2. Soweit die zu den Bedingungen der Verordnung Nr. 563/76 erworbenen eiweißhaltigen Erzeugnisse auf der Grundlage von Verträgen weiterverkauft worden sind, die vor dem Inkrafttreten dieser Verordnung abgeschlossen worden sind, enthält das Gemeinschaftsrecht einen Rechtssatz des Inhalts, daß eine Kaution, die gemäß einer aufgrund dieser Verordnung erlassenen Kautionsfestsetzung gestellt worden ist, auch dann nicht erstattet werden darf, wenn die Kautionsfestsetzung mit Rechtsbehelfen des nationalen Rechts angefochten und dann wegen der Ungültigkeit der genannten Verordnung aufgehoben worden ist. Sind diese gegen Stellung einer Kaution erworbenen Erzeugnisse dagegen auf der Grundlage von Verträgen weiterverkauft worden, die nach dem Inkrafttreten dieser Verordnung abgeschlossen worden sind, und ist die Kautionsfestsetzung mit Rechtsbehelfen des nationalen Rechts angefochten und dann wegen der Ungültigkeit dieser Verordnung aufgehoben worden, steht kein Rechtssatz des Gemeinschaftsrechts der Erstattung der Kaution entgegen.

3. Weder der Verfall einer nach den Verordnungen Nrn. 563/76 und 677/76 gestellten Kaution selbst noch der Zeitpunkt, zu dem dieser Verfall eintritt, ist aus der Sicht des Gemeinschaftsrechts für die Erstattung der Kaution von Bedeutung.

# SITZUNGSBERICHT
## in der Rechtssache 199/86 *

### I — Sachverhalt und Verfahren

A — *Vorgeschichte*

1. Um die Bestände an Magermilchpulver durch eine vermehrte Verwendung dieses Erzeugnisses in Futtermitteln abzubauen, band die Verordnung Nr. 563/76 des Rates die Gewährung bestimmter Gemeinschaftsbeihilfen für die Verwendung eiweißhaltiger Erzeugnisse an Futtermittelhersteller sowie die Zulassung bestimmter bei der Herstellung von Mischfuttermitteln verwendeter Erzeugnisse zum freien Verkehr in der Gemeinschaft an die Verpflichtung zum Ankauf bestimmter im Besitz der Interventionsstellen befindlicher Mengen Magermilchpulver. Um die Einhaltung dieser Verpflichtung sicherzustellen, wurden die Gewährung der Beihilfen und die Zulassung zum freien Verkehr davon abhängig gemacht, daß entweder der Ankauf von Magermilchpulver nachgewiesen oder zuvor eine Kaution gestellt wurde, die bei Nichterfüllung der Ankaufsverpflichtung verfiel.

2. Der Gerichtshof hat mit mehreren Urteilen vom 5. Juli 1977 in den Rechtssachen 114/76, 116/76 sowie in den verbundenen Rechtssachen 119 und 120/76 (Slg. 1977, 1211, 1247, 1269) auf Vorabentscheidungsfragen verschiedener nationaler Gerichte für Recht erkannt, daß die Verordnung Nr. 563/76 ungültig ist, weil der Preis, zu dem das Magermilchpulver gekauft werden mußte, in einer angesichts der Marktlage derart disproportionierten Höhe festgesetzt war, daß er

* Verfahrenssprache: Deutsch.

eine diskriminierende Verteilung der Lasten auf die einzelnen Agrarsektoren darstellte, und weil diese Verpflichtung außerdem nicht erforderlich war, um das angestrebte Ziel, nämlich den Absatz der Magermilchpulverbestände, zu erreichen.

3. Nach der Ungültigerklärung der Verordnung Nr. 563/76 kam es in den Mitgliedstaaten zu Rechtsstreitigkeiten, in denen die nationalen Verwaltungen auf Erstattung der auf der Grundlage der genannten Verordnung gestellten Kautionen verklagt wurden. Ein solcher Rechtsstreit führte zu der Vorabentscheidung des Gerichtshofes vom 13. Mai 1981 in der Rechtssache 66/80 (International Chemical Corporation, Slg. 1981, 1191).

4. In jener Rechtssache war unter anderem darüber zu befinden, ob die Wirtschaftsteilnehmer vor einem nationalen Gericht einen auf das Gemeinschaftsrecht gestützten Anspruch auf Erstattung von Beträgen, die aufgrund der für ungültig erklärten Verordnung Nr. 563/76 geleistet worden sind, auch dann geltend machen können, wenn diese Beträge nicht vom Betroffenen selbst gezahlt worden sind, sondern von seinen Lieferanten, denen er diese Beträge angeblich erstattet hat.

