

URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)

11. Juli 2002 *

In der Rechtssache C-210/00

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 234 EG vom Bundesfinanzhof (Deutschland) in dem bei diesem anhängigen Rechtsstreit

Käserei Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG

gegen

Hauptzollamt Hamburg-Jonas

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Gültigkeit von Artikel 11 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EWG) Nr. 3665/87 der Kommission vom 27. November 1987 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Ausfuhrerstattungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen (ABl.

* Verfahrenssprache: Deutsch.

L 351, S. 1) in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 2945/94 der Kommission vom 2. Dezember 1994 (ABl. L 310, S. 57) und über die Auslegung des Begriffes „höhere Gewalt“ in Artikel Absatz 1 Unterabsatz 3 erster Gedankenstrich dieser Verordnung

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Richters D. A. O. Edward in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten der Fünften Kammer und der Richter A. La Pergola und C. W. A. Timmermans (Berichterstatter),

Generalanwältin: C. Stix-Hackl
Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

- der Käserei Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG, vertreten durch Rechtsanwalt J. Gündisch,
- der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch M. Niejahr als Bevollmächtigten,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Käserei Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG, vertreten durch Rechtsanwälte J. Gündisch und U. Schrömbges, und der Kommission, vertreten durch G. Braun als Bevollmächtigten in der Sitzung vom 27. September 2001,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 27. November 2001,

folgendes

Urteil

- 1 Der Bundesfinanzhof hat mit Beschluss vom 4. April 2000, der am 26. Mai 2000 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 234 EG zwei Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt, von denen die erste die Gültigkeit von Artikel 11 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EWG) Nr. 3665/87 der Kommission vom 27. November 1987 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Ausfuhrerstattungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen (ABl. L 351, S. 1) in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 2945/94 der Kommission vom 2. Dezember 1994 (ABl. L 310, S. 57) (im Folgenden: Verordnung Nr. 3665/87) und die zweite die Auslegung des Begriffes „höhere Gewalt“ in Artikel Absatz 1 Unterabsatz 3 erster Gedankenstrich dieser Verordnung betrifft.
- 2 Diese Fragen stellen sich in einem Rechtsstreit zwischen der Käserei Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG (im Folgenden: KCH) und dem Hauptzollamt Hamburg-Jonas (im Folgenden: Hauptzollamt) wegen der Anwendung der in Artikel 11 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 3665/87 vorgesehenen Sanktion auf die KCH, die eine Ausfuhrerstattung für eine Ware beantragt hatte, für die eine solche Erstattung nicht in Frage kam.

Rechtlicher Rahmen

3 Die Verordnung Nr. 2945/94 hat u. a. Artikel 11 der Verordnung Nr. 3665/87 geändert. Ihre erste, zweite und fünfte Begründungserwägung lauten wie folgt:

„Nach der geltenden Gemeinschaftsregelung werden Ausfuhrerstattungen einzig und allein anhand objektiver Kriterien gewährt, die insbesondere Quantität, Art und Merkmale des Ausfuhrerzeugnisses sowie seine geografische Bestimmung betreffen. Da aufgrund der bisherigen Erfahrungen insbesondere zulasten des Gemeinschaftshaushalts gehende Unregelmäßigkeiten und Betrugsfälle stärker bekämpft werden sollten, müssen zu Unrecht gezahlte Beträge zurückgefordert und Sanktionen vorgesehen werden, welche die Ausfuhrer veranlassen, das Gemeinschaftsrecht einzuhalten.

Damit die Ausfuhrerstattungen ordnungsgemäß gewährt werden, müssen Sanktionen unabhängig vom Anteil subjektiver Schuld verhängt werden. Von der Verhängung einer Sanktion sollte jedoch insbesondere dann abgesehen werden, wenn es sich um einen offensichtlichen, von der zuständigen Behörde anerkannten Irrtum handelt. Vorsatz ist jedoch stärker zu ahnden.

...

Die bisher gesammelten Erfahrungen, die in diesem Zusammenhang festgestellten Unregelmäßigkeiten und insbesondere die Betrugsfälle zeigen, dass eine solche Maßnahme sowohl erforderlich als auch angemessen ist, dass sie hinreichend abschreckend sein wird und dass sie in allen Mitgliedstaaten einheitlich angewandt werden muss.“

- 4 Artikel 11 Absatz 1 Unterabsätze 1, 3 und 8 der Verordnung Nr. 3665/87 bestimmt:

„(1) Wird festgestellt, dass ein Ausführer eine höhere als die ihm zustehende Erstattung beantragt hat, so entspricht die für die betreffende Ausfuhr geschuldete Erstattung der für die tatsächliche Ausfuhr geltenden Erstattung, vermindert um einen Betrag in Höhe

- a) des halben Unterschieds zwischen der beantragten Erstattung und der für die tatsächliche Ausfuhr geltenden Erstattung,
- b) des doppelten Unterschieds zwischen der beantragten und der geltenden Erstattung, wenn der Ausführer vorsätzlich falsche Angaben gemacht hat.

...

Die unter Buchstabe a) genannte Sanktion entfällt:

- im Falle höherer Gewalt,

- für Ausnahmefälle aufgrund von Umständen, für die der Ausführer nicht verantwortlich ist und die nach Entgegennahme der Ausfuhranmeldung oder des Zahlungsantrags durch die zuständigen Behörden eingetreten sind ...

- im Falle eines offensichtlichen, von der zuständigen Behörde im Zusammenhang mit der beantragten Erstattung anerkannten Irrtums,

- sofern die beantragte Erstattung der Verordnung (EG) Nr. 1222/94 der Kommission, insbesondere Artikel 3 Absatz 2, entspricht und unter Zugrundelegung des Durchschnitts der in einem vorgegebenen Zeitraum verwendeten Mengen berechnet wurde,

- in Fällen der Korrektur des Gewichts insoweit, als die Abweichung des Gewichts auf unterschiedlichen Wiegemethoden beruht.

...

Die Sanktionen finden unbeschadet zusätzlicher Sanktionen Anwendung, die nach dem Landesrecht gelten.“

- 5 Am 18. Dezember 1995 erließ der Rat die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 312, S. 1). Diese Verordnung unterscheidet zwischen Unregelmäßigkeiten, die vorsätzlich begangen oder durch Fahrlässigkeit verursacht werden, und anderen Unregelmäßigkeiten.

- 6 So sieht Artikel 4 der Verordnung Nr. 2988/95 vor, dass jede Unregelmäßigkeit den Entzug des rechtswidrig erlangten Vorteils bewirkt.

- 7 Nach Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung können hingegen Unregelmäßigkeiten, die vorsätzlich begangen oder durch Fahrlässigkeit verursacht werden, zu verwaltungsrechtlichen Sanktionen führen, z. B. zur Zahlung einer Geldbuße, zur Zahlung eines Betrags, der den rechtswidrig erhaltenen Betrag übersteigt, zum vorübergehenden Entzug einer Genehmigung, die für die Teilnahme an einem gemeinschaftlichen Beihilfesystem erforderlich ist, oder auch zum Verlust einer Sicherheit oder einer Garantie, die zur Gewährleistung der Erfüllung der Bedingungen einer Regelung geleistet wurde.

