der Normsetzung an diesen Fall gedacht hätte. Einem innerstaatlichen Gericht, das der Meinung ist, ihm liege ein solcher Fall vor, steht es jedoch jederzeit frei, dem Gerichtshof alle Fragen nach der Auslegung und der Gültigkeit der betreffenden Maßnahme der Gemeinschaft zur Vorabentscheidung vorzulegen, deren Beantwortung es für seine Entscheidung für erforderlich hält.

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PIETER VERLOREN VAN THEMAAT

vom 26. September 1985 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

I. Einleitung

In der vorliegenden Rechtssache geht es erstens um das Verhältnis zwischen zwei Kommissionsverordnungen (über den Verkauf des von den Interventionsstellen gekauften Rindfleischs durch diese) und einer Verordnung des Rates, mit der die im Agrarsektor anzuwendenden Umrechnungskurse geändert wurden. Zweitens geht es um ein übergangsrechtliches Problem. Dieses Problem entstand dadurch, daß der Erlaß der Ratsverordnung in die Zeit vom 30. März 1981 bis zum 30. April 1981 fiel, in der eine durch eine der Kommissionsverordnungen geregelte Verkaufsaktion durchgeführt wurde. Als indirekte Folge der Ratsverordnung, jedoch aufgrund der beiden Kommissionsverordnungen galten für Angebote, die nach Inkrafttreten der Ratsverordnung am 6. April 1981 abgegeben wurden, niedrigere Preise als für schon vor dem 6. April 1981 eingereichte Angebote. Zur letztgenannten Gruppe gehörte die Klägerin des Ausgangsverfahrens. Da sie somit gegenüber denjenigen ihrer Konkurrenten, die erst ab dem 6. April 1981 Angebote abgaben, in eine nachteilige Position geriet, stellt sich schließlich die Frage, ob ein allgemeiner, nicht nur für Übergangsregelungen geltender Grundsatz des Gemeinschaftsrechts dieser Folge entgegensteht.

Der Wortlaut der einschlägigen Regelungen, der dem Ausgangsverfahren zugrunde liegende Sachverhalt, der Ablauf des Verfahrens vor dem nationalen Gericht und die vom nationalen Gericht gestellten Fragen sowie die beim Gerichtshof eingereichten schriftlichen Erklärungen sind meines Erachtens für das bessere Verständnis dieser auf den ersten Blick relativ komplizierten Rechtssache von wesentlicher Bedeutung. Meine Übersicht darüber stütze ich auch in dieser Rechtssache großenteils auf den Sitzungsbericht. Da mir auch die zeitliche Reihenfolge der Ereignisse für das bessere Verständnis der Rechtssache von Bedeutung zu sein scheint, habe ich insoweit jedoch noch einige Ergänzungen vorgenommen.

II. Rechtlicher Rahmen

II.1. Gegenstand des Ausgangsverfahrens ist der Verfall einer Kaution im Rahmen der gemeinsamen Agrarmarktorganisationen. Diese Kaution wurde aufgrund der Verordnung Nr. 2173/79 der Kommission vom 4. Oktober 1979 über Durchführungsbestim-

* Aus dem Niederländischen übersetzt.

mungen betreffend den Absatz des von den Interventionsstellen gekauften Rindfleisches (ABl. L 251, S. 12) hinterlegt. Die Verordnung Nr. 2173/79 regelt den Verkauf von Erzeugnissen, die unter anderem gemäß der Verordnung Nr. 805/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch (ABl. L 148, S. 24) gekauft wurden.

Hierzu schreibt *Artikel 2* der Verordnung Nr. 2173/79 vor:

„1) Der Kaufantrag ist schriftlich bei der Interventionsstelle einzureichen. Der Antrag gilt von dem Tage ab als gültiger Antrag, an dem die in Absatz 2 vorgesehene Kaution eingeht.

2) ...

Der Antrag muß durch eine zugunsten der Interventionsstelle gestellte Kaution ergänzt werden.

..."

In *Artikel 3* heißt es:

„1) Die Interventionsstelle nimmt für jeden Tag die ... vollständigen Anträge als gültige Anträge an.

...

2) Abgesehen von außergewöhnlichen Fällen werden die Anträge bis zur Erschöpfung der verfügbaren Mengen binnen fünf Werktagen nach dem Tag der Einreichung angenommen.

...

3) Die Interventionsstelle unterrichtet den Antragsteller innerhalb der in Absatz 2 vorgesehenen Frist über Annahme oder Ablehnung seines Antrags."

Artikel 5 schreibt vor:

„Für die Umrechnung der im voraus festgesetzten Verkaufspreise in ECU ist der repräsentative Kurs zugrunde zu legen, der an dem Tag gültig war, an dem der Antrag gemäß Artikel 3 Absaz 1 als gültig befunden wurde."

Nach *Artikel 15* beträgt die Kaution 50 ECU pro Tonne.

Zum Verfall der Kaution bestimmt *Artikel 16*:

„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:

...

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

..."

Ferner wird in der *ersten Begründungserwägung* der Verordnung hervorgehoben:

„Der Absatz der von den Interventionsstellen gemäß Artikel 5 und 6 der Verordnung (EWG) Nr. 805/68 gekauften Erzeugnisse muß unter solchen Bedingungen erfolgen, daß jede Marktstörung vermieden wird und allen Käufern gleicher Zugang zu den Erzeugnissen und gleiche Behandlung gewährleistet wird."

Schließlich wird in der *elften Begründungserwägung* der Verordnung festgestellt:

„Damit die Geschäfte schnell abgewickelt werden, ist vorzuschreiben, daß die sich aus dem Kaufvertrag oder dem Zuschlag ergebenden Rechte innerhalb bestimmter Fristen wahrgenommen und die entsprechenden Verpflichtungen innerhalb bestimmter Fristen erfüllt werden müssen."

II.2. Der hier in Rede stehende Kaufantrag wurde entsprechend der Verordnung 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) eingereicht.

Artikel 1 dieser Verordnung lautet:

„1) Während des Zeitraums vom 30. März bis zum 30. April 1981 wird zum Verkauf angeboten:

...

— 4 000 Tonnen entbeintes Rindfleisch aus Beständen der deutschen Interventionsstelle, das vor dem 1. November 1980 eingelagert worden ist,

...

3) Die Qualitäten und die Preise für dieses Fleisch sind im Anhang I aufgeführt.

4) Die Verkäufe erfolgen gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 2173/79 und insbesondere gemäß den Artikeln 2 bis 5.

..."

In *Anhang I* wird der Preis für Jungbullen-Unterschalen auf 3 675 ECU je Tonne (damals einem Betrag von 10 112,68 DM je Tonne entsprechend) festgesetzt.

II.3. Am 1. April 1981 erließ der Rat die Verordnung Nr. 850/81 zur Änderung der Verordnung Nr. 878/77 über die in der Landwirtschaft anzuwendenden Umrechnungskurse (ABl. L 90, S. 1). Durch diese Verordnung wurde der „grüne" Umrechnungskurs der DM angehoben. Dies führte dazu, daß mit Wirkung vom 6. April 1981 der Preis je Tonne für das Fleisch, das die Klägerin kaufen wollte, von 10 112,68 DM auf 9 763,01 DM fiel.

Die *fünfte Begründungserwägung* der genannten Verordnung lautet wie folgt:

„Bei der Anpassung dieses Kurses sind ihre Auswirkungen, insbesondere auf die Preise, zu berücksichtigen. Aus diesem Grund ist vorzusehen, daß die Anwendung des neuen Kurses in der Regel innerhalb einer angemessenen, grundsätzlich an den Beginn des Wirtschaftsjahres oder an eine Änderung der Preise anknüpfenden Frist erfolgt, in bestimmten Fällen jedoch ein sofortiges Wirksamwerden nicht ausgeschlossen ist."

III. Relevanter Sachverhalt und Verfahren vor dem nationalen Gericht

III.1. Am *23. März 1981* wurden laut der zweiten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 850/81 des Rates die Leitkurse einer Reihe nationaler Währungen im Rahmen des Europäischen Währungssystems geändert.

