SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS KARL ROEMER VOM 2. DEZEMBER 1970

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Das heute zu behandelnde Vorlageverfahren betrifft die Auslegung der Kommissionsverordnung Nr. 102/64 vom 28. Juli 1964 über die Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen für Getreide und Getreideerzeugnisse, Reis, Bruchreis und Verarbeitungserzeugnisse aus Reis (Amtsblatt 1964, S. 2125), genauer : die Auslegung ihres Artikels 8, und zwar im Hinblick auf Probleme, die mit dem Begriff „höhere Gewalt" zusammenhängen. — Dazu muß kurz folgendes vorausgeschickt werden.

Gemäß Artikel 16 Absatz 1 der Ratsverordnung Nr. 19 über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Getreide (Amtsblatt 1962, S. 933) bedurfte es für die Einfuhr von Getreide aus dritten Ländern einer Importlizenz, die von der nationalen Verwaltung (in der Bundesrepublik Deutschland : von der Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel in Frankfurt) ausgestellt wurde. Ihre Erteilung war von der Stellung einer Kaution abhängig. Den Lizenznehmer verpflichtete sie, die Einfuhr während der Gültigkeitsdauer der Lizenz vorzunehmen. Bei Nichteinhaltung der Verpflichtung wurde die Kaution gemäß Artikel 16 Absatz 2 der Verordnung Nr. 19 für verfallen erklärt. — Abweichendes galt und gilt jedoch für den Fall höherer Gewalt. Insofern enthält der bereits erwähnte Artikel 8 der Kommissionsverordnung Nr. 102/64 eine ausführliche Regelung, die wegen ihrer Bedeutung für das vorliegende Verfahren im Wortlaut zitiert werden muß. Dort heißt es :

„Wird die Einfuhr oder Ausfuhr innerhalb der Gültigkeitsdauer der Lizenz durch einen als höhere Gewalt anzusehenden Umstand verhindert und wenn die Berücksichtigung dieser Umstände beantragt wird :

a) so ist in den in Absatz 2 Buchstaben a bis d genannten Fällen die Verpflichtung zur Einfuhr oder Ausfuhr erloschen und die Kaution verfällt nicht. Auf Antrag kann jedoch die Gültigkeitsdauer der Lizenz vom Mitgliedstaat um die Frist verlängert werden, die der Mitgliedstaat infolge dieses Umstands als notwendig erachtet;

b) so wird in den in Absatz 2 Buchstaben g bis h genannten Fällen die Gültigkeitsdauer der Lizenz um die Frist verlängert, die der Mitgliedstaat infolge dieses Umstands als notwendig erachtet. Auf Antrag kann der Mitgliedstaat jedoch bestimmen, daß die Verpflichtung zur Einfuhr oder Ausfuhr erlischt und die Kaution nicht verfällt.

Wird die Gültigkeitsdauer der Lizenz verlängert und ist der Abschöpfungs- oder Erstattungsbetrag im voraus festgesetzt worden, so wird er nach Maßgabe des im Monat der tatsächlichen Einfuhr oder Ausfuhr gültigen Schwellenpreises berichtigt.

Als höhere Gewalt im Sinne des Absatzes 1 sind folgende Umstände anzusehen :

a) Krieg und Unruhen;

b) staatliche Einfuhr- oder Ausfuhrverbote;

c) Behinderung der Schiffahrt durch hoheitliche Maßnahmen;

d) Schiffsuntergang;

e) Havarie des Schiffes oder der Ware;

f) Streik;

g) Unterbrechung der Schiffahrt wegen Eisgangs oder wegen Niedrigwassers;

h) Maschinenschaden.

.....

Erkennen die Mitgliedstaaten andere Umstände als die in Absatz 2 genannten als höhere Gewalt im Sinne des Absatzes 1 an, so teilen sie diese unverzüglich der Kommission mit. Dabei ist anzugeben, ob Absatz 1 Buchstabe a oder b angewandt wird.

.....