- 8 Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2988/95 lautet:

„Unbeschadet der Bestimmungen der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung bestehenden sektorbezogenen Regelungen können bei sonstigen Unregelmäßigkeiten nur die in Absatz 1 aufgeführten Sanktionen, die nicht einer

strafrechtlichen Sanktion gleichgestellt werden können, verhängt werden, sofern derartige Sanktionen für die korrekte Anwendung der Regelung unerlässlich sind.“

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

- 9 Die KCH führte 1996 Schmelzkäse, der von einem anderen Unternehmen hergestellt worden war, mit Ausfuhranmeldung unter der Marktordnungs-Warenlistennummer 0406 3039 9500 aus und erhielt dafür auf ihren Antrag vom Hauptzollamt Ausfuhrerstattung in Höhe von ca. 30 000 DM als Vorschuss.
- 10 Die Untersuchung einer der Warensendung bei der Ausfuhr entnommenen Probe ergab, dass die Ware Pflanzenfett enthielt und als Lebensmittelzubereitung der Marktordnungs-Warenlistennummer 2106 9098 0000 zuzuweisen war.
- 11 Da es sich dabei um eine Ware handelte, die nicht unter Anhang II des EG-Vertrags (nach Änderung jetzt Anhang I EG) fiel und nicht die Voraussetzungen für eine Ausfuhrerstattung erfüllte, verlangte das Hauptzollamt von der KCH die Zahlung einer Geldbuße gemäß Artikel 11 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 3665/87.
- 12 Da ihre Klage auf Aufhebung der Sanktion vom Finanzgericht Hamburg abgewiesen wurde, legte die KCH Revision beim Bundesfinanzhof ein.

- 13 Vor dem Bundesfinanzhof machte die KCH geltend, Artikel 11 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 3665/87 sei ungültig, weil er gegen das Rechtsstaatsprinzip und das Diskriminierungsverbot verstoße.
- 14 Der Bundesfinanzhof stellte zunächst fest, dass der Tatbestand des Artikels 11 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 3665/87 erfüllt sei, so dass das Hauptzollamt die Sanktion habe verhängen müssen, sofern nicht einer der in Unterabsatz 3 dieser Vorschrift genannten Fälle vorliege, in denen die Sanktion entfalle.
- 15 Der Bundesfinanzhof sah jedoch in der nicht vertragsgemäßen Beschaffenheit (bzw. einer Beschaffenheit, die lediglich den vom Ausführender stillschweigend als selbstverständlich unterstellten Anforderungen nicht genüge) einer von einem Dritten hergestellten Ware keinen Fall höherer Gewalt für den Ausführender im Sinne von Artikel 11 Absatz 1 Unterabsatz 3 erster Gedankenstrich der Verordnung Nr. 3665/87. So habe der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung zum Begriff der höheren Gewalt entschieden, dass die Nichterfüllung vertraglicher Pflichten eines Geschäftspartners des Ausführenden nicht als ein unvorhersehbares und ungewöhnliches Ereignis betrachtet werden könne und es Sache des Ausführenden sei, geeignete Vorkehrungen gegen ein solches Verhalten zu treffen, indem er entsprechende Klauseln in den Vertrag mit seinem Geschäftspartner aufnehme oder eine besondere Versicherung abschließe (Urteile vom 27. Oktober 1987 in der Rechtssache 109/86, Theodorakis, Slg. 1987, 4319, und vom 9. August 1994 in der Rechtssache C-347/93, Boterlux, Slg. 1994, I-3933). Der Gerichtshof habe höhere Gewalt nicht einmal bei einem betrügerischen Verhalten des Vertragspartners des Ausführenden anerkannt (Urteil vom 8. März 1988 in der Rechtssache 296/86, McNicholl, Slg. 1988, 1491, und Urteil Boterlux).
- 16 Auch war der Bundesfinanzhof der Auffassung, dass ein Fall des Artikels 11 Absatz 1 Unterabsatz 3 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 3665/87, d. h. ein offensichtlicher, von der zuständigen Behörde im Zusammenhang mit der beantragten Erstattung anerkannter Irrtum, ebenso wenig gegeben sei. Das

Hauptzollamt habe die wahre Beschaffenheit der ausgeführten Ware vielmehr erst mit Hilfe aufwendiger lebensmittelchemischer Untersuchungen feststellen können, und die KCH selbst habe sie angeblich zunächst nicht gekannt.

- 17 Der Bundesfinanzhof prüfte sodann, ob Artikel 11 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 3665/87 den Grundrechten zuwiderlaufe, und verneinte dies, weil diese Vorschrift keine Strafe verhängt und weder der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz noch das Diskriminierungsverbot missachtet werde.
- 18 Artikel 11 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 3665/87 sehe keine Strafsanktion vor. Eine Strafsanktion bezwecke die Unterbindung bestimmter Verhaltensweisen und sei Ausdruck gesellschaftlich-ethischer Missbilligung. Sie setze eine subjektive Schuld voraus, und ihre Höhe sei in der Regel nach der Schuldform abgestuft. Die in Artikel 11 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 3665/87 vorgesehene Sanktion solle aber lediglich den Ausfühler davon abschrecken, künftig falsche Angaben bei der Beantragung von Ausfuhrerstattungen zu machen, die die finanziellen Interessen der Gemeinschaft und die rechtmäßige Durchführung der Regelung der betroffenen gemeinsamen Marktorganisationen gefährden könnten. Sie gebe keinem ethisch-moralischen Vorwurf Ausdruck, sondern verfolge lediglich das Ziel der Prävention, wie sich daran zeige, dass das Verschulden des Ausfühlers keine Tatbestandsvoraussetzung dieser Vorschrift sei.
- 19 Die Tatsache, dass in den Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 2945/94 von einer „Bestrafung“ des Ausfühlers die Rede sei, sei unerheblich, denn dieser Begriff könne auch in einem weiteren, gleichsam untechnischen Sinne gemeint sein.
- 20 Was die Verordnung Nr. 2988/95 betreffe, so seien in Artikel 5 Absatz 1 verwaltungsrechtliche Sanktionen nur für den Fall vorgesehen, dass Unregelmäßig-

keiten vorsätzlich oder fahrlässig verursacht würden. Artikel 5 Absatz 2 sehe Sanktionen indes „unbeschadet der Bestimmungen der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung bestehenden sektorbezogenen Regelungen“ vor, zu denen die hier in Rede stehende Sanktionsregelung gehöre.