Am *27. März 1981* stellte die Klägerin des Ausgangsverfahrens, die Firma Karl-Heinz Neumann (nachstehend: Klägerin), bei der Beklagten des Ausgangsverfahrens, der Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (nachstehend: BALM), entsprechend der Verordnung Nr. 713/81 einen Kaufantrag für Jungbullen-Unterschalen. Gemäß dieser Verordnung hinterlegte die Klägerin eine Kaution von 50 ECU je Tonne. In der mündlichen Verhandlung ist vorgetragen worden, daß auch diese Kaution am 27. März gestellt worden sei, doch konnte dies nicht mit letzter Gewißheit geklärt werden.

Die Verordnung Nr. 850/81 wurde dann am 1. April 1981 erlassen und am 4. April 1981 veröffentlicht; sie trat am *6. April 1981* in Kraft.

Der Verkauf der Ware erfolgte aufgrund der Verordnung Nr. 713/81 zu pauschal im voraus festgesetzten Preisen, im vorliegenden Fall für 3 675 ECU je Tonne. Die BALM nahm den Antrag gemäß Verkaufsbestätigung vom *7. April 1981* an.

In den Vorteil des durch die Verordnung Nr. 850/81 eingeführten neuen „grünen" Umrechnungskurses der DM kamen alle Mitbewerber der Klägerin, die ihren Antrag erst ab dem *6. April 1981* stellten. Die Klägerin sah unter diesen Umständen bei An-

wendung des alten Umrechnungskurses ihr gegenüber keine Chance mehr, die Interventionsware ohne Verlust zu vermarkten. Sie erklärte gegenüber der BALM verbindlich, sie weigere sich, ihrer Abnahme- und Zahlungspflicht nachzukommen. Daraufhin stellte die BALM die der Klägerin zugedachte Menge erneut zum Verkauf. Die Klägerin und eine ihrer Schwesterfirmen gaben neue Angebote (zum neuen Umrechnungskurs) ab, die die BALM annahm. So gelang es der Klägerin, die Ware zu einem billigeren Preis zu bekommen und auf dem Markt konkurrenzfähig zu bleiben. Gleichwohl sah sich die BALM genötigt, die Kaution für verfallen zu erklären, weil die Klägerin die ursprüngliche Abnahmeverpflichtung nicht erfüllt habe. Außer in den hier genannten Punkten besteht über den Inhalt und die Daten des Schriftwechsels und anderer Kontakte zwischen der Klägerin und der BALM nach dem 1. April 1981 keine Gewißheit.

Die Klägerin focht den genannten Bescheid, durch den der Verfall der von ihr gestellten Kaution erklärt wurde, mit Klage beim Verwaltungsgericht Frankfurt am Main an.

III.2. Im Rahmen dieses Rechtsstreits hat das Verwaltungsgericht das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„1) Ist die fünfte Begründungserwägung der Verordnung (EWG) Nr. 850/81 des Rates vom 1. April 1981 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 878/77 über die in der Landwirtschaft anzuwendenden Umrechnungskurse (ABl. L 90 vom 4. April 1981, S. 1) dahin gehend auszulegen, daß der Rat bei der Änderung der Umrechnungskurse auch eine solche Härte vermeiden wollte, wie sie für Käufer von Interventionsware nach der Verordnung (EWG) Nr. 713/81 der Kommission vom 19. März 1981 (ABl. L 74 vom 20. März 1981, S. 27) dadurch eintritt, daß sie ihren Kaufantrag vor dem 6. April 1981 abgegeben und dadurch einen höheren Preis zu entrichten haben als ihre Mitbewerber, die ihr Angebot nach dem 6. April 1981 abgegeben haben?

2) Gibt es im Gemeinschaftsrecht einen allgemeinen Rechtsgrundsatz der sachlichen Unbilligkeit, so daß eine geltende Norm des Gemeinschaftsrechts nicht angewandt werden darf, wenn sie für den Betroffenen zu einer Härte führt, die der Verordnungsgeber der Gemeinschaft erkennbar zu vermeiden gesucht hätte, wenn er bei der Normsetzung an diesen Fall gedacht hätte?"

In seinem Vorlagebeschluß führt das Verwaltungsgericht aus, nach Maßgabe des kodifizierten Gemeinschaftsrechts habe die BALM die Kaution zu Recht für verfallen erklärt. Denn die Klägerin habe die Abnahme- und Zahlungspflicht, die mit Zugang der Verkaufsbestätigung vom 7. April 1981 entstanden sei, nicht erfüllt. Auch sei diese Pflicht nicht in anderer Weise erloschen. Die Klägerin könne sich auch nicht auf höhere Gewalt berufen, denn sie habe aufgrund von Artikel 5 der Verordnung Nr. 2173/79 mit einem Wechsel der Umrechnungskurse in der Zeit nach Abgabe des Angebots rechnen müssen. Auch habe sie aufgrund dieser Vorschrift gewußt, daß für sie nur der Umrechnungskurs zum Zeitpunkt des Eingangs ihres Kaufantrags habe gelten können.

Das Verwaltungsgericht neigt indessen der Ansicht zu, die Beklagte dürfe aus anderen Gründen von der Ermächtigung des Artikels 16 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2173/79 keinen Gebrauch machen.

Erkennbar habe der Rat die Auswirkungen der Änderung der Umrechnungskurse auf die Preise berücksichtigen wollen. Dahinter könne nur die Überlegung stecken, daß die von der Gemeinschaft festgesetzten Agrarpreise den beteiligten Wirtschaftskreisen

eine stabile Kalkulationsgrundlage ermöglichen sollten. Dies erkläre auch, warum der neue Kurs im Prinzip zu Beginn des neuen Wirtschaftsjahres habe in Kraft treten sollen. Denn zu diesem Zeitpunkt änderten sich stets die maßgeblichen Preise (Richtpreis, Interventionspreis etc.), so daß eine gesicherte Kalkulationsgrundlage über das Wirtschaftsjahr hinaus in den Agrarmarktordnungen ohnehin nicht vorgesehen sei. Dies gelte aber nur für die Preise, die für das gesamte Wirtschaftsjahr festgesetzt würden, nicht jedoch für solche Preise, deren Änderung oder Bestand vom Wechsel des Wirtschaftsjahres unabhängig sei. Um solche Preise handele es sich bei den pauschal im voraus festgesetzten Verkaufspreisen von Interventionsware. Diese Preise seien nicht auf ein Wirtschaftsjahr bezogen, sondern auf die Dauer einer bestimmten Verkaufsaktion — im vorliegenden Fall auf die Zeit vom 30. März bis 30. April 1981 (Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung Nr. 713/81).

Indessen lasse die fünfte Begründungserwägung erkennen, daß der Rat nicht nur die Stabilität jener Preise habe berücksichtigen wollen, die an das Wirtschaftsjahr gekoppelt seien. Vielmehr solle auch in anderen Fällen „grundsätzlich" zum Zeitpunkt der Änderung der Preise der neue Umrechnungskurs in Kraft treten. Das Verwaltungsgericht neigt daher dazu, die erste Frage zu bejahen.

Zur zweiten Frage führt das Verwaltungsgericht aus, wenn die fünfte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 850/81 hinreichend sicher darauf hindeute, daß der Rat gerade das Problem habe vermeiden wollen, vor das sich die Klägerin durch den Wechsel der Umrechnungskurse gestellt gesehen habe, so stelle es nach dem Maßstab des deutschen Rechts einen Fall sachlicher Unbilligkeit dar, wenn die Klägerin gleichwohl die Kaution bezahlen müsse. Das deutsche Recht sehe für diesen Fall im Bereich der Steuern ausdrücklich den Erlaß der Forderung vor (§ 163 Abgabenordnung 1977). Sachliche Unbilligkeit im Sinne von § 163 Abgabenordnung liege dann vor, wenn aus dem erklärten oder mutmaßlichen Willen des Gesetzgebers angenommen werden könne, daß der Gesetzgeber die im Billigkeitswege zu entscheidende Frage, hätte er sie geregelt, im Sinne der Billigkeitsmaßnahme entschieden hätte.

Bei diesem Grundsatz handele es sich um nichts anderes als eine spezielle Konkretisierung des allgemeinen Rechtsgrundsatzes der Verhältnismäßigkeit, der auch in der Rechtsprechung des Gerichtshofes anerkannt sei. Der Gerichtshof habe indessen einen Anspruch auf Erlaß einer öffentlichrechtlichen Geldforderung aus Gründen sachlicher Unbilligkeit verneint (Urteil vom 28. Juni 1977 in der Rechtssache 118/76, Balkan-Import-Export/Hauptzollamt Berlin-Packhof, Slg. 1977, 1177). Das schließe aber nicht aus, daß es, möglicherweise im Wege einer Fortbildung der Rechtsprechung des Gerichtshofes, einen ungeschriebenen Rechtsgrundsatz des Gemeinschaftsrechts zu dieser Frage gebe.