Der Importeur oder Exporteur weist die als höhere Gewalt angesehenen Umstände durch amtliche Unterlagen nach."

Diese Vorschrift ist für das Ausgangsverfahren von Bedeutung, denn die Klägerin, die eine am 14. September 1965 ausgestellte und bis zum 31. Dezember 1965 gültige Lizenz für Maisimporte aus dritten Ländern besaß, konnte wegen Verstopfung des Löschhafens Rotterdam die Löschung der für sie bestimmten Ladung erst im Januar 1966 vornehmen lassen, ihre Lizenz also nicht rechtzeitig ausnützen. Diesen Umstand, d.h. die Hafenverstopfung im Löschhafen, lassen die deutschen Behörden gemäß Artikel 8 Absatz 3 der Verordnung Nr. 102/64 schon seit Oktober 1963 als höhere Gewalt gelten. Darüber erfolgte zwar — wie aus einer Mitteilung des Bundesministers für Wirtschaft hervorgeht — nie eine amtliche Verlautbarung. Die Einfuhr- und Vorratsstelle hat jedoch den Geschäftsführer des Zentralverbandes des deutschen Getreide-, Futtermittel- und Düngemittelhandels am 21. Juli 1965 davon unterrichtet, und dieser wiederum gab den Mitgliedern des Zentralverbandes (zu denen auch die Klägerin gehört) in einem Importrundschreiben vom 27. Juli 1965, also vor Erteilung der jetzt interessierenden Einfuhrlizenz, von der amtlichen Praxis Kenntnis. Die in Artikel 8 Absatz 3 der Verordnung Nr. 102/64 vorgesehene Mitteilung an die Kommission freilich ist erst im November 1966 erfolgt. Außerdem wurden dabei auch nicht die Rechtsfolgen spezifiziert, d.h. es war nicht angegeben, „ob Absatz 1 Buchstabe a oder b des Artikels 8 der Verordnung angewandt wird". — Aus diesem Umstand ergeben sich die Probleme des gegenwärtigen Falles.

Als die Klägerin des Ausgangsverfahrens von der sie betreffenden Hafenverstopfung erfuhr, zeigte sie diese der Einfuhr- und Vorratsstelle am 27. Dezember 1965 an. Außerdem beantragte sie am 6. Januar 1966, gemäß Artikel 8 der Verordnung Nr. 102/64 wegen höherer Gewalt aus ihrer Einfuhrverpflichtung entlassen zu werden und die gestellte Kaution freizugeben. Dem entsprach die Einfuhr- und Vorratsstelle jedoch nicht. Zwar war sie — der geschilderten Praxis gemäß — bereit, die Hafenverstopfung als Fall höherer Gewalt anzusehen. Sie war und ist aber auch der Ansicht, über die Rechtsfolgen habe sie nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden; ein Erlöschen der Einfuhrverpflichtung komme nur in Betracht, wenn nachgewiesen werde, daß eine Verlängerung der Lizenz unzumutbar sei (etwa im Fall anderweitiger Eindeckung wegen dringender inländischer Lieferverpflichtungen). Da die Klägerin an einer Lizenzverlängerung nicht interessiert war, erklärte die Einfuhr- und Vorratsstelle folglich in einem Bescheid vom 12. Januar 1966 die Kaution für verfallen.

Gegen diese Maßnahme hat sich die Klägerin durch alle deutschen Verwaltungsgerichtsinstanzen zur Wehr gesetzt. Sie steht auf dem Standpunkt, bei Vorleigen eines Falles der höheren Gewalt sei über die Rechtsfolgen nicht nach dem Ermessen der zuständigen Verwaltungsbehörde zu entscheiden; der betroffene Importeur habe vielmehr ein Wahlrecht, und wenn er nicht die Verlängerung der Lizenz, sondern das Erlöschen der Einfuhrverpflichtung verlange, müsse dem stattgegeben werden. — Da im Laufe des Gerichtsverfahrens