- 21 Artikel 11 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 3665/87 verstoße im Übrigen nicht gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Erstens ergebe sich ein solcher Verstoß nicht daraus, dass sich die Sanktionsdrohung auch gegen einen redlichen und umsichtigen Ausführer richte, weil es dem Ausführer völlig freistehe, sich auf dem Gebiet des Exporthandels mit durch Ausfuhrerstattungen subventionierten Waren wirtschaftlich zu betätigen. Entschließe er sich um seines eigenen Vorteils willen, an einem System öffentlicher Leistungen teilzuhaben, sei er gezwungen, sich den hierzu aufgestellten Regeln, zu denen die streitige Sanktion gehöre, zu unterwerfen, ohne sich später wegen der Strenge jener Regeln beschweren zu können. Zweitens spreche die Tatsache, dass dadurch der Zollbehörde der oftmals nicht leicht und eindeutig zu führende Nachweis fahrlässigen Handelns des Ausführers erspart werde und dass die bei Zulassung eines Entlastungsbeweises desselben zu erwartenden Streitigkeiten darüber von vornherein vermieden würden und dadurch die Verwaltung der Ausfuhrerstattungen vereinfacht werde, ebenfalls für die Auslegung des Sanktionsmechanismus des Artikels 11 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 3665/87 als einer verschuldensunabhängigen Verminderung der Erstattung. Die Sanktion sei im Hinblick auf das verfolgte Ziel und in Anbetracht der großen Anzahl falscher Angaben, die schwer aufgedeckt werden könnten, weder unangemessen noch verstoße sie gegen das Übermaßverbot.
- 22 Artikel 11 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 3665/87 missachte nicht das Diskriminierungsverbot. Da er keine schuldabhängige Sanktion verhängte, seien Form und Schwere des Verschuldens des Erstattungsantragstellers bzw. das gänzliche Fehlen persönlichen Verschuldens kein in der Natur der Sache liegendes Differenzierungskriterium für die Höhe der Sanktion. Die Sanktionsdrohung wolle gleichermaßen von subjektiv vorwerfbar fahrlässigem Verhalten wie von lediglich objektiv falschen Angaben abschrecken.

23 Da der Bundesfinanzhof jedoch der Ansicht war, dass er über die Gültigkeit des Artikels 11 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 3665/87 nicht selbst entscheiden könne, hat er beschlossen, den Gerichtshof anzurufen.

24 In Anbetracht der Schwierigkeiten bei der Auslegung der Urteile des Gerichtshofes vom 12. Mai 1998 in der Rechtssache C-366/95 (Steff-Houlberg Export u. a., Slg. 1998, I-2661) und vom 16. Juli 1998 in der Rechtssache C-298/96 (Oelmühle und Schmidt Söhne, Slg. 1998, I-4767) über die Voraussetzungen, unter denen Ausführer sich auf ihren guten Glauben berufen können, hat der Bundesfinanzhof es für erforderlich gehalten, den Gerichtshof auch zur Auslegung des Artikel 11 Absatz 1 Unterabsatz 3 erster Gedankenstrich der Verordnung Nr. 3665/87 zu befragen.

25 Der Bundesfinanzhof hat dem Gerichtshof daher folgende Fragen vorgelegt:

1. Ist Artikel 11 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 3665/87 der Kommission vom 27. November 1987 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Ausfuhrerstattungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen gültig, soweit er eine Sanktion vorsieht, auch wenn der Ausführer ohne eigenes Verschulden eine höhere als die ihm zustehende Ausfuhrerstattung beantragt hat?
2. Für den Fall, dass die erste Frage zu bejahen ist: Kann Artikel 11 Absatz 1 Unterabsatz 3 erster Gedankenstrich dieser Verordnung dahin ausgelegt werden, dass gutgläubig gemachte, auf falschen Informationen des Herstellers beruhende falsche Angaben des Erstattungsantragstellers grundsätzlich ein Fall höherer Gewalt sind, wenn dieser sie nicht oder nur mit Hilfe von Kontrollen im Herstellungsbetrieb als falsch erkennen konnte?

Zur ersten Frage

- 26 Mit seiner ersten Frage will das vorlegende Gericht wissen, ob Artikel 11 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 3665/87 gültig ist, soweit er eine Sanktion für den Ausführer vorsieht, der ohne eigenes Verschulden eine höhere als die ihm zustehende Ausfuhrerstattung beantragt hat.
- 27 Die KCH sieht in dieser Vorschrift einen Verstoß gegen die dem Rechtsstaatsprinzip entspringenden Grundsätze des Strafrechts, nämlich gegen den Grundsatz „nulla poena sine culpa“ (keine Strafe ohne Schuld), gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und gegen das Diskriminierungsverbot.
- 28 Diese drei Klagegründe sind der Reihe nach zu prüfen.

Zum Verstoß gegen den Grundsatz „nulla poena sine culpa“

Beim Gerichtshof eingereichte Erklärungen

- 29 Die KCH macht geltend, die in Artikel 11 der Verordnung Nr. 3665/87 vorgesehene Sanktion habe aufgrund ihrer Schwere und der Tatsache, dass sie nicht nur die Beseitigung der Folgen unrechtmäßigen Handelns im Auge habe, Straf-

charakter. Soweit eine solche Sanktion nach dieser Vorschrift auch bei Fehlen jeglichen Verschuldens verhängt werden könne, verstoße sie gegen den Grundsatz „nulla poena sine culpa“, der zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts gehöre. Es handele sich nämlich um einen Grundsatz, der in Artikel 6 Absatz 2 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden: EMRK), im Recht der Mitgliedstaaten und im Gemeinschaftsrecht selbst anerkannt sei.

- 30 Nach einer Untersuchung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte stellt die KCH fest, dass nach Ansicht dieses Gerichts der in Artikel 6 Absatz 2 EMRK verankerte Grundsatz „nulla poena sine culpa“ auch für verwaltungsrechtliche Sanktionen gelte.
- 31 Hinsichtlich des Rechts der Mitgliedstaaten bezieht die KCH sich auf eine von der Kommission zur Vorbereitung der Verordnung Nr. 2988/95 in Auftrag gegebene rechtsvergleichende Studie, der sich entnehmen lasse, dass der Grundsatz „nulla poena sine culpa“ in der überwiegenden Zahl der Mitgliedstaaten gelte und Ausnahmen nur in einigen Staaten und nur in eng begrenztem Umfang zulässig seien.
- 32 Hinsichtlich des Gemeinschaftsrechts verweist die KCH auf die Entstehungsgeschichte der Vorschriften zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und auf verschiedene Urteile des Gerichtshofes, darunter die Urteile vom 16. November 1983 in der Rechtssache 188/82 (Thyssen/Kommission, Slg. 1983, 3721), vom 17. Mai 1984 in der Rechtssache 83/83 (Estel/Kommission, Slg. 1984, 2195), vom 27. Oktober 1992 in der Rechtssache C-240/90 (Bundesrepublik Deutschland/Kommission, Slg. 1992, I-5383), vom 23. November 1993 in der Rechtssache C-365/92 (Schumacher, Slg. 1993, I-6071), vom 12. Oktober 1995 in der Rechtssache C-104/94 (Ceriol Italia, Slg. 1995, I-2983), vom 17. Juli 1997 in der Rechtssache C-354/95 (National Farmers' Union, Slg. 1997, I-4559) und vom 6. Juli 2000 in der Rechtssache C-356/97 (Molke-reigenossenschaft Wiedergeltingen, Slg. 2000, I-5461). Das Urteil vom 10. Juli 1990 in der Rechtssache C-326/88 (Hansen, Slg. 1990, I-2911) lasse sich nicht dagegen anführen, da die in dieser Rechtssache in Rede stehenden Sanktionen auf nationalem Recht und nicht auf Gemeinschaftsrecht beruht hätten.

