Am 7. April 1981

* Verfahrenssprache: Deutsch.

sandte die Beklagte der Klägerin eine „Verkaufsbestätigung" zum ursprünglichen Preis zu.

Durch die Änderung des Umrechnungskurses wurden die Mitbewerber der Klägerin begünstigt, die ihren Antrag erst ab 6. April 1981 stellten. Die Klägerin sah daher keine Chance mehr, die Interventionsware bei Bindung an den alten Umrechnungskurs ohne Verlust zu vermarkten. Nachdem sie über diese Problematik mit Bediensteten der Beklagten telefonisch Unterredungen geführt hatte, ließ sie durch die Firma Martin Lund GmbH mit Fernschreiben vom 14. und 23. April 1981 den Vertrag „stornieren". Diese Firma, eine Schwesterfirma der Klägerin, gab gleichzeitig mit der Stornierungserklärung zwei neue Kaufanträge zum neuen Satz ab, die die Beklagte annahm. Die Ware wurde ordnungsgemäß abgenommen und bezahlt.

Die Beklagte erklärte anschließend die gleichzeitig mit dem Kaufantrag vom 27. März 1981 hinterlegte Kaution mit der Begründung für verfallen, daß die Klägerin die sich aus ihrem ursprünglichen Angebot ergebende Zahlungsverpflichtung nicht erfüllt habe.

Die Klägerin erhob gegen diese Entscheidung Klage beim Verwaltungsgericht Frankfurt am Main und forderte die Erstattung der Kaution.

Im Rahmen dieses Rechtsstreits hat das Verwaltungsgericht dem Gerichtshof zwei Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt, die sich im wesentlichen auf die Auslegung der bereits genannten Verordnung Nr. 850/81 sowie darauf beziehen, ob es im Gemeinschaftsrecht einen allgemeinen Rechtsgrundsatz der sogenannten sachlichen Unbilligkeit gibt.

In seinen dem Gerichtshof am 26. September 1985 vorgetragenen Schlußanträgen hat der Generalanwalt die Ansicht vertreten, daß das Gemeinschaftsrecht keinen allgemeinen Rechtsgrundsatz der sachlichen Unbilligkeit kenne, im folgenden aber ausgeführt:

„[Dagegen] halte ich eine Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit sehr wohl für gegeben, wenn eine Kaution in voller Höhe für verfallen erklärt wird, obwohl feststeht, daß die betreffende Interventionsstelle infolge von Ersatzverkäufen an die Klägerin unter Umständen der hier gegebenen Art keinen oder jedenfalls einen wesentlich geringeren Schaden erlitten hat."

In seinem Urteil vom 14. November 1985 in der Rechtssache 299/84 (Neumann, Slg. 1984, 3663) ist der Gerichtshof (Zweite Kammer), was den Grundsatz der sachlichen Unbilligkeit angeht, den Schlußanträgen gefolgt. Zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit enthält das Urteil unter anderem folgende Ausführungen:

„Da das innerstaatliche Gericht in seinem Vorlagebeschluß den Grundsatz der sachlichen Unbilligkeit ausdrücklich als besondere Konkretisierung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes bezeichnet hat, ist allerdings zu untersuchen, ob das Ergebnis, dem dieses Gericht zuneigt, auf diesen Grundsatz in seiner vom Gemeinschaftsrecht anerkannten Form gestützt werden kann.

In dieser Hinsicht ist zu prüfen, ob der Verfall der Kaution unter den im Vorlagebeschluß aufgeführten Umständen eine Maßnahme darstellen kann, die zu dem mit der Kautionsregelung verfolgten rechtmäßigen Zweck außer Verhältnis steht."

Nach der Prüfung der in Frage stehenden Regelung und des der Rechtssache zugrunde liegenden Sachverhalts ist der Gerichtshof zu folgendem Ergebnis gelangt:

„[Somit] kann der vom Gemeinschaftsrecht anerkannte Verhältnismäßigkeitsgrundsatz unter Umständen, wie sie im Vorlagebeschluß geschildert sind, keine Lösung für den beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit bieten."

Das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main war dennoch der Auffassung, in dem Rechtsstreit gehe es um eine Beurteilung der Gültigkeit des Artikels 16 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2173/79, gemessen am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Durch Beschluß vom 15. Januar 1986 hat dieses Gericht daher entschieden, den Gerichtshof erneut zu befragen, und folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Ist Artikel 16 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2173/79 der Kommission vom 4. Oktober 1979 über Durchführungsbestimmungen betreffend den Absatz des von den Interventionsstellen gekauften Rindfleischs und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 216/69 (ABl. L 251, S. 12) wegen Unvereinbarkeit mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit insofern ungültig, als diese Vorschrift auch auf den Fall Anwendung findet, daß die auf einen Vertrag gekaufte Menge von Interventionsware zwar nicht abgenommen und bezahlt wird, statt dessen jedoch unter Mitwirkung der Interventionsstelle von demselben Käufer oder einer Schwesterfirma über dieselbe Menge neue Verträge geschlossen werden, die in vollem Umfang erfüllt werden, und dieses Verhalten des Käufers auf dem Umstand beruht, daß die Erfüllung des ursprünglichen Vertrages wegen einer Änderung des Umrechnungskurses des ECU zu erheblichen wirtschaftlichen Verlusten geführt hätte?