außerdem einmal entschieden worden ist, die der Kommission über den jetzt interessierenden Fall der höheren Gewalt gemachte Mitteilung sei hinsichtlich der Rechtsfolgen nicht vollständig gewesen (was eine Anerkennung dieses Ereignisses als höhere Gewalt ausschließe), sieht sich das nunmehr befaßte Bundesverwaltungsgericht einer Reihe von Fragen aus dem Gemeinschaftsrecht gegenübergestellt, für die nach Artikel 177 des EWG-Vertrags eine Vorabentscheidung in Betracht kommen konnte. So ist das Gericht denn auch vorgegangen, d.h. es hat durch Beschluß vom 12. Juni 1970 die Aussetzung des Verfahrens angeordnet und folgende Fragen vorgelegt :

1. Kann ein Mitgliedstaat nach Artikel 8 Absatz 3 Verordnung Nr. 102/64/EWG auch dann einen anderen Umstand als die in Absatz 2 genannten als höhere Gewalt anerkennen, wenn er diesen zwar der Kommission mitgeteilt, dabei aber nicht angegeben hat, ob Absatz 1 Buchstabe a oder Buchstabe b angewandt wird?
2. Ist der Mitgliedstaat nach Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe b Verordnung Nr. 102/64/EWG verpflichtet zu bestimmen, daß die Verpflichtung zur Einfuhr oder Ausfuhr erlischt und die Kaution nicht verfällt, wenn der „Interessierte" dies beantragt, oder kann der Mitgliedstaat verlangen, daß der Interessierte für diese Ausnahme von der Regelentscheidung besondere Ausnahmegründe darlegt?

Was dazu nach meiner Auffassung zu sagen ist, möchte ich nunmehr unter Berücksichtigung dessen, was die Klägerin des Ausgangsverfahrens und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften schriftlich und mündlich vorgetragen haben, darlegen.

1 — Zur ersten Frage

Die erste Frage betrifft die Wirkungen einer Mitteilung an die Kommission, wie sie in Artikel 8 Absatz 3 der Verordnung Nr. 102/64 für den Fall vorgesehen ist, daß ein in der genannten Vorschrift nicht ausdrücklich angeführtes Ereignis von den nationalen Instanzen als höhere Gewalt anerkannt werden soll. Der gestellten Frage zufolge ist zu prüfen, ob die Mitteilung nur deklaratorische Bedeutung hat oder aber konstitutiv wirkt, d.h. auch das Außenverhältnis zum Marktbürger betrifft, mit der Folge namentlich, daß eine im Hinblick auf die Rechtsfolgen von Artikel 8 Absatz 1 a und b unvollständige Mitteilung als unwirksam anzusehen ist und der notifizierte Grund als höhere Gewalt nicht anerkannt werden kann.

Zu dieser Frage haben die beiden am Verfahren Beteiligten übereinstimmend den Standpunkt vertreten, es sei nur von einer rein deklaratorischen, lediglich das Innenverhältnis Kommission/Mitgliedstaat betreffenden Bedeutung derartiger Mitteilungen auszugehen.

Daß diese Auffassung sachgerecht ist, läßt sich meines Erachtens mit wenigen Sätzen zeigen.

Insofern ist schon die Formulierung von Artikel 8 Absatz 3 aufschlußreich, nach der ein *Recht* der Mitgliedstaaten besteht, über die in Artikel 8 Absatz 2 aufgezählten typischen und wesentlichsten Fälle der höheren Gewalt hinaus weitere Umstände als höhere Gewalt anzuerkennen. Dieser Formulierung kann entnommen werden, daß es sich um ein vorbehaltsloses Recht handelt, und dem entspricht die Deutung, die vorgesehene Mitteilung an die Kommission diene lediglich Informationszwecken. Eine weiterreichende Bedeutung der Notifizierung, insbesondere die Annahme, sie habe rechtsbegründende Kraft, könnte dagegen allenfalls naheliegen, wenn eine Mitwirkungsbefugnis der Kommission vorgesehen wäre, etwa in der Form einer Genehmigung oder einer unmittelbaren Abänderung der staatlichen Verwaltungspraxis. Davon kann mit Sicherheit nicht gesprochen werden im Hinblick auf die in Artikel 8 Absatz 2 ausdrücklich genannten Fälle der höheren Gewalt und