5. Der Gerichtshof verneinte diese Frage unter Hinweis auf Artikel 5 der Verordnung Nr. 563/76, der wie folgt lautet:

„Bei den vor dem Tag des Inkrafttretens dieser Verordnung geschlossenen Verträgen tragen die nachfolgenden Käufer der in den Artikeln 2 und 3 genannten Erzeugnisse oder der aus ihrer Verarbeitung hervorgegangenen eiweißhaltigen Erzeugnisse die Auswirkungen der Belastung, die sich aus der in dieser Verordnung festgelegten Regelung ergibt."

Demgemäß gelangte der Gerichtshof zu folgendem Ergebnis:

„Dadurch, daß während des gesamten Anwendungszeitraums der Verordnung Nr. 563/76 des Rates eine Regelung bestand, die eigens auf die Verteilung der wirtschaftlichen Folgen der durch diese Verordnung auferlegten Verpflichtungen zugeschnitten war, ist einem Anspruch auf Rückerstattung der als Kaution gestellten und für verfallen erklärten Beträge die Grundlage entzogen, selbst wenn ein solcher Anspruch nach nationalem Recht allein erfolgreich eingeklagt werden könnte. Dabei ist es unerheblich, ob das Unternehmen diese Belastung tatsächlich abgewälzt oder aber davon aus Gründen seiner Wirtschaftsstrategie abgesehen hat. Eine Rückerstattung an das Unternehmen ist erst recht ausgeschlossen, wenn es, ohne selbst zur Zahlung der fraglichen Belastung verpflichtet zu sein, den Betrag seinen Lieferanten freiwillig vorgeschossen oder erstattet hat."

B — *Ausgangsverfahren*

6. Im Jahre 1976 führte die Raiffeisen Hauptgenossenschaft e. G. (im folgenden: Klägerin des Ausgangsverfahrens) unter die Verordnung Nr. 563/76 fallende Waren ein und überführte sie in den freien Verkehr, nachdem sie bei der BALM (der Beklagten des Ausgangsverfahrens) eine Kaution in Höhe von 1 251,84 DM gestellt hatte. Sie kaufte jedoch kein Magermilchpulver.

7. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens legte gegen die Kautionsfestsetzung Widerspruch ein und erhob nach Zurückweisung dieses Widerspruchs Klage vor dem Verwaltungsgericht. Während des Verfahrens erklärte der Gerichtshof die Verordnung Nr. 563/76 für ungültig, weshalb die Klägerin des Ausgangsverfahrens geltend machte, wegen der Ungültigkeit der Verordnung seien die Verpflichtung zum Ankauf von Magermilchpulver und die Kautionsfestsetzung rechtswidrig gewesen. Die sich aus der gestellten Kaution ergebenden Belastungen habe sie auch nicht auf ihre Abnehmer abwälzen können. Das Verwaltungsgericht gab der Klage statt.

8. Gegen dieses Urteil legte die Beklagte des Ausgangsverfahrens Berufung ein und berief sich auf das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 66/80 (a. a. O.), wonach einer Klage auf Rückerstattung der Kautionen die Grundlage entzogen sei, da eine Regelung bestanden habe, die eigens auf die Verteilung der wirtschaftlichen Folgen der durch die Verordnung Nr. 563/76 auferlegten Verpflichtungen zugeschnitten gewesen sei. Gestützt auf das Urteil in der Rechtssache 66/80 gab der Hessische Verwaltungsgerichtshof der Berufung statt und wies die Klage ab.

9. Zwischenzeitlich hatte die Beklagte des Ausgangsverfahrens die Kaution für verfallen erklärt, wogegen die Klägerin des Ausgangsverfahrens Widerspruch eingelegt hatte.

10. Gegen das Berufungsurteil legte die Klägerin des Ausgangsverfahrens Revision ein, mit der die Aufhebung der Kautionsfestsetzung durch die Beklagte des Ausgangsverfahrens sowie die Freigabe dieser Kaution begehrt wird.

11. Durch Beschluß vom 22. Mai 1986, der am 31. Juli 1986 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden ist, hat das Bundesverwaltungsgericht das Verfahren ausgesetzt, bis der Gerichtshof im Wege der Vorabentscheidung über die folgenden Fragen entschieden hat:

„1) Enthält das Gemeinschaftsrecht einen Rechtssatz, der zum Inhalt hat, daß eine

— auf der Grundlage der ungültigen Verordnung (EWG) Nr. 563/76 des Rates vom 15. März 1976 erlassene und

— mit Rechtsbehelfen des nationalen Rechts angefochtene und damit nicht bestandskräftig gewordene

Kautionsfestsetzung, die nach den Vorschriften des nationalen Rechts wegen der Ungültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 563/76 aufzuheben wäre, nicht aufgehoben werden darf?

