gütung zu rechtfertigen, die nach Ablauf der in Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 602/68 der Kommission vorgesehenen Frist gestellt worden sind.

Monaco Pescatore

Donner Trabucchi Mertens de Wilmars

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 30. November 1972.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

P. Pescatore

(Kammerpräsident)

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS HENRI MAYRAS VOM 8. NOVEMBER 1972 [1]

Herr Präsident,

meine Herren Richter!

I — Einführung

1. *Das System der Übergangsvergütung für die am Ende des Getreidewirtschaftsjahres vorhandenen Getreidebestände*

Die in der Verordnung Nr. 120/67 des Rates geregelte gemeinsame Marktorganisation für Getreide sieht namentlich einen Interventionsmechanismus vor, dessen Ziel es ist, den Markt zu stabilisieren und der landwirtschaftlichen Bevölkerung durch Preisstützungsmaßnahmen einen angemessenen Lebensstandard zu sichern.

Diese Verordnung enthält neben anderen Regelungen in Artikel 9 die Bestimmung, daß für die am Ende jedes Getreidewirtschaftsjahres vorhandenen Bestände an bestimmten Getreidearten eine Übergangsvergütung gewährt werden kann.

Für das Getreidewirtschaftsjahr 1967/1968 sind die Voraussetzungen für die Bewilligung dieser Vergütung durch die Verordnung Nr. 541/68 des Rates und die am 16. Mai 1968 dazu ergangene Durchführungsverordnung Nr. 602/68 der Kommission festgesetzt worden.

Die Übergangsvergütung, deren Höhe sich nach der Art des eingelagerten Getreides richtet, wird auf der Stufe des Handels oder der verarbeitenden Industrie, z. B. des Mühlengewerbes, gewährt.

Sie ist eine unerläßliche Ergänzung zum Interventionssystem im Getreidebereich. Denn bei der Preisgarantie, die zu den Wesensmerkmalen der gemeinsamen Marktorganisation gehört, müssen im Laufe jedes Wirtschaftsjahres die Einlagerungskosten für das Getreide und die

1 — Aus dem Französischen übersetzt.

dadurch bedingte Erhöhung der Herstellungskosten berücksichtigt werden. Deshalb werden die Richt-, Interventions- und Schwellenpreise bis Mai, wo sie ihren höchsten Stand erreichen, durch monatliche Zuschläge erhöht.

Während der beiden letzten Monate des Wirtschaftsjahres, im Juni und Juli, sind diese Zuschläge nicht mehr gerechtfertigt; zu dieser Jahreszeit kommt bereits Getreide der neuen Ernte auf den Markt, bei dem keine Lagerkosten auszugleichen sind. Der Unterschied zwischen den Interventionspreisen für das neue Getreide und den Preisen für die Ernte des vorangegangenen Jahres würde daher die Besitzer von Getreidebeständen dazu veranlassen, ihr Getreide an die Interventionsstellen abzugeben, obwohl es sich auf dem Markt absetzen läßt.

Die Übergangsvergütung für Getreide, das sich am 31. Juli auf Lager befindet, ist dazu bestimmt, diesem Anreiz entgegenzuwirken. Mit ihr soll, nach der Begründung der Verordnung Nr. 541/68 (erste Begründungserwägung) „vermieden werden, daß am Ende der monatlichen Staffelungen der Interventionspreise umfangreiche Getreidemengen für Interventionen angeboten werden . . ."

Diese Vergütung, die ausschließlich bei Getreide gewährt wird, das für die menschliche Ernährung bestimmt und im Vorjahr in der Gemeinschaft geerntet worden ist, entspricht im Höchstfalle dem Unterschied zwischen dem im letzten Monat des Getreidewirtschaftsjahrs geltenden Richtpreis um dem für den ersten Monat des folgenden Wirtschaftsjahrs festgesetzten Preis.

Bei Weichweizen und zur Brotherstellung geeignetem Roggen wurde die Übergangsvergütung 1968 auf den jeweils höchstzulässigen Betrag festgesetzt, nämlich auf 9,50 bzw. 3,90 Rechnungseinheiten je Tonne.

Das ist die Struktur des Vergütungssystems. Um in den Genuß der Vergütung zu kommen, hatte der Eigentümer von Getreidebeständen nach Artikel 3 der Durchführungsverordnung Nr. 602/68

— erstens der zuständigen nationalen Behörde „durch Einschreiben, Telex, oder Telegramm bis spätestens zum 7. Juni 1968 seine Absicht mitzuteilen, möglicherweise die Gewährung der Übergangsvergütung zu beantragen; ferner die Mengen aller der ihm gegebenenfalls am 31. Mai 1968 gehörenden . . . Getreidearten mit Angabe des Lagerhalters und des Lagers, in dem diese Bestände kontrolliert werden können";

— zweitens „bei der selben zuständigen Behörde bis spätestens am 5. August mit Einschreiben, Telex oder Telegramm einen Antrag auf Gewährung der Übergangsvergütung zu stellen unter Angabe der ihm am 31. Juli gehörenden Lagerbestände an Getreide. Der Antrag hat[te] mindestens die in der Anlage [zur Verordnung] vorgesehenen Erklärungen und Angaben zu enthalten".