- 33 Die Kommission schließt sich den Ausführungen des Bundesfinanzhofs an. Sie führt ergänzend aus, dass die Rechtsnatur einer Sanktion, wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 18. November 1987 in der Rechtssache 137/85 (Maizena, Slg. 1987, 4587, Randnr. 13) und im Urteil Deutschland/Kommission (Randnrn. 25 f.) festgestellt habe, nicht allein von deren Höhe abhängig sei, sondern auch von deren Zielsetzung und dem Gesamtzusammenhang, in den diese eingebettet sei.
- 34 Das Vorbringen, dass verwaltungsrechtliche Sanktionen ab einer gewissen Höhe in repressiv-strafrechtliche Sanktionen umschlügen, könne nicht überzeugen. Ein solcher Ansatz würde der Rechtsprechung des Gerichtshofes widersprechen. Ferner wäre die erforderliche Grenzziehung zwischen verwaltungsrechtlichen und strafrechtlichen Sanktionen damit willkürlich und sachlich nicht zu rechtfertigen. Schließlich werde der Schutz der Wirtschaftsteilnehmer vor übermäßigen Sanktionen bereits durch die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gewährleistet.

Antwort des Gerichtshofes

- 35 Da die in Artikel 11 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 3665/87 vorgesehene Sanktion nur dann gegen den Grundsatz „*nulla poena sine culpa*“ verstoßen kann, wenn sie strafrechtlicher Natur ist, ist zu prüfen, ob dieser Vorschrift strafrechtlicher Charakter zukommt.
- 36 Der Gerichtshof hat auf die spezifische Frage nach der strafrechtlichen Natur von Sanktionen in Regelungen der gemeinsamen Agrarpolitik, wie dem Verlust einer Kautions, die pauschal und unabhängig von einem eventuellen Verschulden des betroffenen Wirtschaftsteilnehmers verhängt wird, und dem zeitweiligen Ausschluss eines Wirtschaftsteilnehmers von einer Beihilferegelung, festgestellt, dass solche Sanktionen keinen strafrechtlichen Charakter besitzen (Urteile Maizena, Randnr. 13, und Deutschland/Kommission, Randnr. 25).

- 37 Nichts spricht dafür, dass diese Frage in Bezug auf die in Artikel 11 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 3665/87 vorgesehene Sanktion anders zu beantworten wäre.
- 38 Wie der Gerichtshof nämlich in Randnummer 19 des Urteils Deutschland/Kommission festgestellt hat, dient der vorübergehende Ausschluss von der Beihilferegelung — wie im Übrigen auch die Zuschläge, die nach dem Betrag einer unrechtmäßig gewährten Beihilfe berechnet werden — der Bekämpfung der zahlreichen Unregelmäßigkeiten, die im Rahmen der landwirtschaftlichen Beihilfen begangen werden, und die durch die von ihnen verursachte erhebliche Belastung des Gemeinschaftshaushalts die Maßnahmen beeinträchtigen können, die die Gemeinschaftsorgane auf diesem Gebiet ergriffen haben, um die Märkte zu stabilisieren, die Lebenshaltung der Landwirte zu stützen und für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen.
- 39 In eben diesem Sinne heißt es in der neunten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2988/95, dass „die gemeinschaftlichen Maßnahmen und Sanktionen zur Verwirklichung der Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik... Bestandteil der Beihilferegelungen“ sind und „einen eigenen Zweck“ haben.
- 40 In der ersten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2945/94, mit der die Verordnung Nr. 3665/87 geändert wurde, wird festgestellt, dass „[n]ach der geltenden Gemeinschaftsregelung... Ausfuhrerstattungen einzig und allein anhand objektiver Kriterien gewährt [werden], die insbesondere Quantität, Art und Merkmale des Ausfuhrerzeugnisses sowie seine geografische Bestimmung betreffen. Da aufgrund der bisherigen Erfahrungen insbesondere zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts gehende Unregelmäßigkeiten und Betrugsfälle stärker bekämpft werden sollten, müssen zu Unrecht gezahlte Beträge zurückgefordert und Sanktionen vorgesehen werden, welche die Ausfuhrer veranlassen, das Gemeinschaftsrecht einzuhalten.“
- 41 Zur Art der vorgeworfenen Verstöße hat der Gerichtshof wiederholt erklärt, dass sich die Vorschriften, die verletzt worden seien, allein an die Wirtschafts-

teilnehmer richteten, die sich aus freien Stücken dafür entschieden hätten, eine Beihilferegelung im Bereich der Landwirtschaft in Anspruch zu nehmen (in diesem Sinne Urteile *Maizena*, Randnr. 13, und *Deutschland/Kommission*, Randnr. 26). Da eine Beihilfe im Rahmen einer gemeinschaftlichen Beihilferegelung nur zu gewähren ist, wenn ihr Empfänger volle Gewähr für Redlichkeit und Zuverlässigkeit bietet, stellt die Sanktion, die bei Nichtbeachtung dieser Anforderungen verhängt wird, eine spezifische Handhabe für die Verwaltung dar, die Bestandteil der Beihilferegelung ist und dazu dient, die ordnungsgemäße Verwaltung der öffentlichen Mittel der Gemeinschaft sicherzustellen.

- 42 So ist im vorliegenden Fall unstreitig, dass nur gegenüber den Wirtschaftsteilnehmern, die Ausfuhrerstattung beantragt haben, die in Artikel 11 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 3665/87 vorgesehene Sanktion verhängt werden kann, wenn sich die zur Begründung ihres Antrags gemachten Angaben als falsch erweisen.
- 43 Schließlich besteht die in Artikel 11 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 3665/87 vorgesehene Sanktion in der Zahlung einer Geldbuße, die sich nach der Höhe des Betrages bemisst, den der Wirtschaftsteilnehmer zu Unrecht erhalten hätte, wenn die zuständigen Behörden keine Unregelmäßigkeit entdeckt hätten. Sie ist daher Bestandteil der Ausfuhrerstattungsregelung und besitzt keinen strafrechtlichen Charakter.
- 44 Nach alledem kann der in Artikel 11 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 3665/87 vorgesehenen Sanktion kein strafrechtlicher Charakter zugesprochen werden. Daraus folgt, dass der Grundsatz „*nulla poena sine culpa*“ auf diese Sanktion nicht anwendbar ist.
- 45 Auch aus der Untersuchung des Rechts der Mitgliedstaaten, die die KCH in ihren Erklärungen angestellt hat, kann nicht gefolgert werden, dass der Grundsatz

„nulla poena sine culpa“ im Recht aller Mitgliedstaaten auf Sanktionen wie die in Artikel 11 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 3665/87 vorgesehene anwendbar ist. Die KCH führt selbst bestimmte Mitgliedstaaten an, wie das Königreich Dänemark, die Französische Republik, Irland, das Königreich der Niederlande und das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland, die Fälle von verschuldensunabhängigen Sanktionen kennen.