Falls die Frage 1 verneint werden sollte:

2) Enthält das Gemeinschaftsrecht einen Rechtssatz des Inhalts, daß eine Kaution, die gemäß einer

— auf der Grundlage der ungültigen Verordnung (EWG) Nr. 563/76 erlassenen und

— mit Rechtsbehelfen des nationalen Rechts angefochtenen und dann wegen der Ungültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 563/76 aufgehobenen

Kautionsfestsetzung gestellt worden ist, dennoch nicht freigegeben werden darf?

Falls die Frage 2 bejaht werden sollte:

3) a) Hat dieser Rechtssatz zum Inhalt, daß die gestellte Kaution nur dann nicht freigegeben werden darf, wenn sie vor Erlaß der die Ungültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 563/76 feststellenden Urteile des Europäischen Gerichtshofes vom 5. Juli 1977 verfallen ist, oder

b) hat er zum Inhalt, daß die Kaution auch dann nicht freigegeben werden darf, wenn sie erst nach dieser Feststellung der Ungültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 563/76 verfallen ist?

Falls die Frage 3 Buchstabe a bejaht werden sollte:

4) a) Hat der Verfall einer — hier auf der Grundlage der ungültigen Verordnung (EWG) Nr. 563/76 — gestellten Kaution zur Voraussetzung, daß

die der Kaution zugrundeliegende Kautionsfestsetzung nicht mehr anfechtbar und damit bestandskräftig ist, oder

b) kann der Verfall der Kaution schon eintreten, solange noch ein Streitverfahren über die Rechtmäßigkeit der zugrundeliegenden Kautionsfestsetzung anhängig ist?

5) a) Treten die Rechtswirkungen des Verfalls einer gestellten Kaution erst ein, wenn die Kaution durch eine behördliche Entscheidung für verfallen erklärt wird, oder

b) treten die Rechtswirkungen des Verfalls der Kaution schon unmittelbar mit der Erfüllung des den Verfall regelnden normativen Tatbestands ein, ohne daß es einer behördlichen Entscheidung über den Verfall der Kaution bedarf?

Falls die Frage 4 Buchstabe b bejaht werden sollte:

6) Enthält das Gemeinschaftsrecht einen Rechtssatz, der regelt, welche Rechtswirkungen es hat, wenn die einer gestellten und bereits verfallenen Kaution zugrundeliegende Kautionsfestsetzung nachträglich als rechtswidrig aufgehoben wird?"

12. Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben die Klägerin des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Rechtsanwalt Gündisch, am 27. Oktober 1986 und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater Peter Karpenstein als Bevollmächtigten, am 29. Oktober 1986 schriftliche Erklärungen abgegeben.

13. Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

14. Durch Beschluß vom 20. Mai 1987 hat der Gerichtshof die Rechtssache an die Sechste Kammer verwiesen.

## II — Vor dem Gerichtshof abgegebene schriftliche Erklärungen

15. Die erste Vorlagefrage geht dahin, ob das Gemeinschaftsrecht einen Rechtssatz enthält, der der — nach nationalem Recht möglichen — Aufhebung der Kautionsfestsetzung entgegensteht, der infolge der Feststellung, daß die Verordnung Nr. 563/76 ungültig ist, die Rechtsgrundlage fehlt.

16. Die *Klägerin des Ausgangsverfahrens* vermag einen derartigen Rechtssatz im Gemeinschaftsrecht nicht zu erkennen. Sie beruft sich zunächst auf das Urteil des Gerichtshofes vom 21. September 1983 in den verbundenen Rechtssachen 205 und 215/82 (Deutsche Milchkontor, Slg. 1983, 2633), wonach die Rückforderung von zu Unrecht gezahlten Beihilfen — mit gewissen Schranken, die sich aus dem Gemeinschaftsrecht ergäben — primär dem Recht der Mitgliedstaaten unterstellt sei. Dies müsse auch für den vorliegenden Fall gelten.

17. Das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 66/80 (a. a. O.), auf das die Beklagte des Ausgangsverfahrens ihre gegenteilige Auffassung stütze, sei auf den vorliegenden Fall nicht anzuwenden, weil sowohl der Sachverhalt als auch die ihm zugrundeliegenden nationalen Rechtsvorschriften verschieden gewesen seien.