ihre administrative Handhabung durch die nationale Verwaltung. Weil aber von einem einheitlichen Begriff der höheren Gewalt auszugehen ist, kann darüber hinaus etwas Abweichendes, d.h. ein Mitwirkungsrecht der Kommission, auch nicht gelten für die zusätzlich von den Mitgliedstaaten nach Artikel 8 Absatz 3 anerkannten Fälle der höheren Gewalt. Gegen eine derartige Mitwirkungsbefugnis der Kommission sprechen im übrigen erhebliche praktische Bedenken. Sie könnte nämlich einen Verzögerungseffekt haben, was sich mit der Notwendigkeit einer raschen verwaltungsmäßigen Bewältigung solcher Vorgänge schwerlich vereinbaren ließe. Darüber hinaus erscheint es auch gar nicht erforderlich, mehr als eine reine Informationsfunktion der Mitteilung an die Kommission anzunehmen. Sie verschafft der Kommission ausreichende Kenntnis von allen Vorfällen, erlaubt notfalls also eine gewisse Koordinierung und, wenn erforderlich, auch den Erlaß von Maßnahmen, die bei erheblichen Divergenzen eine für die Marktordnungen gefährliche Entwicklung rechtzeitig auffangen könnten. Zudem läßt sich auf die Möglichkeiten des nationalen Rechtsschutzes und die sich daraus ergebenden Verfahren nach Artikel 177 des EWG-Vertrags hinweisen, die ebenfalls im Sinne einer Vereinheitlichung wirken. Schließlich müßte auch, was die zu notifizierenden Rechtsfolgen angeht, bedacht werden, daß sie sich oftmals allein nach den Umständen des einzelnen Falles bestimmen lassen, also erst nachträglich festgelegt werden können. Dies spricht gleichfalls gegen die Notwendigkeit einer vorherigen und umfassenden Notifizierung und damit letztlich gegen die These, die Notifizierung habe konstitutive Wirkung.

In Übereinstimmung mit den am Verfahren Beteiligten ist demnach auf die erste Frage zu antworten, daß eine nachträgliche und hinsichtlich der Rechtsfolgen unvollständige Mitteilung gemäß Artikel 8 Absatz 3 der Verordnung Nr. 102/64 keine nachteiligen Auswirkungen auf das Verhältnis Verwaltung/Marktbürger hat, daß dieser Umstand den zuständigen nationalen Instanzen also nicht die Möglichkeit nimmt, den in der Mitteilung angegebenen Grund als höhere Gewalt anzuerkennen.

2 — *Zur zweiten Frage*

Die zweite Frage des Bundesverwaltungsgerichtes ist auf eine Auslegung von Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung Nr. 102/64 gerichtet. Insofern soll geklärt werden, ob die zuständige nationale Verwaltungsbehörde im Fall der höheren Gewalt bei Vorliegen eines entsprechenden Antrags des Lizenznehmers verpflichtet ist, das Erlöschen der Einfuhrverpflichtung auszusprechen und die gestellte Kaution freizugeben, oder ob sie eine Ermessensentscheidung treffen kann und dabei überdies — in den Fällen des Artikels 8 Absatz 1 b — von der Regel der Lizenzverlängerung ausgehen muß, die Kautionsfreigabe also nur bei Vorliegen besonderer Gründe auszusprechen hat. — In diesem Punkt haben die Klägerin des Ausgangsverfahrens und die Kommission nicht dieselbe Ansicht geäußert, was die Lösung des aufgeworfenen Problems nicht gerade erleichtert. Bekanntlich geht die Klägerin von dem Grundsatz aus, die gestellte Kaution müsse auf entsprechenden Antrag freigegeben werden, d.h. sie hält das Wahlrecht des Importeurs für entscheidend, während die Kommission für eine Ermessensbefugnis der nationalen Behörden plädiert.