IV. Beim Gerichtshof eingereichte schriftliche Erklärungen

IV.1. *Zur ersten Frage*

Zur ersten Frage führt die *Klägerin* aus, die Begründungserwägungen einer Verordnung der Gemeinschaft könnten nicht Gegenstand einer Auslegung gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag sein, denn ihnen fehle jegliche auf Außenwirkung gerichtete Rechtswirkung, die für eine auslegungsfähige Maßnahme des Gemeinschaftsrechts nach diesem Artikel erforderlich sei. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes sei es in diesem Fall erforderlich, diejenigen Elemente des Gemeinschaftsrechts herauszuarbeiten, die unter Berücksichtigung des Gegenstands des Rechtsstreits einer Auslegung oder gegebenenfalls einer Beurteilung ihrer Gültigkeit bedürften.

Da die Interventionsstelle im vorliegenden Fall nicht innerhalb der in Artikel 3 der Verordnung Nr. 2173/79 vorgesehenen Frist über den Kaufantrag entschieden habe, schlägt die Klägerin vor, die Frage wie folgt umzuformulieren:

„Ist die Verordnung (EWG) Nr. 850/81 des Rates vom 1. April 1981 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 878/77 über die in der Landwirtschaft anzuwendenden Umrechnungskurse in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 2 Satz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2173/79 der Kommission vom 4. Oktober 1979 dahin gehend auszulegen, daß der Käufer an seinem Kaufantrag dann nicht mehr gebunden und die Kaution dann nicht für verfallen erklärt werden kann, wenn die Interventionsstelle nicht binnen fünf Werktagen über den Antrag entschieden hat und während dieser Zeit die Umrechnungskurse so geändert werden, daß der Käufer nunmehr einen höheren Preis zu entrichten hat als Mitkonkurrenten, die ihr Angebot erst nach dem 6. April 1981 abgegeben haben?"

Ausgangspunkt sei Artikel 5 der Verordnung Nr. 2173/79 der Kommission. Danach sei für die Umrechnung der im voraus festgesetzten Verkaufspreise in ECU der repräsentative Kurs zugrunde zu legen, der an dem Tag gültig gewesen sei, an dem der Antrag gemäß Artikel 3 Absatz 1 dieser Verordnung für gültig befunden worden sei. Diese Regelung habe jedoch den Fall im Auge, daß die Interventionsstelle tatsächlich innerhalb der in Artikel 3 Absatz 2 vorgesehenen Frist über die Annahme des Antrags entschieden habe. Wie sich aus der ersten und der elften Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2173/79 ergebe, dienten diese Regelungen der Gleichbehandlung sowie der Rechtssicherheit und dem Erfordernis einer schnellen Geschäftsabwicklung. Daraus folge, daß Anträge, für die die Annahmefrist des Artikels 3 Absatz 2 Satz 1 der Verordnung Nr. 2173/79 abgelaufen sei, gegenüber dem Antragsteller keinerlei Rechtswirkungen und Rechtsnachteile entfalten dürften.

Wenn in einem solchen Fall zwischenzeitlich die Umrechnungskurse zu Lasten des Käufers geändert worden seien, seien auch der Grundsatz von Treu und Glauben und das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung verletzt.

In anderen Bereichen gestatte das Gemeinschaftsrecht dem Käufer im Fall von Änderungen des Umrechnungskurses unter bestimmten Voraussetzungen, bei noch nicht durchgeführten Verträgen eine Annullierung vorzunehmen. Das, was in diesen Vorschriften ausdrücklich geregelt sei, müsse erst recht in den Fällen gelten, in denen Interventionsstellen nicht innerhalb vorgesehener Fristen über Anträge entschieden.

Die Klägerin schlägt deshalb vor, die erste Frage wie folgt zu beantworten:

„Die Verordnung (EWG) Nr. 850/81 des Rates vom 1. April 1981 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 878/77 über die in der Landwirtschaft anzuwendenden Umrechnungskurse in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 2 Satz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2173/79 der Kommission vom 4. Oktober 1979 über Durchführungsbestimmungen betreffend den Absatz des von den Interventionsstellen gekauften Rindfleisches und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 216/69 ist dahin gehend auszulegen, daß der Käufer an seinem Kaufantrag dann nicht mehr gebunden und eine Kaution nicht für verfallen erklärt werden kann, wenn die Interventionsstelle nicht innerhalb der Frist des Artikels 3 Absatz 2 Satz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2173/79 der Kommission über den Kaufantrag entschieden hat und zwischenzeitlich eine Änderung der Umrechnungskurse eingetreten ist, die bedeutet, daß der Käufer nunmehr einen höheren Preis zu entrichten hat als Mitkonkurrenten, die ihr Angebot erst später — nach dem 6. April 1981 — abgegeben haben."

Für den Fall, daß der Gerichtshof auch Begründungserwägungen einer Verordnung der Gemeinschaft nach Artikel 177 EWG-Vertrag für auslegungsfähig hält, wird folgende Antwort vorgeschlagen:

„Die fünfte Begründungserwägung der Verordnung (EWG) Nr. 850/81 des Rates vom 1. April 1981 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 878/77 über die in der Landwirtschaft anzuwendenden Umrechnungskurse ist dahin gehend auszulegen, daß der Rat bei der Änderung der Umrechnungskurse auch eine solche Härte vermeiden wollte, wie sie für Käufer von Interventionsware nach der Verordnung (EWG) Nr. 713/81 der Kommission vom 19. März 1981 (ABl. L 74 vom 20. März 1981, S. 27) dadurch eintritt, daß sie ihren Kaufantrag vor dem 6. April 1981 abgegeben und dadurch einen höheren Preis zu entrichten haben als ihre Mitkonkurrenten, die ihr Angebot nach dem 6. April 1981 abgegeben haben."

Die *Kommission* führt aus, es sei nicht ganz einfach zu verstehen, wieso das Verwaltungsgericht zu der Annahme gelange, der Rat habe durch die genannte Begründungserwägung Situationen, wie sie sich im Ausgangsfall stellten, vermeiden wollen. Die Folgerungen, die das Verwaltungsgericht aus der fünften Begründungserwägung der Verordnung Nr. 850/81 ziehen zu können glaube, seien aus mehreren Gründen unzutreffend.

Zunächst sei nicht einzusehen, wieso ein nicht sofortiges Inkrafttreten des neuen Umrechnungskurses die Weigerung der Klägerin zur Abnahme des gültig zum alten Umrechnungskurs gekauften Fleisches rechtfertigen könnte. Wäre der neue Umrechnungskurs nicht zum 6. April 1981 in Kraft getreten, dann hätte logischerweise der alte Kurs gelten müssen, an den die Klägerin in jedem Fall gebunden gewesen wäre. Die Kaution hätte nach den insoweit eindeutigen Bestimmungen des Artikels 16 der Verordnung Nr. 2173/79 auch in diesem Fall für verfallen erklärt werden müssen.

Zweitens sei die getroffene Unterscheidung zwischen institutionellen und sonstigen Preisen im übrigen schon im Ausgangspunkt verfehlt. Regelungsgegenstand der Verordnung Nr. 850/81 seien nach ihrem Titel nicht die in einem bestimmten Sektor anzuwendenden Preise, sondern die in der Landwirtschaft anzuwendenden Umrechnungskurse. Die Anhänge der Verordnung handelten dementsprechend allein von dem Verhältnis ECU zur jeweiligen nationalen Währung sowie von den Zeitpunkten, von denen an der neue Umrechnungskurs für die einzelnen Agrarsektoren maßgeblich sei. Von Preisen sei im verfügenden Teil der Verordnung nirgends die Rede.

Schließlich übersehe das Verwaltungsgericht, daß sich im Jahre 1981 der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung Nr. 850/81 genau mit dem Beginn des Wirtschaftsjahres für Rindfleisch gedeckt habe. Dieses beginne nach Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 805/68 am ersten Montag des Monats April. Da im Jahre 1981 der erste Montag im April auf den 6. April 1981 gefallen sei, bedeute die Regelung nach dem letzten Gedankenstrich des Anhangs III Nr. 1 der Verordnung Nr. 850/81 (derzufolge der neue Umrechnungskurs „in allen anderen Fällen" ab diesem Datum anzuwenden sei) für den Rindfleischsektor keine Abweichung von der in der fünften Begründungserwägung aufgeführten Regel, sondern eine Beachtung eben dieser Regel.