- 46 Was die Rechtsprechung des Gerichtshofes angeht, so genügt der Hinweis, dass der Gerichtshof in Randnummer 14 des Urteils Maizena ausdrücklich festgestellt hat, dass der Grundsatz „nulla poena sine culpa“ in Bezug auf die Verhängung von Sanktionen wie der Verlust einer Kautions, die in jener Rechtssache in Rede stand, nicht anwendbar ist. Im Urteil Deutschland/Kommission, in dem es ebenfalls um eine Sanktion im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik ging, ist der Gerichtshof zu demselben Ergebnis gelangt.
- 47 In anderen Bereichen hat der Gerichtshof entschieden, dass ein System der objektiven strafrechtlichen Verantwortlichkeit, aufgrund dessen der Verstoß gegen eine Gemeinschaftsverordnung geahndet wird, für sich genommen mit dem Gemeinschaftsrecht nicht unvereinbar ist (vgl. Urteil Hansen, Randnr. 19, und Urteil vom 27. Februar 1997 in der Rechtssache C-177/95, Ebony Maritime und Loten Navigation, Slg. 1997, I-1111, Randnr. 36).
- 48 Dass sich das Urteil Hansen auf nationale Sanktionen bezieht, hat entgegen der Ansicht der KCH nicht zur Folge, dass diesem Urteil jede Bedeutung abgesprochen werden könnte, wenn es darum geht, den Stand des Gemeinschaftsrechts zu beschreiben. Der Gerichtshof ist zur Auslegung des Gemeinschaftsrechts befragt worden und hat im Übrigen in Randnummer 20 dieses Urteils ausdrücklich festgestellt, dass die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts nationalen Vorschriften nicht entgegenstehen, die eine objektive strafrechtliche Verantwortlichkeit des Arbeitgebers für Verstöße seiner Angestellten gegen eine gemeinschaftsrechtliche Vorschrift vorsehen.

- 49 Die sonstige von der KCH angeführte Rechtsprechung ist nicht einschlägig. In den meisten zitierten Urteilen wird die Sanktion anhand des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und nicht des Grundsatzes „nulla poena sine culpa“ geprüft (Urteile Thyssen/Kommission, Randnrn. 18 bis 22, Schumacher, Randnrn. 25 bis 31, Cereol Italia, Randnrn. 13 bis 27, National Farmers Union u. a., Randnrn. 49 bis 55, und Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, Randnrn. 33 bis 45). Das Urteil Estel/Kommission, in dem der Gerichtshof in den Randnummern 38 bis 43 festgestellt hat, dass ein Stahlunternehmen, gegen das die Kommission wegen Überschreitung der ihm auferlegten Produktionsquote eine Sanktion verhängt hatte, einen unentschuldbaren Irrtum begangen und die Kommission daher den Grundsatz „nulla poena sine culpa“ nicht verletzt hat, erging in einem ganz anderen Bereich als dem der Agrarverordnungen. Auch hat der Gerichtshof sich nicht ausdrücklich zum strafrechtlichen Charakter der Sanktion geäußert.
- 50 Darüber hinaus ist durch die Verordnung Nr. 2988/95, auf die die KCH in ihren Erklärungen mehrfach hingewiesen hat, der Stand des Gemeinschaftsrechts, wie er in diesem Urteil wiedergegeben wird, nicht geändert worden. Nach Artikel 5 Absatz 2 gilt die durch die Verordnung geschaffene Sanktionsregelung unbeschadet der Bestimmungen der zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens bestehenden sektorbezogenen Regelungen, zu denen Artikel 11 der Verordnung Nr. 3665/87 in der Fassung der Verordnung Nr. 2945/94 gehört.
- 51 Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2988/95 bestimmt ferner, dass bei Unregelmäßigkeiten, die nicht vorsätzlich begangen oder durch Fahrlässigkeit verursacht werden, nur die in Artikel 5 Absatz 1 aufgeführten Sanktionen, die nicht einer strafrechtlichen Sanktion gleichgestellt werden können, verhängt werden können. Es ist aber offensichtlich nicht notwendig, für die Prüfung der Voraussetzung, dass die beabsichtigte Sanktion nicht mit einer strafrechtlichen Sanktion gleichgestellt werden kann, andere Kriterien heranzuziehen, als sie der Gerichtshof in den Randnummern 35 bis 44 dieses Urteils angewendet hat.
- 52 Schließlich lässt der Umstand, dass der Grundsatz „nulla poena sine culpa“ auf Sanktionen wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nicht anwendbar ist,

den Einzelnen deswegen aber nicht ohne Rechtsschutz. Der Gerichtshof hat insoweit entschieden, dass eine Sanktion, selbst wenn sie keinen strafrechtlichen Charakter besitzt, nur dann verhängt werden darf, wenn sie auf einer klaren und unzweideutigen Rechtsgrundlage beruht. Außerdem müssen die Vorschriften des Gemeinschaftsrechts nach ständiger Rechtsprechung im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit stehen (Urteil Maizena, Randnr. 15), der im Rahmen des zweiten von der KCH geltend gemachten Klagegrundes zu prüfen ist.

Zum Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Beim Gerichtshof eingereichte Erklärungen

- 53 Die KCH trägt vor, die in Artikel 11 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 3665/87 vorgesehene Sanktion sei zur Erreichung des verfolgten Zweckes nicht geeignet, nicht erforderlich und nicht angemessen.
- 54 Erstens sei die Sanktion nicht geeignet, Unregelmäßigkeiten seitens des Ausfuhrers zu vermeiden, da sie dessen Rolle bei der Finanzierung des landwirtschaftlichen Preisstützungssystems, wie im Urteil Oelmühle und Schmidt Söhne ausgeführt, nicht berücksichtige. Sie bedeute für ihn einen erheblichen finanziellen Verlust, da er den Erstattungsbetrag nicht behalte, sondern an die Hersteller über einen Kaufpreis weitergebe, der über dem Weltmarktpreisniveau liege. Ferner würden Ausfuhrerstattungen entgegen der Darstellung in der ersten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2945/94 nicht allein nach objektiven Kriterien gewährt, sondern auf die Vorlage einer vom Aussteller abgegebenen Erklärung hin. Im Agrarbereich sei es jedoch angesichts der uneinheitlichen Beschaffenheit landwirtschaftlicher Erzeugnisse und von Mängeln, die nicht entdeckt werden könnten, schwierig, zutreffende Erklärungen abzugeben.