Bei der Untersuchung der aufgeworfenen Frage ist vorweg festzuhalten, daß die Mitgliedstaaten, wenn sie gemäß Artikel 8 Absatz 3 der Verordnung Nr. 102/64 weitere Gründe als höhere Gewalt gelten lassen wollen, hinsichtlich der Rechtsfolgen selbstverständlich an die Regelung des Artikels 8 Absatz 1 gebunden sind. Dies folgt schon daraus, daß der Begriff der höheren Gewalt — ich habe es vorhin dargelegt — unteilbar ist. Es erscheint somit nicht denkbar, sich

für die in Artikel 8 Absatz 2 ausdrücklich geregelten Fälle an die detaillierten Vorschriften des Absatzes 1 zu halten, für weitere Fälle aber eine solche Bindung zu verneinen. Davon geht übrigens zu Recht auch das vorlegende Gericht aus, denn es fragt im Hinblick auf den von ihm zu beurteilenden Sachverhalt nur nach einer Auslegung von Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe b, d.h. es rechnet den Fall der Hafenverstopfung zur Gruppe der Fälle e bis h. Das ist zweifellos zutreffend, denn ihrer Natur und ihren Folgen nach weist die Hafenverstopfung sicher mit den unter e bis h aufgeführten Fällen die größte Ähnlichkeit auf.

Sodann erscheint mir mit der Kommission und gegen die klägerische Ansicht unbestreitbar, daß den staatlichen Behörden nach Artikel 8 Absatz 1 nicht jeder Ermessensraum fehlt, haben sie doch zumindest bei einer Lizenzverlängerung den insofern in Betracht kommenden Zeitraum zu bestimmen (was tatsächlich auch zu der Vermutung berechtigen mag, es stehe gleichermaßen in ihrem Ermessen, *ob* überhaupt verlängert wird).

Vor allem aber ist es das dem Artikel 8 Absatz 1 insgesamt zu entnehmende System, das meines Erachtens mit Deutlichkeit gegen die von der Klägerin vertretene These spricht, der Importeur habe bei höherer Gewalt völlige Wahlfreiheit hinsichtlich der in Absatz 1 genannten Rechtsfolgen. In diesem Sinne muß man die Unterscheidung und die Reihenfolge der Rechtsfolgen verstehen, wie sie einmal unter a und zum anderen unter b festgehalten sind. In den Fällen des a ist nach der bei diesen Ereignissen zu vermutenden Interessenlage (wahrscheinlicher Ausschluß der Einfuhr) als Regel bekanntlich das Erlöschen der Einfuhrverpflichtung und nur auf Antrag eine Verlängerung der Einfuhrlizenz vorgesehen. In den Fällen des b, in denen zumeist nur mit *einer Verzögerung der Einfuhr* zu rechnen ist, wird dagegen in erster Linie (also offenbar als Regel) die Verlängerung der Lizenz ins Auge gefaßt und kommt nur auf Antrag ein Erlöschen der Einfuhrverpflichtung in Betracht. Bei derartigen Regel-Ausnahmebestimmungen ist tatsächlich im allgemeinen eine Ermessensbefugnis der sie anwendenden Instanzen anzunehmen. Bezogen auf den Artikel 8 läßt sich außerdem sagen, daß die vorgesehene Unterscheidung keinen rechten Sinn hätte, überflüssig erscheinen müßte, wenn die Ansicht der Klägerin zuträfe, d.h. allein der Antrag des von der höheren Gewalt betroffenen Importeurs für die Bestimmung der Rechtsfolgen maßgeblich wäre.