18. Was den Sachverhalt anbelange, so habe die Klägerin des Ausgangsverfahrens in der Rechtssache 66/80 zum einen die

Kautionsfestsetzungen nicht rechtzeitig angefochten und zum anderen nicht beweisen können, daß sie die ihr auferlegte Belastung nicht auf die weiteren Stufen des Wirtschaftsprozesses abgewälzt habe. In der vorliegenden Rechtssache habe die Klägerin des Ausgangsverfahrens die Entscheidungen angefochten und keine Möglichkeit zur Abwälzung dieser Belastung gehabt.

19. Der rechtliche Unterschied zwischen den beiden Fällen liege darin, daß nach italienischem Recht auch ohne Einlegung eines Rechtsbehelfs innerhalb der dort geltenden zehnjährigen Verjährungsfrist die Erstattung von zu Unrecht an die öffentliche Hand geleisteten Beträgen verlangt werden könne, während dies nach deutschem Recht ausgeschlossen sei, wenn die Zahlung — wie hier — auf einem Verwaltungsakt basiere, gegen den nicht innerhalb eines Monats ein Rechtsbehelf eingelegt worden sei. Würde somit der Gerichtshof in diesem Fall entscheiden, daß das Recht der Europäischen Gemeinschaften einem nach deutschem Recht gegebenen Anspruch auf Aufhebung der Kautionsfestsetzung widerspräche, so wäre der Klägerin jede Möglichkeit genommen, sich gegen einen belastenden Verwaltungsakt zu wehren, der auf einer ungültigen Verordnung beruhe. Das die Ungültigkeit der Verordnung Nr. 563/76 aussprechende Urteil hätte damit keinerlei Wirkung.

20. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens weist schließlich auf die Möglichkeit eines Konflikts zwischen dem Gemeinschaftsrecht und den im Grundgesetz niedergelegten Grundrechten hin, sollte der Gerichtshof die erste Frage bejahen.

21. Die *Kommission* macht geltend, das Gemeinschaftsrecht kenne keinen allgemeinen Rechtssatz des Inhalts, daß eine von den nationalen Behörden aufgrund einer später für ungültig erklärten Gemeinschaftsverordnung festgesetzte Kaution, die mit den nationalen Rechtsbehelfen rechtzeitig angefochten worden sei, weder aufgehoben noch freigegeben werden könne. Die ersten beiden Fragen gingen aber wohl dahin, ob sich im vorliegenden Fall entweder aus der Verordnung Nr. 563/76 oder aus dem Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 66/80 (a. a. O.) etwas anderes ergeben könnte.

22. Die Verordnung Nr. 563/76 lege lediglich die Bedingungen für die Gestellung der Kaution fest und regele im übrigen nur die Fälle ihrer Erstattung. Die Voraussetzungen, unter denen die Kautionen freigegeben würden bzw. für verfallen zu erklären seien, seien der Verordnung Nr. 677/76 (ABl. L 81, S. 23) zu entnehmen. Diese Verordnungen enthielten jedoch nichts, was darauf schließen lassen könnte, daß sie die Aufhebung einer auf ihrer Grundlage ergangenen, jedoch materiell ungültigen Kautionsfestsetzung verbieten wollten.

23. Die Frage, ob aufgrund der für ungültig erklärten Verordnung Nr. 563/76 ergangene Kautionsfestsetzungsbescheide aufgehoben werden könnten, habe der Gerichtshof mit seinem Urteil in der Rechtssache 66/80 offenbar den nationalen Instanzen überlassen wollen.

24. Die erste Frage des Bundesverwaltungsgerichts sei deshalb zu verneinen.

*Zur zweiten Frage*

25. Diese Frage wird für den Fall der Verneinung der ersten Frage gestellt und geht dahin, ob die aufgrund eines später aufgehobenen Bescheids gestellte Kaution möglicherweise nicht freizugeben ist.

26. Die *Klägerin die Ausgangsverfahrens* führt aus, die Freigabe der Kaution sei die logische und zwingende Folge der Aufhe-

bung ihrer Rechtsgrundlage. Auch das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 66/80 spreche nicht gegen eine Verneinung dieser Frage.