- 55 Zweitens sei die Sanktion nicht erforderlich, da der Ausführer bereits einen finanziellen Verlust erleide, wenn er die zu Unrecht erhaltene Erstattung zurückzahlen müsse, obwohl er den Betrag über einen überhöhten Kaufpreis an den Hersteller weitergegeben habe. Im Übrigen zeige der Umstand, dass nach Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2988/95 nur Unregelmäßigkeiten, die vorsätzlich begangen oder durch Fahrlässigkeit verursacht würden, zu bestimmten verwaltungsrechtlichen Sanktionen führen könnten, im Umkehrschluss, dass der Rat es nicht für notwendig erachtet habe, nicht vorsätzlich begangene Unregelmäßigkeiten zu sanktionieren. Schließlich seien die in Artikel 11 der Verordnung Nr. 3665/87 vorgesehenen Sanktionen nicht erforderlich, weil das deutsche Recht die Abgabe falscher Angaben in der Ausfuhranmeldung oder Zahlungserklärung bereits sanktioniere und auch andere gemeinschaftsrechtliche Regelungen weitere Sanktionen vorsähen.
- 56 Drittens sei die Sanktion nicht angemessen, weil schon das kleinste Fehlverhalten bestraft würde, unabhängig davon, ob ein Schaden entstanden sei oder der Ausführer diesen Fehler hätte vermeiden können.
- 57 Die Kommission wendet dagegen ein, dass Artikel 11 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3665/87 nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoße. Sie verweist hierzu auf die Ausführungen im Vorlagebeschluss und insbesondere darauf, dass erstens im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik Unregelmäßigkeiten allein durch die Rückforderung der zu Unrecht gewährten Leistungen nicht wirksam bekämpft werden könnten, zweitens eine Beschränkung der Sanktionen auf Fälle, in denen das Verschulden nachgewiesen sei, deren abschreckende Wirkung mindern würde, da ein Verschulden oft nur sehr schwer oder überhaupt nicht nachweisbar sei, und drittens im Falle der in Artikel 11 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 3665/87 vorgesehenen Sanktion die Höhe des zusätzlich zu zahlenden Betrages nach der dem Ausführer zu Unrecht gewährten Leistung berechnet werde, da er der Differenz zwischen der beantragten und der ihm tatsächlich zustehenden Erstattung entspreche.
- 58 Die Kommission weist im Übrigen darauf hin, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik über ein weites Ermessen verfüge, so

dass die Rechtmäßigkeit einer Maßnahme nur dann beeinträchtigt sei, wenn die Maßnahme für den Zweck, den das zuständige Organ erreichen möchte, offensichtlich ungeeignet sei, oder das Organ die Grenzen seines Ermessens offensichtlich überschritten habe, was hier nicht der Fall sei.

Antwort des Gerichtshofes

- 59 Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts gehört, müssen die von einer gemeinschaftsrechtlichen Bestimmung eingesetzten Mittel zur Erreichung des angestrebten Zieles geeignet sein und dürfen nicht über das dazu Erforderliche hinausgehen (Urteil Maizena, Randnr. 15, und Urteil vom 7. Dezember 1993 in der Rechtssache C-339/92, ADM Ölmühlen, Slg. 1993, I-6473, Randnr. 15).
- 60 Gemäß der ersten und der zweiten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2945/94, mit der Artikel 11 der Verordnung Nr. 3665/87 geändert wurde, bezweckt diese Verordnung die Bekämpfung der im Bereich der Ausfuhrerstattung festgestellten Unregelmäßigkeiten und Betrugsfälle. Nach diesen Begründungserwägungen wird die Ausfuhrerstattung einzig und allein anhand objektiver Kriterien gewährt, die das Erzeugnis und seine geografische Bestimmung betreffen. Die Sanktionen müssen unabhängig vom Anteil subjektiver Schuld verhängt werden, damit die Ausfuhrerstattung ordnungsgemäß gewährt wird und die Ausfuhrer veranlasst werden, das Gemeinschaftsrecht einzuhalten.
- 61 Diese Begründungserwägungen betonen zu Recht die mit dem Nachweis einer betrügerischen Absicht zusammenhängenden Schwierigkeiten. Da die Behörden nämlich nur über Daten in Bezug auf das Erzeugnis und seine Bestimmung verfügen und der Ausfuhrer oft das letzte Glied in einer Kette von Käufern und Wiederverkäufern ist, besteht tatsächlich die Gefahr, dass er sich der Verantwortung für die Unrichtigkeit seiner Erklärung, die u. U. auf einem Irrtum, einer Sorgfaltswidrigkeit oder einem Betrug an einer Stelle dieser Kette beruht, entziehen könnte.

- 62 Artikel 11 der Verordnung Nr. 3665/87 macht also den Ausführer unter Androhung von Sanktionen entgegen dem Vorbringen der KCH gerade deshalb für die Richtigkeit der Erklärung verantwortlich, um seiner Rolle als Letzter in der Kette von der Herstellung über die Verarbeitung bis zur Ausfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen Rechnung zu tragen.
- 63 Es wird nicht bestritten, dass es schwierig ist, zutreffende Erklärungen abzugeben. Die Pflicht, die Richtigkeit der Erklärung zu garantieren, soll den Ausführer jedoch dazu veranlassen, Kontrollen des zur Ausfuhr angemeldeten Erzeugnisses vorzunehmen, die hinsichtlich ihres Umfangs und ihrer Häufigkeit angemessen sind. Außerdem kann der Ausführer seine Vertragspartner frei wählen und sich gegen deren Versäumnisse schützen, indem er entsprechende Klauseln in die betreffenden Verträge aufnimmt oder eine besondere Versicherung abschließt.
- 64 Die in Artikel 11 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 3665/87 vorgesehene Sanktion kann daher nicht als zur Verwirklichung des Zieles der Bekämpfung der Unregelmäßigkeiten und Betrugsfälle ungeeignet betrachtet werden.
- 65 Artikel 5 der Verordnung Nr. 2988/95 schließt — wie in den Randnummern 50 und 51 dieses Urteils festgestellt — die Anwendung bestimmter Sanktionen bei Unregelmäßigkeiten, die nicht vorsätzlich begangen oder durch Fahrlässigkeit verursacht wurden, nicht aus.
- 66 Dass das nationale Recht oder das Gemeinschaftsrecht andere Sanktionen vorsehen und dass der Ausführer schon allein durch die bloße Rückzahlung der Ausfuhrerstattung einen finanziellen Verlust erleidet, belegt keinesfalls, dass die in Artikel 11 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 3665/87 vorgesehene Sanktion nicht erforderlich ist. Die im Bereich der Ausfuhrerstattung festgestellten Unregelmäßigkeiten und Betrugsfälle, die in der fünften Begrün-

dungserwägung der Verordnung Nr. 2945/94 erwähnt werden, beweisen im Gegenteil, dass diese sonstigen Sanktionen und die Rückzahlung allein der Ausführerstattung nicht hinreichend abschreckend gewirkt und nicht ausgereicht haben, um die Ausführer dazu zu veranlassen, für die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts zu sorgen.

- 67 Schließlich ergibt sich die Verhältnismäßigkeit der Sanktion aus der Unterscheidung in Artikel 11 der Verordnung Nr. 3665/87 zwischen vorsätzlich begangenen Unregelmäßigkeiten und anderen Unregelmäßigkeiten, aus den zahlreichen in dieser Vorschrift vorgesehenen Fallgruppen, in denen die Sanktion nicht anwendbar ist, wie denen der höheren Gewalt, und dem Bezug zwischen der Höhe der Sanktion und der Höhe des Schadens, der dem Gemeinschaftshaushalt entstanden wäre, wenn die Unregelmäßigkeit nicht entdeckt worden wäre.
- 68 Aus diesen verschiedenen Gesichtspunkten folgt, dass die in Artikel 11 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 3665/87 vorgesehene Sanktion nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstößt, da sie weder als zur Verwirklichung des von der Gemeinschaftsregelung verfolgten Zieles, nämlich der Bekämpfung der Unregelmäßigkeiten und Betrugsfälle, ungeeignet betrachtet werden kann noch über das zur Erreichung dieses Zieles Erforderliche hinausgeht.