Der Vorlagebeschluß ist am 12. Februar 1986 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Das vorlegende Gericht führt in diesem Beschluß aus, die Argumentation des Generalanwalts in seinen Schlußanträgen vom 26. September 1985 veranlasse es dazu, den Gerichtshof erneut anzurufen. Es ist der Auffassung, der Umstand, daß der Gerichtshof dem Vorschlag des Generalanwalts nicht gefolgt sei, sei darauf zurückzuführen, daß es die Frage der Kautionshöhe vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit nicht thematisiert habe.

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben schriftliche Erklärungen eingereicht die Klägerin des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Rechtsanwalt Schiller, Köln, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes P. Karpenstein als Bevollmächtigten.

Der Gerichtshof hat am 19. November 1986 auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die Rechtssache gemäß Artikel 95 der Verfahrensordnung an die Zweite Kammer zu verweisen und die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

II — Schriftliche Erklärungen

Die *Klägerin des Ausgangsverfahrens* weist darauf hin, daß der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ein tragendes Prinzip des Gemeinschaftsrechts zur Begrenzung belastender hoheitlicher Maßnahmen sei.

Um festzustellen, ob eine Bestimmung des Gemeinschaftsrechts dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspreche, sei zu prüfen, ob die eingesetzten Mittel zur Erreichung des angestrebten Ziels angemessen und erforderlich seien.

Die Kernfrage sei deshalb, ob ein pauschaler, vollständiger und automatischer Kautionsverfall nach Artikel 16 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2173/79 auch dann angemessen und erforderlich sei, wenn — wie hier — die Klägerin zwar die mit dem ursprünglichen Vertrag gekaufte Menge von Interventionsware nicht abgenommen und bezahlt habe, sie oder eine ihrer Schwestergesellschaften jedoch statt dessen unter Mitwirkung der Interventionsstelle über dieselbe Menge neue Verträge geschlossen hät-

ten, die in vollem Umfang ordnungsgemäß erfüllt worden seien. Die Interventionsbestände seien damit entlastet worden. Die Klägerin verweist auf das bereits zitierte erste Urteil vom 14. November 1985 und trägt vor, die in Frage stehende Kautionsregelung verfolge den Zweck, die Einhaltung der sich aus dem Kaufantrag ergebenden vertraglichen Verpflichtungen und der in den Bestimmungen der betreffenden Verordnungen vorgesehenen Verkaufsbedingungen durch den Käufer im Rahmen des Absatzes des von den Interventionsstellen angekauften Rindfleischs zu gewährleisten. Unter den Umständen des vorliegenden Falles stände ein pauschaler, vollständiger und automatischer Kautionsverfall zu den mit der Kautionsregelung angestrebten Zielen völlig außer Verhältnis.

Die Besonderheit des vorliegenden Falles unterscheide sich deutlich von dem Fall, daß ein Marktteilnehmer seine Verpflichtung zur Abnahme weder aufgrund des ursprünglichen Vertrages noch aufgrund eines Ersatzvertrages erfülle. Dies sei ein Wertungsgesichtspunkt, der bei der Frage der Angemessenheit eines Kautionsverfalls nicht außer acht gelassen werden könne.

Die Klägerin schlägt daher vor, die Vorlagefrage wie folgt zu beantworten:

Artikel 16 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2173/79 der Kommission vom 4. Oktober 1979 über Durchführungsbestimmungen betreffend den Absatz des von den Interventionsstellen gekauften Rindfleischs und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 216/69 ist wegen Unvereinbarkeit mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz insofern ungültig, als diese Vorschrift auch auf den Fall Anwendung findet, daß die auf einen Vertrag gekaufte Menge von Interventionsware zwar vom Käufer nicht abgenommen und bezahlt wird, statt dessen jedoch unter Mitwirkung der Interventionsstelle von demselben Käufer oder einer Schwesterfirma über dieselbe Menge neue Verträge geschlossen werden, die in vollem Umfang erfüllt werden.