Da die Verordnung Nr. 850/81 mit Preisregelungen nichts zu tun habe — die institutionellen Preise für den Rindfleischsektor des Jahres 1981/82 seien durch die Verordnung Nr. 898/81 des Rates festgesetzt worden —, könne sie naturgemäß die vom Verwaltungsgericht zugrunde gelegte Unterscheidung nach „wichtigen" und „unwichti-

gen" Preisen nicht treffen. Das Inkrafttreten der neuen Umrechnungskurse habe jedoch für alle in ECU ausgedrückten Preise gelten sollen, wie eine unbefangene Lektüre der Verordnung Nr. 850/81 erkennen lasse.

Die fünfte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 850/81 besage nach allem nicht mehr, als daß sich der Rat auch anläßlich der am 1. April 1981 beschlossenen Anpassung der „grünen" Kurse an die von ihm seit langem praktizierten Grundsätze habe halten wollen, nämlich

— bei der Anpassung dieser Kurse auf die Auswirkungen einer solchen Anpassung für das nationale Preisgefüge zu achten, das bei einer stärkeren Bewertung der nationalen Währung im Verhältnis zum ECU gesenkt (was aus politischen Gründen schwer durchsetzbar sei) und im umgekehrten Fall angehoben werde (was zu unerwünschten inflationären Folgen führen könne);

— die Anpassung von „grünen" Kursen nach Möglichkeit mit dem Beginn des Wirtschaftsjahres zu verknüpfen, zu dem es, wie auch das Verwaltungsgericht einräume, in der Regel ohnehin zu Preisänderungen komme;

— gegenüber den sogenannten Aufwertungsländern (in der Vergangenheit vor allem die Bundesrepublik Deutschland und die Niederlande) Anpassungen der „grünen" Kurse nur im Rahmen von Preisänderungen zu verfügen, weil allein auf diese Weise ein Sinken des Einkommens der landwirtschaftlichen Erzeuger verhindert werden könne.

Bei zahlreichen Verordnungen, in deren Begründungserwägungen nahezu wortwörtlich die gleichen Formulierungen auftauchten, habe sich der Rat von diesen Grundsätzen leiten lassen. Noch niemals sei in diesem Zusammenhang der Gedanke geäußert worden, daß sich die Neufestsetzung der Umrechnungskurse zu den jeweils verfügten Daten nur auf die Richt- und Interventionspreise, nicht aber auf andere im Rahmen der jeweiligen Marktordnung beschlossene An- oder Verkaufspreise beziehe.

Die Kommission schlägt deshalb vor, die erste Frage wie folgt zu beantworten:

„Weder die Verordnung (EWG) Nr. 851/81 noch ihre fünfte Begründungserwägung sind in dem Sinne auszulegen, daß der Rat eine Härte vermeiden wollte, die dadurch entstehen kann, daß ein Käufer von Interventionswaren, für die er vor dem Inkrafttreten der Verordnung (EWG) Nr. 850/81 auf der Grundlage der Verordnung (EWG) Nr. 2173/79 der Kommission ein verbindliches Kaufangebot abgegeben hat, an den diesem Kaufangebot zugrunde liegenden Umrechnungskurs zwischen ECU und nationaler Währung gebunden bleibt."

IV.2. *Zur zweiten Frage*

Die *Klägerin* teilt die Auffassung des Verwaltungsgerichts. Sie trägt vor, sie verkenne nicht, daß der Gerichtshof im Gemeinschaftsrecht einen allgemeinen Rechtsgrundsatz der sachlichen Unbilligkeit bisher nicht anerkannt habe. Der Gerichtshof habe in seinem Urteil vom 18. Juni 1977 in der Rechtssache 118/76 (Balkan-Import-Export/Hauptzollamt Berlin-Packhof, Slg. 1977, 1177) seinerzeit einen Grundsatz der sachlichen Unbilligkeit nach dem damaligen Stand des Gemeinschaftsrechts verneinen wollen. Nunmehr habe er jedoch zu prüfen, ob für die Anerkennung dieses Grundsatzes im vorliegenden Fall Raum sei.

Ziel jeder rechtsstaatlichen Rechtsordnung — wie auch der Gemeinschaftsrechtsordnung — müsse es sein, Härten, die der Normgeber erkennbar zu vermeiden gesucht hätte, wenn er bei der Normsetzung an diesen Fall gedacht hätte, durch Zurverfügungstellung eines Rechtsinstituts der sachlichen Unbilligkeit im Gemeinschaftsrecht zu vermeiden. Solche Regelungen seien notwendig, um das Vertrauen der Marktbürger

in das Institut des Rechts und in die Übereinstimmung von Recht und Gerechtigkeit zu erhalten.

Es sei deshalb erforderlich, dem vorlegenden Gericht für die Beurteilung der Frage, wann und unter welchen Voraussetzungen der Grundsatz der sachlichen Unbilligkeit anwendbar sei, Kriterien an die Hand zu geben. Die zweite Frage sei deshalb wie folgt zu beantworten:

„Das dem EWG-Vertrag immanente Rechtsstaatsprinzip ist dahin gehend auszulegen, daß es einen allgemeinen Rechtsgrundsatz der sachlichen Unbilligkeit enthält. Dieser ist dahin gehend auszulegen, daß eine geltende Norm des Gemeinschaftsrechtes dann nicht angewandt werden darf, wenn sie für den Betroffenen zu einer Härte führt, die der Normgeber der Gemeinschaft erkennbar zu vermeiden gesucht hätte, wenn er bei der Normsetzung an diesen Fall gedacht hätte und eine Anwendbarkeit der Norm nicht mehr mit den Vorstellungen aller billig und gerecht Denkenden von Recht und Gerechtigkeit vereinbar wäre."

Die *Kommission* macht geltend, wie das Verwaltungsgericht selbst ausführe, könne der Erlaß einer Forderung aus Billigkeitsgründen grundsätzlich nur erwogen werden, wenn nach dem erklärten oder mutmaßlichen Willen des Gesetzgebers anzunehmen sei, daß dieser, hätte er die in einem konkreten Fall aufgetretene Härte gesehen, im Sinne einer Billigkeitslösung vorgegangen wäre. Schon diese Voraussetzung sei nach ihren Darlegungen zur ersten Frage nicht gegeben, und schon deshalb brauche die zweite Frage nicht beantwortet zu werden.

Einen für das gesamte Gemeinschaftsrecht geltenden Rechtsgrundsatz des Inhalts, daß Verwaltungsbehörden oder Gerichte nach dem Vorbild des deutschen Rechts den Erlaß einer nach geltendem Recht geschuldeten Forderung verfügen könnten, sofern ihnen deren Eintreibung objektiv unbillig erscheine, habe der Gerichtshof im Urteil in der Rechtssache Balkan-Import-Export (a. a. O.) nicht anerkannt. Die seinerzeit gemachten Aussagen seien, jedenfalls was die Existenz eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes angehe, nach wie vor richtig. Zwar sei es auf der Ebene des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts nach dem Erlaß dieses Urteils zu einer gewissen Entwicklung gekommen, die normativen Regelungen seien jedoch in ihrem Anwendungsbereich immer nur auf ganz bestimmte Abgaben begrenzt gewesen. Zur Vermeidung von Mißbräuchen hätten einige Regelungen deshalb entweder die Tatbestände, die für einen Erlaß aus Billigkeitsgründen in Frage kämen, selbst in allen Einzelheiten geregelt, oder die Entscheidung derjenigen Fälle, in denen ein Erlaß oder Erstattungsantrag aus „Billigkeitsgründen" nicht von vornherein unbegründet erschienen sei, bei der Kommission konzentriert.

Für den Fall, daß der Gerichtshof zu der Ansicht gelangt, die zweite Frage sei zu beantworten, schlägt die Kommission vor, in dem Sinne zu antworten, daß das Gemeinschaftsrecht keinen allgemeinen Rechtsgrundsatz kenne, der es nationalen Behörden erlauben würde, von einer Norm des Gemeinschaftsrechts aus Gründen der sachlichen Billigkeit abzuweichen.