Zum Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot

Beim Gerichtshof eingereichte Erklärungen

- 69 Die KCH trägt vor, Artikel 11 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 3665/87 verletze durch die unterschiedslose Bestrafung von schuldlo-

sem, leicht fahrlässigem, fahrlässigem und grob fahrlässigem Verhalten das in Artikel 40 Absatz 3 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 34 Absatz 2 EG) enthaltene Diskriminierungsverbot. Diese unterschiedslose Behandlung sei weder aus Gründen der Betrugsbekämpfung — denn Betrug setze Vorsatz voraus — noch aus Gründen der administrativen Vereinfachung objektiv gerechtfertigt.

- 70 Die Kommission tritt diesem Vorbringen entgegen. Das Fehlen einer Differenzierung sei aus den vom vorlegenden Gericht genannten Gründen objektiv gerechtfertigt. Ein Verschulden sei nur schwer oder überhaupt nicht nachweisbar. Sie verweist erneut darauf, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber einen weiten Ermessensspielraum habe und ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot nur dann anzunehmen wäre, wenn das betreffende Organ einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen hätte.

Antwort des Gerichtshofes

- 71 Nach ständiger Rechtsprechung besagt das Diskriminierungsverbot, dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich behandelt und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden dürfen, sofern eine Differenzierung nicht objektiv gerechtfertigt ist (Urteil *National Farmers' Union* u. a., Randnr. 61).
- 72 Artikel 11 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 3665/87 verstößt nicht gegen diesen Grundsatz. Wie das vorlegende Gericht ausführt, soll

diese Vorschrift abschreckend wirken und sowohl subjektiv vorwerfbar fahrlässiges Verhalten als auch sonstige lediglich objektiv falsche Angaben verhindern. In Anbetracht dieses Abschreckungszwecks ist es daher nicht von Belang, ob die fraglichen Verhaltensweisen schuldhaft waren. Die diesbezüglich unterschiedslose Behandlung dieser Verhaltensweisen kann folglich nicht als ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot angesehen werden.

73 Die Prüfung der ersten Vorlagefrage hat mithin nichts ergeben, was die Gültigkeit von Artikel 11 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 3665/87, soweit er eine Sanktion für den Ausführer vorsieht, der ohne eigenes Verschulden eine höhere als die ihm zustehende Ausfuhrerstattung beantragt hat, in Frage stellen könnte.

Zur zweiten Frage

Beim Gerichtshof eingereichte Erklärungen

74 Mit seiner zweiten Frage will das vorlegende Gericht wissen, ob Artikel 11 Absatz 1 Unterabsatz 3 erster Gedankenstrich der Verordnung Nr. 3665/87 dahin auszulegen ist, dass ein Fall höherer Gewalt vorliegt, wenn ein Ausführer gutgläubig einen Antrag auf Ausfuhrerstattung auf der Grundlage falscher Informationen des Herstellers der ausgeführten Waren ausfüllt und er die

Unrichtigkeit der Informationen nicht erkennen konnte oder nur mit Hilfe von Kontrollen im Herstellungsbetrieb hätten erkennen können.

- 75 Die KCH ist der Ansicht, sie habe sich in einer Situation höherer Gewalt im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofes befunden, d. h., es hätten Umstände vorgelegen, die vom Willen des Betroffenen unabhängig, ungewöhnlich und unvorhersehbar gewesen seien und deren Folgen auch bei Aufwendung aller möglichen Sorgfalt nicht hätten vermieden werden können. Die falsche Angabe in ihrem Erstattungsantrag habe auf falschen Informationen des Herstellers, eines in Deutschland angesehenen Unternehmens, beruht. Die Beifügung von Pflanzenfett zu dem ausgeführten Schmelzkäse sei von einem technischen Leiter des Herstellers auf dessen eigene Initiative erfolgt. Dies sei ein völlig unerwarteter und ungewöhnlicher Vorgang. Er habe bei den üblichen und von der KCH auch vorgenommenen Untersuchungen nicht festgestellt werden können. Dazu wäre vielmehr eine Kontrolle im Herstellungsbetrieb erforderlich gewesen.
- 76 Die KCH sei sich dessen bewusst, dass nach dem herkömmlichen Verständnis von „höherer Gewalt“ der Marktbeteiligte für das Verschulden seiner Vertragspartner verantwortlich sei. Nach den Urteilen des Gerichtshofes in den Rechtssachen Steff-Houlberg Export u. a. und Oelmühle und Schmidt Söhne dürfe sich ein Ausführer jedoch auf die Angaben des Herstellers, die er durch eigene Kontrollen nicht überprüfen könne, verlassen. Eine Kontrolle des Herstellungsprozesses könne von ihm nicht verlangt werden. Zwar beträfen die genannten Entscheidungen die Rückforderung von gemeinschaftlichen Beihilfen, die sich nach nationalem Recht richte, es gebe jedoch keinen Grund dafür, dass für die in der Ausfuhrerstattungsregelung vorgesehenen Sanktionen nicht die gleichen Grundsätze gelten sollten.
- 77 Nur eine weite Auslegung des Begriffes der „höheren Gewalt“ in Artikel 11 Absatz 1 Unterabsatz 3 erster Gedankenstrich der Verordnung Nr. 3665/87 könnte die Zweifel an der Gültigkeit der in Artikel 11 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe a vorgesehen Sanktion im Hinblick auf die dem Rechtsstaatsprinzip entspringenden Grundsätze des Strafrechts ausräumen, da sie dem Marktbürger einen Entlastungsbeweis ermöglichen und somit dem Verschuldensprinzip, wenn auch in recht eingeschränkter Form, Rechnung tragen würde.

- 78 Die Kommission teilt die Auffassung des vorlegenden Gerichts, wonach gutgläubig gemachte, auf falschen Informationen des Herstellers beruhende falsche Angaben des Ausführers selbst dann keinen Fall höherer Gewalt im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofes darstellen können, wenn der Ausfühler sie nicht oder nur mit Hilfe von Kontrollen im Herstellungsbetrieb als falsch hätte erkennen können. Die vom vorlegenden Gericht zitierten Entscheidungen des Gerichtshofes führten zu keinem anderen Ergebnis, denn die dort angesprochenen Fälle seien mit dem vorliegenden Fall nicht vergleichbar. In diesen Rechtssachen sei es nämlich um die Anwendung nationaler Rechtsvorschriften im Zusammenhang mit der Rückforderung zu Unrecht gezahlter Gemeinschaftsbeihilfen und nicht, wie hier, um die Anwendung einer von der Gemeinschaft selbst erlassenen Vorschrift gegangen.