In dieser Anlage sind die „Mindestangaben" aufgeführt, die der Antragsteller zu machen hatte, nämlich:

1. Bezeichnung des Getreides,
2. Menge,
3. Ort der Einlagerung,
4. Erklärung,
   a) daß das Getreide nicht aus der Ernte 1968 stamme,
   b) daß es in der Gemeinschaft geerntet worden sei,
   c) daß der Antragsteller Eigentümer des Getreides sei,
   d) daß das Getreide gesund und handelsüblich im Sinne der geltenden Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts sei.

Außerdem ermächtigte Artikel 5 der Verordnung Nr. 602/68 die zuständige Behörde jedes Mitgliedstaates, „die erforderlichen Kontrollen der Lagerbestände und Bewegungen auf dessen Gebiet auszuüben" (Absatz 1) und „alle erforderlichen zusätzlichen Bestimmungen zur Berücksichtigung etwaiger besonderer Umstände auf ihren jeweiligen Gebieten, insbesondere hinsichtlich der Fristen, während welcher die Bestände und Bewegungen zu kontrollieren sind" zu erlassen (Absatz 2).

In Deutschland hat der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten am 22. Mai und am 19. Juli 1968 im Bundesanzeiger zwei Bekanntmachungen veröffentlicht, die sich mit diesen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts befassen; in den Bekanntmachungen wurde der Erlaß einer Rechtsverordnung angekündigt, die dann auch in demselben Veröffentlichungsblatt verkündet wurde, allerdings erst am 6. August. Der zweiten Bekanntmachung und der Rechtsverordnung ist zu entnehmen, daß die zur Antragsbearbeitung erforderlichen Angaben in gewissen Fällen nach Formblatt noch bis zum 12. August 1972 übersandt werden konnten.
Dies, meine Herren, sind die Bestimmungen, um deren Anwendung der Streit zwischen der Firma Wasa GmbH, die in Celle eine Mühle betreibt, und der Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel in Frankfurt am Main entstanden ist.

2. *Sachverhalt*

Die Firma Wasa war am 31. Mai 1968 Besitzerin von Weichweizen und zur Brotherstellung geeignetem Roggen. Sie hat mit Schreiben vom 6. Juni die Absicht mitgeteilt, möglicherweise die Übergangsvergütung zu beantragen. Dann hat sie am 7. August, nach Verkündung der Rechtsverordnung vom 3. August 1968, den Antrag auf Gewährung der Vergütung abgesandt, der am 9. August bei der zuständigen Behörde eingegangen ist.
Die Einfuhr- und Vorratsstelle hat sich auf den Standpunkt gestellt, die Firma Wasa habe die in Artikel 3 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 602/68 der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vorgeschriebene Frist nicht eingehalten, und hat deshalb die beantragte Vergütung versagt.
Gegen diesen Bescheid hat die Gesellschaft zunächst beim Verwaltungsgericht Frankfurt am Main Klage erhoben. Das angerufene Gericht hat die in der EWG-Verordnung vorgesehene Frist zwar als Ausschlußfrist angesehen, ihre Überschreitung durch die Klägerin jedoch unter Hinweis auf vorrangige rechtsstaatliche Grundsätze des deutschen Rechts für unschädlich gehalten.
Auf die Berufung der Einfuhr- und Vorratsstelle hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof dieses Urteil aufgehoben. Er hat die Klage abgewiesen mit der Begründung, die Firma Wasa habe keinen Anspruch auf die Vergütung, da sie den erforderlichen Antrag nicht, wie in der EWG-Verordnung vorgeschrieben, bis spätestens 5. August 1968 gestellt habe, und da gegenteilige, der Gemeinschaftsverordnung vorgehende Vorschriften fehlten.

3. *Die Vorlage beim Gerichtshof*

Das von der Firma Wasa mit der Revision angerufene Bundesverwaltungsgericht ist der Auffassung, die Bestimmung des Artikels 3 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 602/68 sei nicht in dem Sinne klar, daß sie keiner Auslegung bedürfe. Das Bundesverwaltungsgericht hat das Verfahren ausgesetzt und Ihnen die beiden folgenden alternativ gefaßten Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„Handelt es sich bei der in Artikel 3 zweiter Gedankenstrich Satz 1 der Verordnung der Kommission Nr. 602/68 vom 16. Mai 1968 enthaltenen Frist, nach der der Antragsteller spätestens am 5. August 1968 einen Antrag zu stellen hat, um eine Ausschlußfrist, deren Nichteinhaltung stets den Verlust des Anspruchs auf Übergangsvergütung zur Folge hat?

oder:

Darf ein drei Tage nach Ablauf der Frist abgesandter und einen Tag später eingegangener Antrag noch Berücksichtigung finden, wenn trotz der verspäteten Einreichung des Antrages aufgrund der besonderen Umstände des Einzelfalles ausgeschlossen werden kann, daß zu Unrecht eine Übergangsvergütung in Anspruch genommen wird und für die Behörde keine Erschwernisse in der Bearbeitung eintreten? Ist für die Frage nach der Berücksichtigung eines verspäteten Antrages von Bedeutung, ob die Verspätung auf Verschulden beruht?"