V. Beantwortung der Fragen

V.1. *Vorbemerkungen*

Bevor ich meinerseits auf die vorgelegten Fragen eingehe, erscheinen mir vorab folgende Bemerkungen angebracht:

Erstens halte ich es für bedauerlich, daß die BALM nicht von ihrem Recht Gebrauch gemacht hat, in dieser Rechtssache schriftliche Erklärungen einzureichen und an der mündlichen Verhandlung teilzunehmen. Hätte sie dies getan, so hätte sie insbesondere wesentlich zur Aufklärung des tatsächlichen Ablaufs der Ereignisse beitragen können. Mehr noch als in den meisten anderen Vorabentscheidungssachen erscheint mir näm-

lich in der vorliegenden Rechtssache die Kenntnis einer Reihe von Tatsachen von wesentlicher Bedeutung für die Beantwortung der Vorlagefragen zu sein. Insbesondere denke ich dabei an die Angabe der Daten und des Inhalts der Korrespondenz und der anderen Kontakte, zu denen es in der Zeit zwischen dem 1. April 1981 (dem Zeitpunkt des Erlasses der Ratsverordnung Nr. 850/81) und dem — im Verfahren vor dem Gerichtshof ungeklärt gebliebenen, wegen des erst vom 9. Juli datierenden Widerspruchs hiergegen vermutlich aber nach dem April liegenden — Zeitpunkt der Verfallserklärung zwischen der Klägerin und der BALM kam. Den Akten entnehme ich, daß die BALM sich jedenfalls mit einem neuen Angebot der Klägerin nach dem 6. April 1981 einverstanden erklärte. Ferner ergibt sich aus den Akten, daß sie diesem Angebot entsprechend dem ursprünglichen Kaufantrag vom 27. März gegenüber den zahlreichen anderen Kaufanträgen, die am 6. April eingereicht wurden (und nach den Darlegungen der Kommission die verfügbare Menge weit überstiegen) die in der Verordnung Nr. 2173/79 vorgesehene Priorität zuerkannte. Nach dem Vorbringen der Klägerin besteht zwischen den Parteien jedoch Streit darüber, ob sich die BALM bereits vor dem 6. April mit der Stornierung des Kaufantrags vom 27. März (ohne Verfall der Kaution) und seiner Ersetzung durch einen am oder nach dem 6. April zu stellenden neuen Antrag für dieselbe Menge des betreffenden Erzeugnisses einverstanden erklärt hatte. Sollte die BALM sich damit tatsächlich anfangs einverstanden erklärt haben, so fragt es sich, ob sie hiervon lange Zeit später noch abgehen konnte, indem sie nachträglich die Kaution für den stornierten Kaufantrag vom 27. März für verfallen erklärte. Da nun aber über den tatsächlichen Ablauf der Ereignisse keine Klarheit besteht, wird der Gerichtshof bei der Beantwortung der zweiten Frage insoweit jedoch schwerlich von einer bestimmten Annahme ausgehen können. Auch die Kommission hat im Verfahren vor dem Gerichtshof bedauert, daß die relevanten Tatsachen nicht mit hinreichender Gewißheit festgestellt worden sind.

Zweitens ist mir aufgefallen, daß zu zwei meines Erachtens für die Entscheidung im Ausgangsverfahren erheblichen Punkten keine Fragen gestellt worden sind.

Der erste Punkt betrifft die Frage, ob auf die von der BALM gemäß dem hier einschlägigen Titel I der Verordnung (EWG) Nr. 2173/79 der Kommission durchgeführten Verkäufe das nationale Vertragsrecht oder aber das nationale Verwaltungsrecht anzuwenden ist. Soweit mir bekannt ist, wird insoweit in den Mitgliedstaaten nicht einheitlich verfahren. In den Mitgliedstaaten, in denen das nationale Recht für vertragliche Verpflichtungen angewandt wird, hätte vielleicht die Anwendung des Grundsatzes von Treu und Glauben oder eines anderen zivilrechtlichen Grundsatzes für den Abschluß und/oder die Durchführung von Verträgen eine Entscheidung im Ausgangsverfahren ermöglicht. Nach dem Vorbringen der Klägerin im Verfahren vor dem Gerichtshof hält das Verwaltungsgericht jedoch ausschließlich verwaltungsrechtliche Grundsätze für anwendbar. Mir scheint, daß unterschiedliche Auffassungen über diesen Punkt zu beträchtlichen Unterschieden bei der Lösung in der Entscheidung von Streitigkeiten über die betreffenden Kaufgeschäfte führen können. Fragen nach der Auslegung des einschlägigen nationalen Rechts für vertragliche Verpflichtungen können natürlich nicht dem Gerichtshof vorgelegt werden. Dagegen ist es meines Erachtens durchaus eine für die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts erhebliche gemeinschaftsrechtliche Frage, ob Verkäufe der hier gegebenen Art grundsätzlich dem nationalen Zivilrecht oder aber dem Verwaltungsrecht der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft unterliegen. Da hierzu keine Frage vorgelegt worden ist und die Parteien des Ausgangsverfahrens, die Kom-

mission und die Regierungen der Mitgliedstaaten daher hierzu keine schriftlichen oder mündlichen Erklärungen haben abgeben können, wird sich der Gerichtshof indessen zu dieser Frage im vorliegenden Verfahren nicht äußern können. Aus denselben verfahrensrechtlichen Gründen nehme auch ich selbst zu dieser Frage nicht Stellung.

Ein zweiter meines Erachtens erheblicher Punkt, zu dem keine Frage vorgelegt worden ist, betrifft die eventuelle Anwendbarkeit des in Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag niedergelegten Diskriminierungsverbots im vorliegenden Fall. Diese kommt meines Erachtens hier deshalb in Betracht, weil der Kaufantrag der Klägerin vom 27. März 1981 erst am 7. April 1981 angenommen wurde. Mit der Überschreitung der Frist des Artikels 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2173/79 als solcher hat diese Frage jedoch nichts zu tun. Das hier von mir angesprochene Problem hätte sich ebensogut gestellt, wenn der Kaufantrag erst am 1. oder 2. April eingereicht und darüber am 7. April entschieden worden wäre. Es ergibt sich nämlich ausschließlich daraus, daß der Zeitpunkt der Annahme (7. April) nach dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Ratsverordnung Nr. 850/81 (6. April) lag. Unstreitig hatte die Anwendung der Verordnung Nr. 2173/79 (einschließlich der am 27. oder 30. März geltenden Umrechnungskurse) auf den Kaufantrag der Klägerin damals zur Folge, daß diese einen erheblich höheren Preis für das gekaufte Fleisch entrichten mußte als ihre zahlreichen Konkurrenten, deren Kaufanträge vom 6. April am 7. April angenommen wurden. Ferner war dieser Nachteil unstreitig so beträchtlich, daß die Möglichkeiten der Klägerin, das betreffende Fleisch ohne Verlust zu verkaufen, erheblich eingeschränkt, wenn nicht gar ganz zunichte gemacht wurden. Abstrakt formuliert lautet die Frage somit, ob Maßnahmen der gemeinsamen Landwirtschaftspolitik im Sinne von Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag oder Entscheidungen zu ihrer Durchführung gegen das in dieser Vorschrift niedergelegte Diskriminierungsverbot verstoßen, wenn sie zur Folge haben, daß — nach einer Änderung der repräsentativen Kurse — Unternehmen, deren gemäß Artikel 2 der Verordnung Nr. 2173/79 der Kommission eingereichte Kaufanträge am selben Tag aufgrund von Artikel 3 dieser Verordnung angenommen worden sind, sehr unterschiedliche Preise zahlen müssen und daß für diese Unternehmen dadurch sehr unterschiedliche Wettbewerbschancen beim Wiederverkauf der betreffenden Erzeugnisse entstehen. Die Erheblichkeit einer solchen Frage wird durch die bereits angeführte erste Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2173/79 unterstrichen, die wohl implizit auf Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag verweist. Soweit ich feststellen konnte, hat eine solche Frage bisher noch in keiner Rechtssache angestanden. Da sie auch im vorliegenden Verfahren nicht gestellt worden ist, kann sie der Gerichtshof aus eben den verfahrensrechtlichen Gründen, die ich bezüglich des ersten von mir genannten Problems angeführt habe, ebenfalls nicht beantworten.