Die *Kommission* stellt vorab fest, der Gerichtshof habe in der Begründung des ersten Urteils vom 14. November 1985 eingehende Überlegungen dazu angestellt, ob die in Vollzug des Artikels 16 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2173/79 ergangene Verfallentscheidung gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstoße. Die vom Verwaltungsgericht vorgelegte Frage sei daher in der Substanz vom Gerichtshof bereits beantwortet worden und im Grunde überflüssig. Im übrigen sei die Verhältnismäßigkeit einer Regelung anhand einer Mittel-Zweck-Überlegung zu beurteilen, d. h. im vorliegenden Fall aufgrund der Frage, ob das eingesetzte Mittel, d. h. der Verfall der Kaution, zur Erreichung des angestrebten Ziels und damit der ordnungsgemäßen Erfüllung der durch die Kaution gesicherten, rechtmäßig bestehenden Verpflichtung angemessen und erforderlich sei.

In seiner Rechtsprechung habe der Gerichtshof vor allem darauf hingewiesen, daß die Verletzung von Haupt- und von Nebenpflichten nicht zu den gleichen Sanktionen führen dürfe. Liege ein Verstoß gegen eine Pflicht vor, wegen deren Beachtung die Kaution selbst vorgesehen worden sei, sei der vollständige Verfall der Kaution regelmäßig nicht zu beanstanden. Bei Nichtbeachtung einer weniger schwerwiegenden Nebenpflicht müsse hingegen von Fall zu Fall geprüft werden, ob der volle Verfall einer gestellten Kaution als übermäßig streng anzusehen sei.

Zur Verhältnismäßigkeit der in Artikel 16 Absatz 2 getroffenen Regelung trägt die Kommission vor, diese Vorschrift sei schon von ihrer Anlage her auf die Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und damit auf die Vermeidung unangemessen strenger Kautionsentscheidungen zugeschnitten.

Außerdem betrage die in Frage stehende Kaution nur 1,36 % des Preises, und es liege offensichtlich neben der Sache, wenn man im Verfall der im Verhältnis zum Wert der nicht erfüllten Hauptpflicht derart niedrig bemessenen Kaution eine übermäßig strenge Maßnahme sehe.

Die Kommission räumt ein, daß Artikel 16 Absatz 2 keinen Raum für die Berücksichtigung spezieller Umstände lasse, wie sie im Ausgangsfall zur Diskussion stünden, sie ist aber der Meinung, daß es selbst in einem wie dem von der Klägerin beschriebenen Fall keinen Grund gebe, von der Ungültigkeit dieser Vorschrift auszugehen.

Erweise sich, wie im Falle der Klägerin, der Ankauf von Interventionsbeständen für den Käufer infolge rechtlicher Währungsveränderungen wirtschaftlich als ein schlechtes Geschäft, so liege dies im Rahmen eines von allen Wirtschaftsteilnehmern zu tragenden Wechselkursrisikos. Die Wirksamkeit des geschlossenen Kaufvertrages und das durch die Kaution gesicherte Interesse der Gemeinschaft an der Vertragserfüllung blieben von Wechselkursänderungen grundsätzlich unberührt. Insoweit sei speziell im vorliegenden Fall zu beachten, daß sich die Klägerin in einer währungspolitisch brisanten Situation im Interesse eines sicheren Zuschlags dazu entschlossen habe, ihren Kaufantrag so frühzeitig einzureichen, daß noch der alte, ungünstige Umrechnungskurs ECU/DM zur Anwendung gekommen sei.

Die Klägerin habe ihren Kaufantrag offenbar ganz bewußt noch vor dem Inkrafttreten der bereits genannten Verordnung Nr. 713/81 eingereicht, um sich eine sichere Aussicht auf Berücksichtigung dieses Antrages zu verschaffen. Wenn sie jetzt die kursbedingte Besserstellung jener Konkurrenten ins Spiel bringe, die erst nach der Korrektur des ECU-Kurses Anträge abgegeben hätten, stelle dies keinen rechtlich zulässigen Einwand gegen die Angemessenheit der in Artikel 16 Absatz 2 verankerten Verfallsregel dar.

Die in Artikel 15 der Verordnung Nr. 2173/79 vorgesehene Kaution, die pauschal und unabhängig von konkreten Verlusten festgesetzt sei, diene in erster Linie nicht dem Ausgleich eines der Interventionsstelle möglicherweise entstehenden Schadens, sondern der Seriösität der Vertragsangebote als solcher und der Einhaltung geschlossener Verträge.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebiete es demnach nicht, bei der Befreiung der Kaution nach den bei der Interventionsstelle und bei der Gemeinschaft tatsächlich entstandenen Kosten zu differenzieren.

Die Kommission schlägt daher vor, die Vorlagefrage wie folgt zu beantworten:

Die Prüfung der gestellten Frage hat nichts ergeben, was Artikel 16 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2173/79 der Kommission vom 4. Oktober 1979 über Durchführungsbestimmungen betreffend den Absatz des von den Interventionsstellen gekauften Rindfleischs und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 216/69 (ABl. L 251, S. 12) mit dem gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unvereinbar erscheinen lassen könnte.

O. Due
Berichterstatter