II — Stellungnahme

Die Firma Wasa macht in ihren schriftlichen und mündlichen Erklärungen vor dem Gerichtshof vor allen Dingen geltend, bei der Fristbestimmung in Artikel 3 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 602/68 handle es sich lediglich um eine Ordnungsvorschrift, der keine Ausschlußfunktion zukomme. Zur Begründung dieser Ansicht weist sie darauf hin, daß die Vorschrift den Verlust des Anspruchs auf die Vergütung nicht ausdrücklich als notwendige Folge der Fristüberschreitung vorsieht. Sie meint, der Anspruch sei nur von sachlichen Voraussetzungen abhängig: Vorhandensein von Lagerbeständen an Getreide am 31. Juli 1968; Nachweis, daß das Getreide gesund und handelsüblich sei und daß es im Jahr 1967 in der Gemeinschaft geerntet worden sei; schließlich Nachweis, daß es Eigentum des Antragstellers sei.

Dagegen sei die fristgemäße Antragstellung ein rein formelles Erfordernis ohne Einfluß auf den Vergütungsanspruch.

Darüber hinaus sei die Frist viel zu kurz bemessen gewesen, um die Lagerbestände per 31. Juli 1968 zu ermitteln, zumal auf die 5 Tage bis zum 5. August ein Samstag und ein Sonntag gefallen seien; unter diesen Umständen eine Ausschlußfrist anzunehmen, verstoße gegen Treu und Glauben. Die Geschäftsführung der Mühle habe sich übrigens strikt an die Hinweise und Empfehlungen der nationalen Verwaltung gehalten. Darin sei der Erlaß einer Durchführungsverordnung angekündigt worden, die erst am 6. August veröffentlicht worden sei. Ferner seien die Formulare, die bei der Abfassung des Antrags auf die Vergütung hätten verwendet werden müssen, erst am 7. August am Sitz des Unternehmens eingetroffen. Gegen ihren Geschäftsführer könne nicht der Vorwurf mangelnder Sorgfalt erhoben werden, denn der Antrag sei noch am selben Tag mit den geforderten Formularen abgesandt worden.

Hilfsweise trägt die Gesellschaft Wasa schließlich vor, auch die Überschreitung einer Ausschlußfrist könne unschädlich sein, wenn einerseits sämtliche materiellen Anspruchsvoraussetzungen gegeben seien und andererseits eine geringfügige Verspätung bei der Antragstellung den mit der Fristbestimmung verfolgten Zweck nicht gefährde.

Es ist nicht zweifelhaft, meine Herren, daß gerade dieses letzte Argument das Bundesverwaltungsgericht dazu veranlaßt hat, Ihnen die Frage vorzulegen, ob nicht auch dann, wenn die fragliche Frist eine Ausschlußfrist sein sollte, unter besonderen Umständen eine geringe Fristüberschreitung jedenfalls im Hinblick darauf unschädlich sein kann, daß bei fernschriftlichen oder telegraphischen Anträgen die nationale Verwaltung selbst es gestattet hat, sie noch bis zum 12. August 1968 auf den nach internem Recht erforderlichen Formblättern einzureichen.

Ich will die Fragen, die Ihnen das hohe Verwaltungsgericht vorlegt, in der von ihm selbst gewählten Reihenfolge behandeln und zunächst untersuchen, welche Probleme die Auslegung des Artikels 3 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 602/68 aufwirft.

1. Die Gründe, aus denen die Verordnung Nr. 602/68 zwei Verfahrensabschnitte vorsieht, die durch die Mitteilung und den Vergütungsantrag eingeleitet werden

Wie wir gesehen haben, sind nach dem System der Verordnung, abgesehen von den materiellen Voraussetzungen des Anspruchs auf die Übergangsvergütung, zwei Abschnitte mit zwei Mitteilungen oder Anträgen und zwei Fristen zu unterscheiden.

Der erste Abschnitt spielt Anfang Juni. In ihm geht es um die Getreidebestände, die sich am 31. Mai auf Lager befinden. Dieses Datum markiert einen Wendepunkt im Getreidewirtschaftsjahr, das am darauf folgenden 31. Juli endet.

Bekanntlich erscheint ja in den letzten beiden Monaten des Wirtschaftsjahres bereits Getreide der neuen Ernte auf dem Markt. Dabei handelt es sich um Getreide aus dem Süden des Gemeinschaftsgebietes, namentlich Italien, aber auch um solches aus anderen Anbaugebieten, wenn die Ernte vorzeitig eingebracht

worden ist, was besonders bei Weichweizen vorkommt. Es ist auch bekannt, daß die Interventionspreise für Getreide aus der vorherigen Ernte, d. h. aus der des Jahres 1967, bis zum 31. Mai 1968 Monat für Monat durch Zuschläge erhöht wurden, die den steigenden Einlagerungskosten Rechnung trugen. Gewiß gibt es für die Monate Juni und Juli keine Zuschläge mehr. Die Preise für Getreide der alten Ernte liegen jedoch höher als die für neues Getreide. Deshalb besteht ein sehr großes Interesse daran, sobald wie möglich nach dem 31. Mai den Umfang der Lagerbestände zu ermitteln und deren Bewegungen zu überwachen.

Ohne diese Vorsichtsmaßregel würde wegen der unterschiedlichen Interventionspreise und der von der Übergangsvergütung ausgehenden Verlockung die Gefahr bestehen, daß in manchen Lägern und Magazinen Getreide der alten Ernte mit solchem aus der neuen Ernte vermischt würde.