Der Hinweis auf die beiden genannten Fragen erschien mir jedoch angebracht, weil sich daraus ergibt, daß eine befriedigende Entscheidung im Ausgangsverfahren nicht ausschließlich von den Fragen abhängt, die das nationale Gericht im vorliegenden Verfahren gestellt hat.

Nach diesen Vorbemerkungen werde ich nun die Vorlagefragen im einzelnen prüfen.

V.2. *Zur ersten Frage*

V.2.1. *Zur Formulierung der Frage.* In bezug auf die erste Frage des vorlegenden Gerichts bin ich an sich mit der Klägerin der Ansicht, daß Begründungserwägungen einer Verordnung als solche keine Rechtsfolgen haben können. Daher können sie auch nicht gesondert Gegenstand einer Auslegung durch den Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag sein. Diesem Bedenken kann jedoch

ohne weiteres dadurch Rechnung getragen werden, daß man die Frage so versteht, daß das vorlegende Gericht vom Gerichtshof Aufschluß darüber begehrt, ob die „Verordnung (EWG) Nr. 850/81 des Rates vom 1. April 1981 ... (ABl. 1981, L 90, S. 1), insbesondere unter Berücksichtigung ihrer fünften Begründungserwägung, dahin gehend auszulegen ist, daß der Rat bei der Änderung der Umrechnungskurse auch eine solche Härte vermeiden wollte, wie sie für Käufer von Interventionsware nach der Verordnung (EWG) Nr. 713/81 der Kommission vom 19. März 1981 (ABl. 1981, L 74, S. 27) dadurch eintritt, daß sie ihren Kaufantrag vor dem 6. April 1981 abgegeben und dadurch einen höheren Preis zu entrichten haben als ihre Mitbewerber, die ihr Angebot nach dem 6. April 1981 abgegeben haben". Dagegen vermag ich im Verweisungsbeschluß keinen Anknüpfungspunkt für den Vorschlag der Klägerin zu finden, auch die angebliche Fristüberschreitung bei der Annahme ihres Kaufantrags als von der Fragestellung umfaßt anzusehen. Soweit ersichtlich ist die Frage der Fristüberschreitung erst im Verfahren vor dem Gerichtshof und nicht schon im Ausgangsverfahren aufgeworfen worden. Sie hat auch nichts mit der Auslegung der Verordnung (EWG) Nr. 850/81 zu tun, da die Frage der eventuellen Rechtswidrigkeit der von der Klägerin gerügten Verzögerung der Behandlung ihres Kaufantrags nur anhand der betreffenden Kommissionsverordnung beantwortet werden kann. Hierauf werde ich noch näher eingehen.

V.2.2. *Prüfung der Frage.* Bei der Beantwortung der Frage gilt es zunächst festzustellen, daß die Ratsverordnung, wie die Kommission zu Recht vorgetragen hat, lediglich die „grünen Kurse" ändert. Diese Änderung der im Agrarsektor anzuwendenden Umrechnungskurse kann bei den zahlreichen Preisfestsetzungs- und sonstigen Marktordnungsmaßnahmen im Agrarsektor und deren Anwendung sehr unterschiedliche Folgen haben. Diese Folgen hängen konkret jeweils vom Inhalt der Marktordnungsmaßnahmen und den auf diesem Gebiet gewöhnlich zum 6. April eingeführten neuen Preisregelungen für das dann anfangende neue Wirtschaftsjahr ab. Aus den Anhängen der Verordnung ergibt sich, daß die neuen Umrechnungskurse in den meisten Mitgliedstaaten nur in der Fischerei zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft traten. Die verschiedenen Ausnahmen von dieser Regel in bezug auf Deutschland sind für das vorliegende Verfahren nicht von Belang.

Die Gründe für das Inkrafttreten der fraglichen Ratsverordnung am 6. April hängen nach den Ausführungen der Kommission in der mündlichen Verhandlung unmittelbar mit der Möglichkeit zusammen, zu diesem Zeitpunkt bei der Festlegung der neuen Preispolitik bestimmte Maßnahmen zum Ausgleich als unerwünscht angesehener Preisrückgänge oder Preissteigerungen zu treffen, die in bestimmten Mitgliedstaaten (deren Kurs auf- bzw. abgewertet worden ist) infolge der geänderten Umrechnungskurse auftreten könnten. Jedenfalls ist dem Rat auch nach meinem Dafürhalten im Rahmen seines politischen Ermessens ein weiter Spielraum für die Festsetzung des Zeitpunkts des Inkrafttretens von Verordnungen der hier gegebenen Art aufgrund derartiger politischer Erwägungen einzuräumen.

Der Klägerin wäre auch nicht damit gedient gewesen, daß die Verordnung am Tag ihres Erlasses, also am 1. April, in Kraft getreten wäre. Ihr Kaufantrag wäre dann gemäß der Kommissionsverordnung ebenfalls nur zu den am 27. oder 30. März geltenden grünen Umrechnungskursen angenommen worden. Einen Vorteil hätte es ihr lediglich gebracht, wenn der Verordnung Rückwirkung zum 23. März 1981, dem Zeitpunkt der Änderung der allgemeinen Umrechnungskurse (Leitkurse), beigelegt worden wäre. Eine derartige Rückwirkung kann nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes jedoch nur angenommen werden, wenn sie aus-

drücklich vorgesehen ist. Sie kann nicht aufgrund von Billigkeitserwägungen, wie sie das vorlegende Gericht aus der fünften Begründungserwägung der Ratsverordnung ableitet, angenommen werden. Im übrigen hätte eine derartige Rückwirkung, wie gesagt, in anderen Fällen den betroffenen Erzeugern gerade spürbare Nachteile gebracht. Eine Ratsverordnung der hier gegebenen Art, die einheitliche Änderungen der Umrechnungskurse im Agrarsektor vorsieht, kann ihrer Natur wegen auch keine ausdrücklichen oder stillschweigenden Lösungen für ihre von Preisregelung zu Preisregelung, von Produkt zu Produkt und von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlichen Auswirkungen auf das Preisniveau für landwirtschaftliche Erzeugnisse bereitstellen.

Schließlich hat die Kommission meines Erachtens zu Recht bemerkt, daß der Rat allenfalls durch ausdrücklich hierauf gerichtete Bestimmungen Kommissionsverordnungen der hier gegebenen Art ändern kann, die für die Preise bestimmter Agrarerzeugnisse bei bestimmten Arten von Transaktionen (hier dem Verkauf von Interventionserzeugnissen) maßgeblich sind. Dies ergibt sich auch meiner Meinung nach aus der Zuständigkeitsverteilung zwischen Rat und Kommission, die sich allerdings entgegen der Ansicht der Kommission nicht hinreichend mit Artikel 155 dritter Gedankenstrich EWG-Vertrag begründen läßt. Der konkrete Inhalt der durch diese Vorschrift begründeten selbständigen Entscheidungsbefugnis der Kommission hängt im Agrarsektor auch von den Entscheidungen des Rates ab.

Die erste Frage des vorlegenden Gerichts ist meines Erachtens schon aus den genannten Gründen zu verneinen. Die Kommission hat für eine solche Verneinung schriftlich und mündlich jedoch auch noch andere Argumente angeführt. Von Bedeutung erscheint mir dabei insbesondere ihre Auslegung der fünften Begründungserwägung der Verordnung Nr. 850/81. Die fünfte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 850/81 besage nach allem nicht mehr, als daß sich der Rat auch anläßlich der am 1. April 1981 beschlossenen Anpassung der „grünen" Kurse an die von ihm seit langem praktizierten Grundsätze habe halten wollen, nämlich

— bei der Anpassung dieser Kurse auf die Auswirkungen einer solchen Anpassung für das nationale Preisgefüge zu achten, das bei einer stärkeren Bewertung der nationalen Währung im Verhältnis zum ECU gesenkt (was aus politischen Gründen schwer durchsetzbar sei) und im umgekehrten Fall angehoben werde (was zu unerwünschten inflationären Folgen führen könne),

— die Anpassung von „grünen" Kursen nach Möglichkeit mit dem Beginn des Wirtschaftsjahres zu verknüpfen, zu dem es, wie auch das Verwaltungsgericht einräume, in der Regel ohnehin zu Preisänderungen komme,

— gegenüber den sogenannten Aufwertungsländern (in der Vergangenheit vor allem die Bundesrepublik Deutschland und die Niederlande) Anpassungen der „grünen" Kurse nur im Rahmen von Preisänderungen zu verfügen, weil allein auf diese Weise ein Sinken des Einkommens der landwirtschaftlichen Erzeuger verhindert werden könne.