Nicht zuletzt aber spricht für den Standpunkt der Kommission auch der *Wortlaut* von Artikel 8. Er verwendet übereinstimmend für die Regelfolge die schlichte Aussageform „ist ... erloschen" — „wird ... verlängert" und daran anschließend für die anderen möglichen Folgen jeweils die Wendung „auf Antrag kann". Letzteres ist — wie Sie wissen — unter b für den Fall der Entscheidung geschehen, die das Erlöschen der Verpflichtung zur Einfuhr oder Ausfuhr ausspricht. Legt man den allgemeinen Verwaltungssprachgebrauch zugrunde, so kann es — wie die Kommission hervorhebt (und die Klägerin selbst einräumt) — tatsächlich keinen Zweifel daran geben, daß mit dem Wort „kann" in aller Regel auf eine Ermessensbefugnis der Verwaltungsbehörde hingewiesen wird. Nach meiner Überzeugung hat diese Erkenntnis auch im gegenwärtigen Zusammenhang ihre Bedeutung. Dagegen finde ich die Meinung der Klägerin, „kann" weise einfach auf einen *Freiheits*raum der Mitgliedstaaten im Verhältnis zur Gemeinschaft, auf eine Ermächtigung der nationalen Behörden hin, schon deswegen nicht überzeugend, weil sich diese Aussage, wäre im übrigen der Ausschluß einer Ermessensbefugnis beabsichtigt gewesen, in Anbetracht der Gesamtkonstruktion des Artikels 8 und angesichts der grundsätzlichen Möglichkeit, auf Antrag im Fall der höheren Gewalt Abweichungen zuzulassen, auch mit Hilfe der einfachen Aussageform („auf

Antrag bestimmt der Mitgliedstaat ...") hätte treffen lassen.

Deuten somit alle bisher angestellten Erwägungen auf eine Ermessensbefugnis der staatlichen Behörden hin, so ist demgegenüber auch aus einem Vergleich mit entsprechenden Bestimmungen anderer Marktordnungen nichts Entscheidendes zu gewinnen. Insoweit verweist die Klägerin bekanntlich auf Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung Nr. 97/63 (betreffend Schweinefleischerzeugnisse) (Amtsblatt 1963, S. 2259), auf Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung Nr. 136/64 (betreffend Milch und Milcherzeugnisse) (Amtsblatt 1964, S. 2601) und auf Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung Nr. 174/66 (betreffend Olivenöl) (Amtsblatt 1966, S. 3485). Ihnen zufolge gilt durchweg als Prinzip das Erlöschen der Einfuhrverpflichtung und die Kautionsfreigabe, während nur auf Antrag eine Lizenzverlängerung ausgesprochen wird. Meines Erachtens kann daraus ein Analogieschluß aber deswegen nicht gezogen werden, weil der Artikel 8 der Verordnung Nr. 102/64 *eindeutig abweichend konstruiert ist.* Übliche Auslegungsmethoden zwingen somit zu der Annahme, der uns interessierende Artikel 8 müsse einen anderen Sinn haben, und tatsächlich läßt sich dies auch aus den Besonderheiten der Getreidemarktordnung erklären. Wie die Kommission uns dargelegt hat, sind hier infolge des vorherrschenden Seetransportes die Fälle höherer Gewalt verhältnismäßig häufig und haben deshalb die mit ihnen verbundenen Probleme größere Bedeutung. Im Interesse ihrer einheitlichen Bewältigung konnte also nicht an eine Wahlfreiheit der Importeure und die Möglichkeit, ihren Anträgen hinsichtlich der Rechtsfolgen stets zu folgen, gedacht werden, sondern es mußten genauere Regeln vorgesehen werden. Dabei waren nicht nur die Interessen der betroffenen Importeure zu berücksichtigen, es galt auch das öffentliche, marktordnungspolitische Interesse der Gemeinschaft zur Geltung zu bringen. Insofern ist nun zwar — wie die Kommission selbst einräumt — nicht an die Funktion der Lizenzen zu denken, eine zuverlässige Marktübersicht zu verschaffen, denn die auf ihnen basierenden Vorausschätzungen bedürfen bei unterbliebener Einfuhr wegen höherer Gewalt in jedem Fall, also ohne Rücksicht auf Lizenzverlängerung oder Lizenzannullierung, einer Berichtigung. In Betracht kommen aber die folgenden von der Kommission angestellten Überlegungen. Eine Lizenz mit Vorausfixierung bedeutet die *verbindliche Festlegung*, die Verbriefung eines *Abschöpfungssatzes*, auf den sich der Importeur eingestellt hat. Würde nun bei Eintritt höherer Gewalt in jedem Fall die Lizenz annulliert, wenn der Importeur das beantragt, eine Lizenzverlängerung mit grundsätzlichem Festhalten an dem vorausfixierten Satz also ausgeschlossen, so könnte bei späterer Durchführung der Einfuhr mit Hilfe einer *neuen Lizenz* und aufgrund eines erheblich günstigeren Abschöpfungssatzes der Importeur einen Gewinn erzielen, mit dem nicht zu rechnen war. Dies zu ermöglichen, ist jedoch sicher nicht der Sinn der Regelung über die Fälle der höheren Gewalt, ihr Zweck ist vielmehr ausschließlich, gewisse Härten zu vermeiden. Andererseits könnten derartige Vorgänge, wenn sie sich häufen und die Importeure ihre unvorhergesehenen Gewinne auf dem Markt weitergeben, eine ernsthafte Gefahr für das Preisgefüge der Gemeinschaft bilden. Es kann also ein erhebliches öffentliches Interesse daran bestehen, daß in Fallen höherer Gewalt, die vermutlich nur zu einem Aufschub von Importgeschäften führen, an den ursprünglichen Lizenzen mit ihren Abschöpfungssätzen festgehalten und nur eine Verlängerung ihrer Gültigkeitsdauer ins Auge gefaßt wird. Nicht zuletzt mit Rücksicht auf derartige Situationen, die eine Abwägung verschienener Interessen verlangen, bekommt die Annahme, es müsse ein Ermessensspielraum der zuständigen nationalen Behörden existieren, besonderes Gewicht.