Dies zu verhindern, ist also der Zweck der Mitteilung, die Artikel 3 erster Gedankenstrich den Händlern und Mühlenunternehmern abverlangt. Die Vorschrift soll dazu dienen, die am 31. Mai vorhandenen Lagerbestände an Getreide gleichsam zu „photographieren" und die zuständigen nationalen Behörden über die Absicht der Besitzer derartiger Lagerbestände zu unterrichten, für das eingelagerte Getreide die Übergangsvergütung in Anspruch zu nehmen, sofern sie es am 31. Juli noch besitzen sollten.

Deshalb so bald wie möglich nach dem 31. Juli, dem Endtermin des Getreidewirtschaftsjahrs, eine zweite Mitteilung mit einer zweiten Frist. Nachdem die Bestandsänderungen zwei Monate lang verfolgt worden sind, geht es nun darum, die Bestände abschließend festzustellen; die Besitzer können jetzt bei jeder Getreideart für die noch in ihren Lagerräumen befindlichen Mengen aus der alten Ernte die Vergütung beantragen, diesmal mit ganz präzisen Angaben.

Wird hieraus nicht schon deutlich, daß die Frist, in welcher der Antrag auf die Vergütung zu stellen ist, notwendig äußerst kurz sein muß, und wie sehr jede Fristüberschreitung die Wirksamkeit des von der Kommission geschaffenen Systems in Frage stellen würde?

Aus diesem Grunde ist die Vorschrift, um deren Auslegung es geht, so abgefaßt, daß die Einhaltung der Frist unbestreitbar zu den Anspruchsvoraussetzungen gehört, von denen die Gewährung der Vergütung abhängt.

Denn es heißt dort: *„Um in den Genuß der Übergangsvergütung kommen zu können* ... hat der Antragsteller

— bis *spätestens* zum 7. Juni 1968 ... seine Absicht mitzuteilen, möglicherweise die Gewährung der Übergangsvergütung zu beantragen ..." (dies ist die erste Mitteilung),

— „ ... bis *spätestens* am 5. August 1968 ... einen Antrag auf Gewährung der Übergangsvergütung zu stellen ..."

Diese Fassung regelt unsere Frage sicherlich nicht so ausdrücklich wie Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1041/67 der Kommission über die Ausfuhrerstattungen, der lautet: „Die Unterlagen für die Zahlung der Erstattung sind *innerhalb einer Ausschlußfrist* von 6 Monaten nach dem Zeitpunkt der Erfüllung der Ausfuhrzollförmlichkeiten einzureichen."

Die Formulierung der Verordnung Nr. 602/68 ist aber nicht weniger klar; der Anspruch auf die Übergangsvergütung ist an die Absendung des Vergütungsantrages innerhalb der festgesetzten Frist geknüpft, und keine Bestimmung der Verordnung deutet darauf hin, daß diese Frist verlängert werden könne oder irgendwie überschritten werden dürfe. Dies ist übrigens ohne weiteres einleuchtend; hätte die Kommission keine bei Meidung des Rechtsverlusts einzuhaltende starre Frist vorsehen wollen, hätte sie vor der Notwendigkeit gestanden, die Voraussetzungen zu umschreiben, unter denen die Frist hätte verlängert werden können; sie hätte dann gewiß eine ins einzelne gehende, ausführliche und sicherlich auch komplizierte Regelung getroffen, deren Vollzug vielerlei Schwierigkeiten mit sich gebracht hätte. Man kann darauf wetten, daß in diesem Falle

die einheitliche Anwendung der gemeinschaftsrechtlichen Regelung schwer zu gewährleisten gewesen wäre.
Deshalb ist meines Erachtens nach dem Wortlaut der Vorschrift die Frist von den Getreidebesitzern bei Meidung des Rechtsverlusts einzuhalten.
Diese strenge Auslegung, zu der mich die Untersuchung der Verordnung führt, wird durch die Zwecke, welche die Gemeinschaftsbehörden mit der Schaffung und Regelung der Übergangsvergütung verfolgt haben, und durch Ihre Rechtsprechung bestätigt.
Die Übergangsvergütung stellt, wie bereits ausgeführt, ein Element der Regulierung und Stabilisierung des Getreidemarktes dar; sie soll eine systematische Flucht in die Intervention verhindern und die Besitzer von Getreidebeständen aus der vorherigen Ernte dazu ermuntern, diese unmittelbar auf dem Markt abzusetzen, bevor die neue Ernte angeboten wird. Nach Ihrer Rechtsprechung zum Interventionsmechanismus im Bereich der gemeinsamen Marktorganisation für Getreide ist bei der Anwendung dieses Mechanismus das größtmögliche Maß an Einheitlichkeit anzustreben:

— Urteil 34/70 vom 17. Dezember 1970, Syndicat national des céréales, Slg. 1970, 1240,
— und in demselben Sinne die Urteile 49/71 und 50/71 vom 1. Februar 1972, Hagen bzw. Wünsche, Slg. 1972, 35 bzw. 65.