Bei zahlreichen Verordnungen, in deren Begründungserwägungen nahezu wortwörtlich die gleichen Formulierungen auftauchten, habe sich der Rat von diesen Grundsätzen leiten lassen. Noch niemals sei in diesem Zusammenhang der Gedanke geäußert worden, daß sich die Neufestsetzung der Umrechnungskurse zu den jeweils verfügten Daten nur auf die Richt- und Interventionspreise, nicht aber auf andere im Rahmen der jeweiligen Marktordnung beschlossene An- oder Verkaufspreise beziehe. Dieser Auslegung ist meines Erachtens in jeder Hinsicht zuzustimmen.

V.3. *Zur zweiten Frage*

Wesentlich größere Schwierigkeiten bereitet, wie auch die Kommission in der Sitzung eingeräumt hat, die Beantwortung der zweiten Frage des vorlegenden Gerichts.

An sich bin ich mit der Kommission der Ansicht, daß eine so weit gefaßte Variante eines allgemeinen gemeinschaftsrechtlichen Billigkeitsgrundsatzes vom Gerichtshof abzulehnen ist. Zunächst sprechen hierfür auch nach meiner Meinung mutatis mutandis die Gründe, aus denen der Gerichtshof in der Rechtssache 118/76 (Balkan-Import-Export, Slg. 1977, 1177) die Anwendung eines Billigkeitsgrundsatzes für den Fall abgelehnt hat, daß dadurch die der Verordnung gemäße Anwendung wichtiger materiell-rechtlicher Vorschriften des Gemeinschaftsrechts (seinerzeit die Erhebung von Währungsausgleichsbeträgen bei der Einfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen aus einem Drittland) beeinträchtigt würde. Zweitens bin ich mit der Kommission der Ansicht, daß auch aus der späteren Rechtsprechung, insbesondere aus dem Urteil in der Rechtssache 113/81 (Reichelt, Slg. 1982, 1957), keine so grundlegende Änderung des Standpunkts des Gerichtshofes herausgelesen werden kann, daß dies die Bejahung der zweiten Frage rechtfertigen könnte. In der genannten Rechtssache ging es lediglich um die viel engere Frage, ob die nationale Zollbehörde einen Antrag auf Billigkeitserlaß zuviel gezahlter (also nicht geschuldeter) Zölle nach ihrem nationalen Recht behandeln darf. Dies bejahte der Gerichtshof in Übereinstimmung mit den Schlußanträgen der Generalanwältin Rozès mit der Einschränkung, daß die Voraussetzungen für einen solchen Erlaß dieselben sein müssen wie bei Erlaßanträgen, die sich auf Abgaben des nationalen Rechts beziehen. Nichts deutet in den Entscheidungsgründen des Urteils darauf hin, daß der Gerichtshof dadurch einen grundlegend anderen Standpunkt als in der Rechtssache Balkan-Import-Export einnehmen wollte. Die Entscheidungsgründe sind ganz auf die besonderen rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten des konkreten Falls ausgerichtet. Insbesondere wird in diesem Urteil kein allgemeiner gemeinschaftsrechtlicher Billigkeitsgrundsatz anerkannt. Vielmehr wird in einem sehr konkret umrissenen Fall lediglich einem nationalen Billigkeitsgrundsatz eine das Gemeinschaftsrecht ergänzende Wirkung zuerkannt, falls dieser Grundsatz in der im nationalen Recht in vergleichbaren Fällen üblichen Weise angewandt wird. Schließlich bin ich mit der Kommission der Ansicht, daß die Anerkennung eines allgemeinen Billigkeitsgrundsatzes der in der zweiten Frage des vorlegenden Gerichts genannten Art, der sogar „contra legem" gelten würde, die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch eine zu erwartende unterschiedliche Praxis in den einzelnen Mitgliedstaaten auf unannehmbare Weise gefährden würde. Da ein Grundsatz der sachlichen Unbilligkeit des vom vorlegenden Gericht beschriebenen Inhalts lediglich in Deutschland, und auch dort laut Vorlagebeschluß nur auf einem bestimmten Rechtsgebiet entwickelt worden ist, ist dies ein gutes Beispiel für die Gefahr einer divergierenden Rechtsanwendung in den verschiedenen Mitgliedstaaten. So allgemein, wie sie formuliert ist, ist die zweite Frage des vorlegenden Gerichts somit meines Erachtens zu verneinen.

Mit dieser Ablehnung eines Grundsatzes, der so allgemein, wie vom vorlegenden Gericht dargelegt, formuliert ist, kann es meines Erachtens jedoch nicht sein Bewenden haben. Erstens schließt sie die Anerkennung eines gemeinschaftsrechtlichen Billigkeitsgrundsatzes „infra legem" nicht aus, und zwar in den Fällen, in denen das Gemeinschaftsrecht hierfür selbst eine Grundlage bietet. Nach Ansicht der Kommission ergibt sich aus dem Vorlagebeschluß, daß das vorlegende Gericht die zweite Frage in der Tat nur für den Fall der Bejahung seiner ersten Frage gestellt hat. Tatsächlich spricht für

diese Ansicht der Kommission auch meines Erachtens der erste Grund, den das vorlegende Gericht auf Seite 6 seines Vorlagebeschlusses für seine zweite Frage angeführt hat. Auch der erste Satz des zweiten Absatzes der Begründung der zweiten Frage weist in diese Richtung. Die Formulierung der Frage selbst gibt für eine solchermaßen eingeschränkte Auslegung, die eine Beantwortung bei Verneinung der ersten Frage überflüssig machen würde, jedoch keinen Anhalt. Gerade weil die erste Frage meines Erachtens zu verneinen ist, verdient die zweite Frage wegen der Umstände des konkreten Falles ferner auch eine Beantwortung im Hinblick auf Fälle der Anwendung des genannten Grundsatzes „contra legem".

Über eine derartige Anwendung eines Billigkeitsgrundsatzes zur Korrektur oder Ergänzung des Gemeinschaftsrechts kann jedoch nur in genau umschriebenen Fällen entschieden werden.

Die Klägerin hat sich zur Begründung für Möglichkeiten der Anwendung des Grundsatzes im allgemeinen außer auf die Grundprinzipien des Rechtsstaats insbesondere auf die Entscheidungen des Gerichtshofes berufen, in denen entweder die Berufung auf den Vertrauensschutz oder aber auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit anerkannt worden ist.

Aus der Ausgestaltung des Rechtsstaatsgedankens in den verschiedenen Mitgliedstaaten kann meines Erachtens kein allgemein anerkannter Billigkeitsgrundsatz abgeleitet werden, der sogar contra legem (hier, wie das vorlegende Gericht auf Seite 4 seines Beschlusses einräumt, in eindeutiger Abweichung von dem bereits angeführten Artikel 5 der Verordnung Nr. 2173/79) angewandt werden könnte. Auch im Gemeinschaftsrecht kann ich hierfür keine Anhaltspunkte erkennen. Wie die Kommission in der mündlichen Verhandlung noch einmal dargelegt hat, geht die Entwicklung vielmehr in die Richtung, daß in die einzelnen gemeinschaftsrechtlichen Regelungen Härteklauseln aufgenommen werden, die um der einheitlichen Anwendung willen von der Kommission oder unter ihrer Kontrolle — und letztlich unter der Kontrolle des Gerichtshofes — angewandt werden.

Eine Berufung auf den Vertrauensschutz kommt meines Erachtens im vorliegenden Fall ebenfalls nicht in Betracht. Die Klägerin mußte aufgrund der Änderung der Umrechnungskurse vom 23. März 1981 am 27. März (als sie ihren Kaufantrag einreichte) berücksichtigen, daß diese wahrscheinlich auch zu Änderungen bei den repräsentativen Kursen führen würde. Für Deutschland im besonderen mußte sie somit Preisrückgänge gewärtigen, die aufgrund von Artikel 5 der Verordnung Nr. 2173/79 nicht für sie gelten würden. Daß die BALM im konkreten Fall bei der Klägerin ein berechtigtes Vertrauen darauf geweckt hätte, daß sie zur Mitwirkung an einer Umwandlung des alten Kaufantrags ohne Verfall der Kaution in einen neuen Kaufantrag (für den die neuen Umrechnungskurse gelten würden) bereit sei, konnte, wie erwähnt, nicht eindeutig festgestellt werden. Sie werden daher bei Ihrer Antwort auf die zweite Frage hiervon nicht ausgehen können. Die Berufung auf den in der Rechtsprechung des Gerichtshofes anerkannten Grundsatz des Vertrauensschutzes geht somit ebenfalls fehl.