Antwort des Gerichtshofes

- 79 Im Bereich der Agrarverordnungen sind unter „höherer Gewalt“ ungewöhnliche und unvorhersehbare Ereignisse zu verstehen, auf die der betroffene Wirtschaftsteilnehmer keinen Einfluss hatte und deren Folgen trotz Anwendung der gebotenen Sorgfalt nicht hätten vermieden werden können (siehe u. a. Urteile vom 13. Oktober 1993 in der Rechtssache C-124/92, An Bord Bainne Cooperative und Compagnie Inter-Agra, Slg. 1993, I-5061, Randnr. 11, und Botterlux, Randnr. 34).
- 80 Selbst wenn der Ausfühler keinen Einfluss auf das Fehlverhalten oder den Irrtum eines Vertragspartners hat, so gehört dies doch zu den normalen Geschäftsrisiken und kann im Rahmen der Geschäftsbeziehungen nicht als unvorhersehbar betrachtet werden. Der Ausfühler kann seine Vertragspartner frei wählen; es ist seine Sache, geeignete Vorkehrungen zu treffen, indem er entsprechende Klauseln in die betreffenden Verträge aufnimmt oder eine besondere Versicherung ab-

schließt (in diesem Sinne Urteile Theodorakis, Randnr. 8, und Boterlux, Randnrn. 35 f.).

- 81 Wie oben in Randnummer 62 festgestellt, macht Artikel 11 der Verordnung Nr. 3665/87 den Ausführer gerade deshalb für die Richtigkeit der Erklärung verantwortlich, um seiner Rolle als Letzter in der Kette von der Herstellung über die Verarbeitung bis zur Ausfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen Rechnung zu tragen, da er insbesondere durch vertragliche Bedingungen, die sicherstellen, dass er von seinen Geschäftspartnern Ausfuhrzeugnisse erhält, die den Gemeinschaftsvorschriften entsprechen, dafür sorgen kann, dass es nicht zu Unregelmäßigkeiten kommt.
- 82 Wie einem Einzelhändler, der dem Verbraucher garantieren möchte, dass das ihm verkaufte Produkt über eine qualitativ zuverlässige Absatzkette an ihn gelangt ist, steht es auch dem Ausführer frei, seinen Geschäftspartnern vertraglich bestimmte Qualitätsanforderungen vorzuschreiben. Er kann sie dazu verpflichten, strenge Kontrollen durchzuführen und ihm die Ergebnisse mitzuteilen. Er kann auch verlangen, im Herstellungsbetrieb bestimmte Kontrollen selbst vornehmen zu dürfen oder diese unabhängigen Einrichtungen zu übertragen.
- 83 Die Urteile Steff-Houlberg Export u. a. und Oelmühle und Schmidt Söhne stehen einer solchen Auslegung des Gemeinschaftsrechts nicht entgegen. Sie ergingen auf Vorabentscheidungsersuchen nationaler Gerichte, die Rechtsstreitigkeiten über die Rückforderung zu Unrecht gezahlter Gemeinschaftsbeihilfen zu entscheiden und dabei gemäß der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes das jeweilige innerstaatliche formelle und materielle Recht anzuwenden hatten, soweit das Gemeinschaftsrecht auf diesem Gebiet nichts anderes bestimmte (siehe u. a. Urteil vom 12. Juni 1980 in der Rechtssache 130/79, Express Dairy Foods, Slg. 1887, Randnr. 11).

- 84 Für das Ausgangsverfahren sind die Voraussetzungen für die Rückforderung zu Unrecht gezahlter Ausfuhrerstattungen in Artikel 11 der Verordnung Nr. 3665/87 festgelegt, also in einer Vorschrift, die, wie der Gerichtshof in Randnummer 22 des Urteils Steff-Houlberg Export u. a. ausdrücklich festgestellt hat, auf die Rückzahlung der in jener Rechtssache in Rede stehenden Erstattungen aus zeitlichen Gründen nicht anwendbar war. Da die nationalen Bestimmungen auf die Rückforderung solcher Beträge nicht mehr anwendbar sind, ist die Auslegung des Gemeinschaftsrechts durch den Gerichtshof in den Urteilen Steff-Houlberg Export u. a. und Oelmühle und Schmidt Söhne auf den vorliegenden Fall nicht übertragbar.
- 85 Außerdem hat der Gerichtshof, wie sich aus dem Tenor des Urteils Steff-Houlberg Export u. a. ergibt, das Gemeinschaftsrecht zwar dahin ausgelegt, dass im Rahmen eines unter Anwendung nationalen Rechts durchgeführten Verfahrens der Rückforderung zu Unrecht gezahlter Beihilfen Gesichtspunkte wie das sorgfaltswidrige Verhalten der nationalen Behörden oder der Ablauf eines erheblichen Zeitraums seit der Zahlung der zurückgeforderten Beihilfe berücksichtigt werden können; er hat jedoch die Berücksichtigung des Verschuldens eines Dritten, mit dem der Beihilfeempfänger in Vertragsbeziehungen steht, abgelehnt, da dieses Verschulden seiner Ansicht nach eher in den Bereich des Beihilfeempfängers fällt als in den der Gemeinschaft (Urteil Steff-Houlberg Export u. a., Randnr. 28 und Tenor).
- 86 Nach alledem ist Artikel 11 Absatz 1 Unterabsatz 3 erster Gedankenstrich der Verordnung Nr. 3665/87 dahin auszulegen, dass kein Fall höherer Gewalt vorliegt, wenn ein Ausführer gutgläubig einen Antrag auf Ausfuhrerstattung auf der Grundlage falscher Informationen des Herstellers der ausgeführten Waren ausfüllt und er die Unrichtigkeit der Informationen nicht oder nur mit Hilfe von Kontrollen im Herstellungsbetrieb erkennen konnte. Das Verschulden eines Vertragspartners stellt ein normales Geschäftsrisiko dar und kann im Rahmen der Geschäftsbeziehungen nicht als unvorhersehbar betrachtet werden. Der Ausführer verfügt über verschiedene Mittel, um sich dagegen zu schützen.

Kosten

- 87 Die Auslagen der Kommission, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben hat, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

auf die ihm vom Bundesfinanzhof mit Beschluss vom 4. April 2000 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. Die Prüfung der ersten Vorlagefrage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit von Artikel 11 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EWG) Nr. 3665/87 der Kommission vom 27. November 1987 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Ausfuhrerstattungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 2945/94 der Kommission vom 2. Dezember 1994, soweit er eine Sanktion für den Ausführer vorsieht, der ohne eigenes Verschulden eine höhere als die ihm zustehende Ausfuhrerstattung beantragt hat, in Frage stellen könnte.

2. Artikel 11 Absatz 1 Unterabsatz 3 erster Gedankenstrich der Verordnung Nr. 3665/87 in der Fassung der Verordnung Nr. 2945/94 ist dahin auszulegen, dass kein Fall höherer Gewalt vorliegt, wenn ein Ausführer gutgläubig einen Antrag auf Ausfuhrerstattung auf der Grundlage falscher Informationen des Herstellers der ausgeführten Waren ausfüllt und er die Unrichtigkeit der Informationen nicht erkennen konnte oder nur mit Hilfe von Kontrollen im Herstellungsbetrieb hätte erkennen können. Das Verschulden eines Vertragspartners gehört zu den normalen Geschäftsrisiken und kann im Rahmen der Geschäftsbeziehungen nicht als unvorhersehbar betrachtet werden. Der Ausführer verfügt über verschiedene Mittel, um sich dagegen zu schützen.

Edward

La Pergola

Timmermans

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 11. Juli 2002

Der Kanzler

Der Präsident der Fünften Kammer

R. Grass

P. Jann