Die Einheitlichkeit seiner Anwendung ist eine notwendige Voraussetzung für die praktische Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts; sie wäre aber gefährdet, wenn die Frist, von deren Einhaltung die Gewährung einer Übergangsvergütung abhängt, unterschiedlich und weniger starr gehandhabt würde.
Dies wäre gleichzeitig auch ein Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung aller Marktteilnehmer, den Sie mehrfach als eines der Wesensmerkmale des Vertrages von Rom herausgestellt haben.
Nicht genug damit, wie die Kommission dargelegt hat, würde die Annahme, die Fristbestimmung von Artikel 3 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 602/68 sei nur eine Sollvorschrift und ihre Nichteinhaltung berühre den Vergütungsanspruch nicht, dazu führen, den nationalen Behörden einen so umfassenden Ermessensspielraum einzuräumen, daß selbst der Bestand des Vergütungsanspruchs in Mitleidenschaft gezogen würde. Eine derartige Befugnis ist nicht zu vermuten; sie könnte ihre Grundlage in einer ausdrücklichen Ermächtigung oder Delegation durch die Gemeinschaftsverordnung finden.
So haben Sie im zitierten Urteil vom 17. Dezember 1970 entschieden, in dem es um die Auslegung des Begriffs Getreide-„Besitzer" ging; dort ist ausgeführt: „(Es) kann nicht angenommen werden, daß in der Endstufe der gemeinsamen Marktorganisation für Getreide jeder Staat für seinen Bereich dem allgemein gehaltenen Ausdruck jeder Besitzer einen besonderen Sinn geben kann."

2. Die Befugnis der zuständigen nationalen Behörden

Damit wende ich mich dem zweiten Aspekt des Problems zu.
Die Verordnung Nr. 602/68 sieht an keiner Stelle die Möglichkeit vor, die Frist des Artikels 3 zweiter Gedankenstrich unter besonderen Umständen zu verlängern. Aber läßt sich nicht, wie dies die Klägerin des Ausgangsverfahrens tut, die Auffassung vertreten, daß die Kommission mit der Übertragung des Vollzugs auf die nationalen Behörden diesen die Möglichkeit habe geben wollen, die Starrheit dieser Frist zu mildern oder in bestimmten Fällen Ausnahmen zuzulassen?
Wenn auch die Verordnungen der Gemeinschaftsorgane, die nach Artikel 189 des Vertrages stets in allen ihren Teilen verbindlich sind und in jedem Mitgliedstaat unmittelbar gelten, im Rang über dem innerstaatlichen Recht stehen, obliegt doch nach ständiger Praxis ihr Vollzug der nationalen Behörden, insbesondere soweit es sich um Verordnungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarmarktordnung handelt.
Folglich ist das Gemeinschaftsrecht grundsätzlich nach den Form- und Ver-

fahrensvorschriften des nationalen Rechts zu vollziehen.

Damit jedoch eine einheitliche Rechtsanwendung gewährleistet bleibt, darf auf nationale Rechtsnormen nur in dem Maße zurückgegriffen werden, wie dies zum *Vollzug* der Gemeinschaftsverordnung unbedingt notwendig ist.

Mit anderen Worten, den betroffenen Verwaltungen ist außer im Fall ausdrücklicher Delegation keine eigene Ermessensbefugnis eingeräumt, die ihnen gestattete, Maßnahmen zu ergreifen, die durch die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts nicht mehr gedeckt werden oder die Gleichbehandlung aller Marktteilnehmer beeinträchtigen.

Dies ist einer der Grundsätze Ihrer Rechtsprechung, der namentlich im Urteil 39/70 vom 11. Februar 1971, Fleischkontor, (Slg. 1971, 58) zum Ausdruck kommt, wo es heißt:

„Solche innerstaatlichen Rechtsvorschriften sind mit dieser Regelung ... nicht vereinbar, wenn sie auf ein Merkmal wie den Grad der Vertrauenswürdigkeit des Importeurs abstellen, das den staatlichen Behörden einen zu weiten Entscheidungsspielraum läßt. Denn bei Anwendung derartiger Merkmale besteht die Gefahr, daß die Importeure aus den einzelnen Mitgliedstaaten ungleich behandelt werden und daß damit die unerläßliche einheitliche Anwendung der Gemeinschaftsregelung im gesamten gemeinsamen Markt in Frage gestellt wird."

Diese richtungweisende Rechtsprechung darf nicht aus dem Auge gelassen werden bei der Prüfung, wie und innerhalb welcher Grenzen die nationalen Behörden berechtigt sind, beim Vollzug der Verordnung Nr. 602/68 der Kommission mitzuwirken.

Aus Artikel 3 Satz 1 dieser Verordnung ergibt sich zunächst, daß die Übergangsvergütung von der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats bewilligt wird, auf dessen Gebiet sich die Lagerbestände befinden; nach Artikel 5 Absatz 4 ist zuständige Behörde in jedem Staat die „Interventionstelle" für Getreide oder die sonstige von dem Mitgliedstaat benannte Stelle.

Gemäß Artikel 5 Absätze 1 und 2 übt die zuständige Behörde jedes Mitgliedstaats „die erforderlichen Kontrollen der Lagerbestände und Bewegungen auf dessen Gebiet aus" und erläßt „alle erforderlichen *zusätzlichen* Bestimmungen zur Berücksichtigung etwaiger besonderer Umstände auf [seinem Gebiet], insbesondere hinsichtlich der Fristen, während welcher die Bestände und Bewegungen zu kontrollieren sind".

Wie sind diese Bestimmungen auszulegen?