Es bleibt also noch die Berufung auf den vom Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung anerkannten und auch im Vorlagebeschluß erwähnten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Dieser Grundsatz ist in der Rechtsprechung des Gerichtshofes zu Kautionen und zu Bußgeldern für Stahlunternehmen in der Tat, wo es geboten erschien, auch contra legem oder jedenfalls zur Ergänzung des geschriebenen Gemeinschaftsrechts angewandt worden. Ich verweise hierzu beispielshalber für Kautionen auf die Urteile des Gerichtshofes in den Rechtssachen 11/70 (IHG, Slg. 1970, 1125), 122/78 (Buitoni, Slg. 1979, 677) und vor allem

240/78 (Atalanta, Slg. 1979, 2137). Die Urteile in den Rechtssachen 147/81 (Merkur, Slg. 1982, 1389), 272/81 (Rumi, Slg. 1982, 4167) und 66/82 (Fromançais, Slg. 1983, 395) verneinen zwar in den dort zu entscheidenen Fällen eine Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, gehen aber ebenfalls von dessen Geltung aus. Die konkrete Fallgestaltung in diesen Rechtssachen unterscheidet sich so stark von derjenigen im vorliegenden Fall, daß sich aus der Verneinung eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in diesen Rechtssachen für die vorliegende Rechtssache nichts ableiten läßt.

Was Bußgelder gegen Stahlunternehmen anbelangt, so wurde eine Abweichung von dem von der Kommission angewandten festen Bußgeldtarif aufgrund des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit unter anderem als gerechtfertigt angesehen in den Rechtssachen 179/82 (Lucchini, Slg. 1983, 3083), 188/82 (Thyssen, Slg. 1983, 3721), 270/82 (Estel, Slg. 1984, 1195), 8/83 (Bertoli, Slg. 1984, 1649, wo von Gründen der Billigkeit die Rede ist) und 9/83 (Eisen und Metall, Slg. 1984, 2071).

Im vorliegenden Fall kommt die Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit im besonderen hinsichtlich des Artikels 16 der Verordnung Nr. 2173/79 in Betracht. Zu Recht ist hier — wie das vorlegende Gericht auf Seite 4 seines Beschlusses anerkennt — kein Fall der höheren Gewalt angenommen worden. Deshalb wurde die Kaution hier aufgrund von Artikel 16 Absatz 2 Buchstabe b in voller Höhe für verfallen erklärt. Gemäß dem Wortlaut dieser Vorschrift lag dies daran, daß der durch die Annahme des Kaufantrags der Klägerin zustande gekommene Kaufvertrag von der Klägerin nicht erfüllt und insbesondere die Zahlung des Kaufpreises von ihr abgelehnt worden war. Dies ergibt sich aus dem am 18. Juli 1985 auf Ersuchen des Gerichtshofes von der Klägerin vorgelegten Schreiben der BALM vom 27. September 1981, in dem die Beschwerde vom 9. Juli 1981 abgelehnt wird. Das Datum der Verfallserklärung steht, wie zuvor erwähnt, nicht fest.

Ob der Kaufantrag von der BALM einen oder (so die Klägerin) vier Tage nach Ablauf der in Artikel 3 Absatz 2 genannten Frist von fünf Tagen angenommen worden ist, scheint mir für die Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit im vorliegenden Fall unerheblich. Insoweit hätte die Klägerin Klage auf Feststellung der Ungültigkeit des Vertrags wegen dieser Fristüberschreitung erheben müssen. Das vorlegende Gericht hat hierzu jedoch keine Frage gestellt. Außerdem bin ich mit der Kommission der Ansicht, daß aus der genannten Vorschrift unmöglich hergeleitet werden kann, daß die genannte Frist eine Ausschlußfrist sei, nach deren Ablauf die Annahme eines Kaufantrags nicht mehr möglich gewesen wäre. Wie ich jüngst in einer anderen Rechtssache (Rechtssache 125/83, Corman, Schlußanträge vom 9. Mai 1985, Abschnitt 4.4., wo es übrigens auch um den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ging) noch einmal dargelegt habe, knüpft die Rechtsprechung des Gerichtshofes die Feststellung, daß eine festgesetzte Frist eine Ausschlußfrist sei, an sehr strenge Voraussetzungen.

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.

Ich schlage Ihnen deshalb folgende Antwort auf die zweite Frage des vorlegenden Gerichts vor, die ich soweit wie möglich auf die konkrete Fallgestaltung ausgerichtet habe, wobei ich überdies, wie Generalanwalt Reischl in der Rechtssache Balkan-Import-Export, die künftige Rechtsentwicklung ausdrücklich offengelassen habe:

„Zwar gibt es im Gemeinschaftsrecht, jedenfalls beim derzeitigen Stand seiner Entwicklung, keinen allgemeinen Rechtsgrundsatz der sachlichen Unbilligkeit im Sinne der Vorlagefrage, wohl aber einen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der es verbietet, wegen Aufkündigung oder Nichterfüllung eines aufgrund von Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2173/79 zustande gekommenen Kaufvertrags die Kaution in voller Höhe für verfallen zu erklären, obwohl der nicht erfüllte Kaufvertrag wenige Zeit später unter Mitwirkung der Interventionsstelle durch einen oder mehrere andere Kaufverträge ersetzt worden ist. Die Höhe des für verfallen erklärten Kautionsbetrags muß in einem solchen Fall in einem angemessenen Verhältnis zu dem der Interventionsstelle tatsächlich entstandenen Schaden festgesetzt werden, wobei jedoch auch Lagerkosten, ein eventueller Gewinnverlust und ein Anteil an den allgemeinen Verwaltungskosten, die durch die Umwandlung des nicht erfüllten Vertrags in einen oder mehrere andere Verträge entstanden sind, in billiger Weise berücksichtigt werden können."

VI. Antrag

Zusammenfassend schlage ich Ihnen vor, die beiden Fragen des vorlegenden Gerichts wie folgt zu beantworten:

1) Die Verordnung (EWG) Nr. 850/81 des Rates vom 1. April 1981 (ABl. 1981, L 89, S. 1) ist auch unter Berücksichtigung ihrer fünften Begründungserwägung dahin gehend auszulegen, daß der Rat bei der Änderung der Umrechnungskurse keine solche Härte vermeiden wollte, wie sie für Käufer von Interventionsware nach der Verordnung (EWG) Nr. 713/81 der Kommission vom 19. März 1981 (ABl. L 74 vom 20. März 1981, S. 27) dadurch eintritt, daß sie ihren Kaufantrag vor dem 6. April 1981 abgegeben und dadurch einen höheren Preis zu entrichten haben als ihre Mitbewerber, die ihr Angebot nach dem 6. April 1981 abgegeben haben.

2) Zwar gibt es im Gemeinschaftsrecht, jedenfalls beim derzeitigen Stand seiner Entwicklung, keinen allgemeinen Rechtsgrundsatz der sachlichen Unbilligkeit im Sinne der Vorlagefrage, wohl aber einen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der es verbietet, wegen Aufkündigung oder Nichterfüllung eines aufgrund von Artikel 3 der Verordnung Nr. 2173/79 zustande gekommenen Kaufvertrags die Kaution in voller Höhe für verfallen zu erklären, obwohl der nicht erfüllte Kaufvertrag wenige Zeit später unter Mitwirkung der Interventionsstelle durch einen oder mehrere andere Kaufverträge ersetzt worden ist. Die Höhe des für verfallen erklärten Kautionsbetrags muß in einem solchen Fall in einem angemessenen Verhältnis zu dem der Interventionsstelle tatsächlich entstandenen Schaden festgesetzt werden, wobei jedoch auch Lagerkosten, ein eventueller Gewinnverlust und ein Anteil an den allgemeinen Verwaltungskosten, die durch die Umwandlung des nicht erfüllten Vertrags in einen oder mehrere andere Verträge entstanden sind, in billiger Weise berücksichtigt werden können.