27. Die *Kommission* verweist darauf, daß die Verordnung Nr. 677/76 von der Gültigkeit der Verordnung Nr. 563/76 ausgehe und demgemäß in Artikel 10 nur Voraussetzungen regele, unter denen eine rechtsgültig festgesetzte Kaution freizugeben sei. Aussagen darüber, ob und unter welchen Voraussetzungen es im Falle einer Ungültigerklärung der Verordnung Nr. 563/76 zur Freigabe der aufgrund dieser Verordnung gestellten Kautionen kommen müsse, ließen sich deshalb der Verordnung Nr. 677/76 nicht entnehmen. Derartige Aussagen ergäben sich jedoch aus Artikel 5 der Verordnung Nr. 563/76 in der Auslegung, die diese Bestimmung durch das Urteil in der Rechtssache 66/80 erfahren habe.

28. Diesem Urteil sei nämlich zu entnehmen, daß für die *vor* dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 563/76 geschlossenen Handelsverträge in Artikel 5 dieser Verordnung eine spezielle gemeinschaftsrechtliche Regelung bestanden habe, die bis zur Ungültigerklärung der Verordnung Nr. 563/76 in jedem Fall zu beachten gewesen sei. Aufgrund des Urteils in der Rechtssache 66/80 sei nach dieser Regelung bei *vor* dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 563/76 abgeschlossenen Verträgen ein Anspruch auf Freigabe von aufgrund dieser Verordnung gestellten Kautionen ausgeschlossen.

29. Für *nach* dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 563/76 abgeschlossene Verträge bleibe es demgegenüber bei dem Grundsatz, daß das nationale Recht maßgeblich sei; ein Rechtssatz des Gemeinschaftsrechts stehe einer Freigabe von Kautionen insoweit nicht entgegen. Es sei den nationalen Gerichten überlassen, ob sie den Nachweis dafür verlangten, daß die aus der Kaution erwachsenen Belastungen nicht auf den Käufer abgewälzt worden sind; jedenfalls schreibe das Gemeinschaftsrecht diesen Nachweis nicht vor. Werde er von den nationalen Gerichten verlangt, seien dabei jedenfalls die von der Rechtsprechung des Gerichtshofes, insbesondere im Urteil vom 9. November 1983 in der Rechtssache 199/82 (San Giorgio, Slg. 1983, 3595), vorgezeichneten Grenzen zu beachten.

*Zur dritten Frage*

30. Die dritte Frage wird für den Fall einer Bejahung der zweiten Frage gestellt. Sie geht dahin, ob die Nichtfreigabe der Kaution davon abhängt, ob diese vor oder nach Erlaß der die Ungültigkeit der Verordnung Nr. 563/76 feststellenden Urteile des Gerichtshofes für verfallen erklärt worden ist.

31. Die *Klägerin des Ausgangsverfahrens* beantwortet diese und die weiteren Fragen nicht, da sie im Hinblick auf die vorgeschlagenen Antworten auf die ersten beiden Fragen eine Äußerung nicht für erforderlich hält.

32. Nach Auffassung der *Kommission* ist der Zeitpunkt, zu dem die mit der Anwendung der Verordnungen Nrn. 563/76 und 677/76 betrauten Behörden den Verfall einer nach Maßgabe dieser Verordnungen geleisteten Kaution festgestellt haben, für die im Ausgangsfall streitige Frage der Freigabe einer Kaution belanglos. Maßgeblich sei allein der in Artikel 5 der Verordnung Nr. 563/76 zum Ausdruck gekommene Wille des Rates, die sich aus der Kautionsregelung ergebenden finanziellen Belastungen den Käufern der eiweißhaltigen Futtermittel aufzubürden. Die in Artikel 5 verankerte Lastenverteilung beziehe sich zwar nur auf beim Inkrafttreten der Verordnung bereits abgeschlossene Verträge, sie erfasse aber,

sofern es sich um derartige Altverträge handele, sowohl die Freigabe einer gestellten Kaution als auch die Rückzahlung eines aufgrund einer solchen Kaution definitiv gezahlten Betrags. Zwischen beiden Fällen bestehe kein grundlegender Unterschied: Es gehe jeweils um die Erstattung einer dem Importeur durch die Verordnung Nr. 563/76 auferlegten Belastung. Da die sich aus dieser Verordnung ergebenden Belastungen nach dem erklärten Willen des Verordnungsgebers auf einen Dritten abzuwälzen gewesen seien, habe das Urteil in der Rechtssache 66/80, jedenfalls soweit es um Altverträge gehe, in beiden Fällen eine Erstattung ausgeschlossen. Wenn der Gerichtshof dabei von „für verfallen erklärten Beträgen" gesprochen habe, so handele es sich um eine technische Wendung.

*Zu den Fragen 4, 5 und 6*

33. Weder die Klägerin des Ausgangsverfahrens noch die Kommission haben sich zu diesen Fragen geäußert.

C. Kakouris
Berichterstatter