Es ist ganz natürlich — und entspricht übrigens dem Aufbau des Gemeinsamen Marktes —, daß die nach nationalem Recht berufenen zuständigen Behörden mit der Bewilligung der Übergangsvergütung betraut und zu diesem Zwecke auch ermächtigt werden, zu prüfen, ob die verschiedenen Voraussetzungen tatsächlich vorliegen, welche die Besitzer von Getreidebeständen nach der Verordnung erfüllen müssen.

Sicher liegt es auch in der Natur der Sache, daß die aus den bereits dargelegten Gründen unerläßliche Überwachung der Bestände und ihrer Bewegungen in der Zeit vom 31. Mai bis 31. Juli eben diesen Behörden übertragen wird.

Endlich entspricht es einer praktischen Notwendigkeit, daß die Behörden gewisse *„zusätzliche"* Bestimmungen erlassen können, die den besonderen Verhältnissen im Gebiet dieses oder jenes Mitgliedstaats Rechnung tragen sollen.

Aber sicherlich sind sie weder bei der Prüfung, ob die vom Gemeinschaftsgesetzgeber genau festgelegten Voraussetzungen für die Bewilligung der Übergangsvergütung gegeben sind, noch beim Erlaß sachdienlicher Bestimmungen zur Überwachung der Lagerbestände noch auch beim Erlaß ihrer zusätzlichen Bestimmungen befugt, die Verordnung Nr. 602/68 zu ändern. Sie verfügen nur über strikte Vollzugsbefugnisse; so wenig sie befugt wären, den Anwendungsbereich der Gemeinschaftsregelung auf andere Getreidearten als die in der Verordnung genannten zu erstrecken oder eine Übergangsvergütung auch für Getreide der Ernte 1968 zu bewilligen, ebensowenig

sind sie ermächtigt, die in der Frist, innerhalb welcher der Vergütungsantrag abzusenden ist, bestehende Anspruchsvoraussetzung zu ändern. Dabei handelt es sich gewiß nur um eine formelle Voraussetzung, aber sie ist gleichfalls von der Kommission festgesetzt, ohne daß Abweichungen zugelassen sind.

Aus dem Ausdruck „zusätzliche Bestimmungen" läßt sich deshalb nach meiner Ansicht für die Mitgliedstaaten nur die Befugnis herleiten, den Vollzug der Verordnung den lokalen Besonderheiten ihrer Getreidewirtschaft oder ihren Verwaltungsverfahren anzupassen.

Damit folge ich zwar nicht der sehr engen Auslegung der Kommission, welche die Regelungsbefugnis der nationalen Verwaltungen auf die Festlegung der Einzelheiten der Überwachung der Lagerbestände und ihrer Bewegungen beschränken will, ich kann mich aber auch der „weitherzigen" Auslegung der Klägerin des Ausgangsverfahrens nicht anschließen, die in Artikel 5 der Verordnung eine grundsätzliche Delegation erblickt, welche die nationalen Behörden insbesondere auch zu bestimmten Verlängerungen der für die Absendung des Vergütungsantrages vorgeschriebene Frist ermächtigen soll.

Wie hat sich übrigens die deutsche Verwaltung im gegebenen Falle verhalten?

Hat sie absichtlich oder unabsichtlich die Frist verlängert, oder hat sie sich darauf beschränkt, die Verordnung nach den deutschen Form- und Verfahrensvorschriften zu vollziehen?

Der Bundesernährungsminister hat am 22. Mai 1968 in einer ersten, im Bundesanzeiger vom 25. Mai veröffentlichten Bekanntmachung auf die Verkündung der die Übergangsvergütung für Weichweizen und Roggen zur Brotherstellung betreffenden Verordnungen Nr. 541/68 und 602/68 hingewiesen; er hat dabei daran erinnert, daß die in Artikel 3 erster Gedankenstrich der Verordnung Nr. 602/68 vorgeschriebene Mitteilung bis spätestens 7. Juni 1968 abgesandt werden müsse, und hat klargestellt, daß diese Mitteilung in zwei Stücken an die nach Landesrecht zuständige Stelle zur Weiterleitung an die Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel zu richten sei.

Diese Bekanntmachung enthielt in der Anlage Muster von Formblättern, aus denen sich ersehen ließ, welche Angaben die Besitzer von Getreidebeständen in ihrer Mitteilung zu machen hatten.

Aus ihr ergab sich ferner, daß auch Mitteilungen, die nicht durch Einschreiben, sondern durch Fernschreiben oder Telegramm erfolgten, die in der Anlage vorgeschriebenen Angaben enthalten mußten, daß aber diese Angaben nachträglich nach dem Muster der Anlage, also mit Formblatt, bis spätestens 15. Juni 1968 der zuständigen Behörde nachgereicht werden konnten.

Die zweite Bekanntmachung trägt das Datum vom 19. Juli; sie wurde im Bundesanzeiger vom 25. Juli veröffentlicht, also sechs Tage *vor* Ablauf des Getreidewirtschaftsjahrs.

Sie bezeichnet nach einer Bezugnahme auf die einschlägigen Gemeinschaftsverordnungen die Behörde, die für die Gewährung der Übergangsvergütung zuständig ist, nämlich die Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide, und weist darauf hin, daß der Vergütungsantrag bis spätestens 5. August 1968 in einer der in Artikel 3 der Verordnung angegebenen Formen — Einschreiben, Fernschreiben oder Telegramm — an die zuständige Landesbehörde zur Weiterleitung an die Vorratsstelle abgesandt werden müsse.