Alle diese Erwägungen, die sich auf Wortlaut, Sinn und System von Artikel 8

der Verordnung Nr. 102/64 stützen, lassen somit die Ansicht der Klägerin unhaltbar erscheinen, der Importeur habe im Fall der höheren Gewalt ein Wahlrecht und die Verwaltung sei auf seinen Antrag hin stets gehalten, das Erlöschen der Exportverpflichtung und die Freigabe der Kaution auszusprechen. Richtig ist vielmehr die Annahme einer Ermessensbefugnis der Behörde, bei deren Ausübung von dem Regel-Ausnahmeverhältnis des Artikels 8 Absatz 1 auszugehen ist. Daß dabei auch die kommerziellen Interessen des Antragstellers (etwa im Hinblick auf vertragliche Bindungen) zu berücksichtigen sind, erscheint selbstverständlich. Außerdem berechtigt natürlich die Tatsache allein, daß die Lizenzannullierung zu wirtschaftlichen Vorteilen verhilft, nicht zur Ablehnung eines Antrags auf Freigabe der Kaution.

3 — Zusammenfassung

Nach alledem schlage ich vor, auf die gestellten Fragen wie folgt zu antworten :

1. Ein Mitgliedstaat kann nach Artikel 8 Absatz 3 der Verordnung Nr. 102/64 auch dann einen in Absatz 2 nicht genannten Umstand als höhere Gewalt anerkennen, wenn er ihn zwar der Kommission mitgeteilt, dabei aber nicht angegeben hat, ob Absatz 1 Buchstabe a oder b angewandt wird.

2. Der Mitgliedstaat ist nach Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung Nr. 102/64 nicht verpflichtet, zu bestimmen, daß die Verpflichtung zur Einfuhr oder Ausfuhr erlischt und die Kaution nicht verfällt, wenn der Interessierte dies beantragt; dem Mitgliedstaat steht vielmehr eine Ermessensbefugnis zu, und er kann verlangen, daß der Interessierte besondere Gründe darlegt, die eine Ausnahme von der Regelentscheidung rechtfertigen.