Ähnlich wie in der ersten Bekanntmachung wird bestimmt, daß bei Anträgen, die mit Fernschreiben oder Telegramm gestellt würden, die erforderlichen Angaben und Meldungen in drei Stücken nach dem Muster der Anlage bis spätestens 12. August 1968 der zuständigen Behörde nachgeliefert werden müßten.

In der Anlage folgt dann zur Orientierung der zuständigen Behörde das Muster eines derartigen Vordruckes.

Schließlich wird in der Bekanntmachung der baldige Erlaß einer Rechtsverordnung angekündigt und darauf hingewiesen, daß Antragsvordrucke von der Einfuhr- und Vorratsstelle ausgegeben würden.

Es steht fest, daß die angekündigte

Rechtsverordnung am 3. August 1968 unterzeichnet, aber erst am 6. August — einen Tag nach dem von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften für die Absendung von Vergütungsanträgen vorgeschriebenen Termin — veröffentlicht wurde. Außerdem trägt die Firma Wasa vor, sie habe die Antragsformulare erst am darauf folgenden Tage, dem 7. August, erhalten.

Was läßt sich aus dieser Verfahrensweise der nationalen Verwaltung ableiten?

Es steht uns sicherlich nicht zu, über das Verfahren, das die deutschen Behörden in dieser Angelegenheit gewählt haben, ein Urteil zu fällen. Insbesondere halte ich es für ausgeschlossen, daß Sie sich mit der Frage auseinandersetzen, ob es zur ordnungsgemäßen Durchführung der Kommissionsverordnung, die auf dem Gebiet der Bundesrepublik unmittelbar galt, nach dem Recht der Bundesrepublik noch des Erlasses einer Rechtsverordnung bedurfte oder nicht.

Aber lassen sich für die Antwort auf die zweite Frage, die Ihnen das Bundesverwaltungsgericht vorgelegt hat, nicht aus den amtlichen Bekanntmachungen des Ministers für Landwirtschaft und Forsten und aus der nachfolgenden Rechtsverordnung Aufschlüsse gewinnen?

Vom Inhalt der Bekanntmachung vom 19. Juli ist dann festzuhalten, daß zur ordnungsgemäßen Unterrichtung der Besitzer von Getreidebeständen an das in der Verordnung Nr. 602/68 festgelegte Datum des 5. August erinnert wird. Ich sage bewußt nicht „bestätigt", denn nach meiner Ansicht war es nicht notwendig, dieses Datum noch einmal zu bestätigen, nachdem es von der dafür allein zuständigen Gemeinschaftsbehörde rechtmäßig festgelegt worden war.

Festzuhalten ist auch, daß die Unrichtigkeit im deutschen Text der Verordnung Nr. 602/68 — der Vergütungsantrag müsse spätestens am 5. August 1968 bei der zuständigen Behörde *eingehen,* statt er müsse spätestens am 5. August *abgesandt* werden — meines Erachtens ohne Bedeutung ist, da die einschlägige Vorschrift der Verordnung in der amtlichen Bekanntmachung vom 19. Juli richtig wiedergegeben ist. Außerdem hätte diese Unrichtigkeit die Frist höchstens verkürzen können.

Festzuhalten ist schließlich, und dies erscheint mir ausschlaggebend, daß die zweite Bekanntmachung des Landwirtschaftsministers ebenso wie schon die erste nach der Art und Weise unterscheidet, in welcher der Antrag der zuständigen Behörde übermittelt wird.

Wie bereits festgestellt, enthält die Bekanntmachung im Anhang Musterformulare, aus denen sich die Angaben und Auskünfte ergeben, deren die Behörde bedarf:

— Wurde der Antrag durch Einschreiben gestellt, mußten die geforderten Auskünfte bereits in diesem Brief vollständig enthalten sein;

— wurde er dagegen durch Fernschreiben oder Telegramm übermittelt, konnte der Antragsteller diese Auskünfte unter Benutzung der dafür vorgesehenen Formulare bis zum 12. August 1968 nachliefern.

Lassen diese Bestimmungen den Schluß zu, daß die Bundesverwaltung die in Artikel 3 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 602/68 vorgeschriebene Frist habe verlängern wollen? Durchaus nicht. Die deutsche Verwaltung hat aus ihren eigenen Gründen angeordnet, daß die Vergütungsanträge nach Formblättern zu stellen waren, von denen sie der ministeriellen Bekanntmachung Muster beigefügt hatte. Das mag übertrieben formalistisch erscheinen, da sich aus dem Anhang zur Verordnung Nr. 602/68 der Kommission bereits unmittelbar ergab, welche „Mindestanforderungen" an die Auskünfte der Getreidebesitzer zu stellen waren; eine bestimmte Form für die Antragstellung vorzuschreiben, fiel aber zweifellos noch in die reine Vollzugszuständigkeit der deutschen Behörden. Im Bewußtsein der Kürze der gesetzten Frist und gewiß auch der Schwierigkeiten, die einige Händler und Müller haben würden, dieser Formvorschrift rechtzeitig zu genügen, hat der Landwirtschaftsminister aber nur bei Antragstellung durch Einschreiben verlangt, daß der Antrag dem vorgeschriebenen For-

mularmuster entsprechen mußte, während es denjenigen Betroffenen, die sich eines Fernschreibens oder Telegramms bedienen würden, freistehen sollte, die vorgeschriebenen Antragsvordrucke erst später auszufüllen, und sie der Verwaltung im Laufe einer weiteren Woche zu übersenden.

Diese Regelung des Landwirtschaftsministers stand mit der gemeinschaftsrechtlichen Regelung im Einklang, die den Antragstellern mehrere Möglichkeiten zur Wahl stellte, ihre Anträge zu übermitteln, sofern sie dabei nur den Endtermin des 5. August 1968 einhielten. Der Minister hat die festgesetzte Frist nicht verlängert, denn die Nachfrist von einer Woche, die er in seiner Bekanntmachung vom 19. Juli gewährt hat, betraf nicht den Antrag selbst, sondern nur die Übersendung innerstaatlicher Verwaltungsformblätter.

Unter diesen Umständen konnte die Tatsache, daß die in der Bekanntmachung angekündigte Rechtsverordnung erst am 6. August 1968 veröffentlicht wurde, diejenigen, welche die Vergütung beantragen wollten, nicht davon befreien, die Vorschriften der Kommission der Europäischen Gemeinschaften fristgerecht einzuhalten, auf die sie durch ihre nationale Verwaltung in angemessener Weise aufmerksam gemacht worden waren.

Jede Fristüberschreitung bei der Antragstellung hat den Verlust des Vergütungsanspruchs zur Folge, gleichgültig, ob sie erheblich ist oder nicht und ob sie auf einem Verschulden des Antragstellers beruht oder nicht.

Nur höhere Gewalt könnte nach meiner Ansicht den Antragsteller vor dieser Rechtsfolge bewahren.

Dieser Begriff ist im Gemeinschaftsrecht bereits verwendet worden. Die Verordnung Nr. 1373/70 der Kommission über Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen sowie Vorausfestsetzungsbescheinigungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse enthält ein Beispiel hierfür: Ihr Artikel 18 verleiht den Mitgliedstaaten die Befugnis, im Falle höherer Gewalt die Frist zu verlängern, in der die Einfuhr oder Ausfuhr abzuwickeln ist. In einem solchen Falle verfügen die Mitgliedstaaten aufgrund einer Delegation durch die Kommissionen über eine gewisse Ermessensbefugnis.

Die Verordnung Nr. 602/68 schweigt in diesem Punkte; dennoch wäre ich geneigt anzunehmen, daß der Begriff der höheren Gewalt als zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen gehörig eine Fristüberschreitung rechtfertigen könne. In Ihrem Urteil vom 17. Dezember 1970 — Internationale Handelsgesellschaft (Slg. 1970, 1139) — haben Sie diesen Begriff elastisch gefaßt und ausgeführt, er sei nicht auf Fälle absoluter Unmöglichkeit beschränkt, sondern im Sinne von ungewöhnlichen, vom Willen des Unternehmers unabhängigen Umständen zu verstehen, deren Folgen trotz aller aufgewandten Sorgfalt nur um den Preis unverhältnismäßiger Opfer vermeidbar gewesen wären.

Diese Voraussetzungen müssen aber auch wirklich vorliegen, meine Herren. Abgesehen davon, daß Sie nicht zu entscheiden haben, ob die von der Klägerin des Ausgangsverfahrens vorgetragenen Tatsachen ausreichen, um höhere Gewalt darzutun, halte ich die zeitweilige Abwesenheit des Betriebsleiters der Unternehmung und das Warten auf eine zwar rechtzeitig angekündigte, aber verspätet veröffentlichte innerstaatliche Verordnung nicht für ausreichend, um einen Fall höherer Gewalt zu begründen.

Schließlich haben Sie nur über die Auslegung des Artikels 3 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 602/68 zu entscheiden, dessen Strenge sich durch die zwingende Notwendigkeit erklärt und rechtfertigt, eine streng einheitliche Anwendung des Systems der Übergangsvergütungen sicherzustellen.

Die Frage, ob die deutsche Verwaltung einige deutsche Kaufleute geschädigt und sich haftbar gemacht hat, indem sie eine verhältnismäßige Ungewißheit über die Form hat bestehen lassen, in der die Vergütungsanträge bei der zuständigen nationalen Behörde zu stellen waren, fällt nicht in Ihre Zuständigkeit. Diese Frage ist ausschließlich nach nationalem Recht zu beurteilen, und es ist Sache der deutschen Gerichte, sich gegebenenfalls mit ihr auseinanderzusetzen.

Ich beantrage, zu erkennen, daß es sich bei der in Artikel 3 zweiter Gedankenstrich erster Satz der Verordnung Nr. 602/68 der Kommission vom 16. Mai 1968, laut dem „der Antragsteller . . . bei [der] zuständigen Behörde bis spätestens am 5. August 1968 mit Einschreiben, Telex oder Telegramm einen Antrag auf Gewährung der Übergangsvergütung zu stellen [hat]", bestimmten Frist um eine Ausschlußfrist handelt, deren Nichteinhaltung den Verlust des Vergütungsanspruchs unabhängig davon, ob die verspätete Absendung des Antrages auf Verschulden beruht oder nicht, und auch dann zur Folge hat, wenn die materiellen Anspruchsvoraussetzungen der Verordnung gegeben sind.