URTEIL DES GERICHTSHOFES (ZWEITE KAMMER)
VOM 16. DEZEMBER 1982 [1]

# Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung gegen Firma H. und J. Brüggen (Ersuchen um Vorabentscheidung, vorgelegt vom Bundesverwaltungsgericht)

Rechtssache 71/82

## Leitsätze

*Landwirtschaft — Gemeinsame Marktorganisation — Getreide — Ein- und Ausfuhrlizenzen — Verlängerung der Gültigkeitsdauer wegen höherer Gewalt — Rückwirkende Verlängerung — Zulässigkeit — Voraussetzungen — Wirkungen*
*(Verordnung Nr. 473/67 der Kommission, Artikel 9 Absatz 1)*

Da die eng umschriebenen und auf Fälle höherer Gewalt beschränkten Ausnahmen die Funktionsfähigkeit des Lizenzsystems grundsätzlich nicht beeinträchtigen, müssen die Wirkungen der Entscheidung über die Verlängerung der Gültigkeitsdauer einer Ausfuhrlizenz wegen höherer Gewalt unabhängig davon eingreifen, ob die Verlängerung vor oder nach Ablauf der Gültigkeitsdauer der Lizenz erfolgt.

Deshalb ist Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung Nr. 473/67 dahin auszulegen, daß nach dieser Vorschrift die Gültigkeitsdauer einer Ausfuhrlizenz mit im voraus festgesetzter Erstattung für einen in der Vergangenheit liegenden Zeitraum, also rückwirkend, verlängert werden kann, wenn die zuständige Behörde es zu Unrecht abgelehnt hat, rechtzeitig eine Verlängerung aufgrund höherer Gewalt zu gewähren, und deshalb die Ausfuhr aufgrund einer neuen Lizenz für dasselbe Geschäft erfolgen mußte; in diesem Fall hat die neue Lizenz keine Rechtswirkungen und muß förmlich aufgehoben werden.

In der Rechtssache 71/82

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Bundesverwaltungsgericht in dem vor diesem anhängigen Rechtsstreit

BUNDESANSTALT FÜR LANDWIRTSCHAFTLICHE MARKTORDNUNG, Frankfurt/Main, Beklagte und Revisionsklägerin,

1 — Verfahrenssprache: Deutsch.

gegen

FIRMA H. UND J. BRÜGGEN, Lübeck, Klägerin und Revisionsbeklagte,

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung von Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung Nr. 473/67/EWG der Kommission vom 21. August 1967 über die Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen für Getreide (ABl. 204 vom 24. 8. 1967, S. 16),

erläßt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten P. Pescatore, der Richter O. Due und K. Bahlmann,

Generalanwalt: G. Reischl
Kanzler: J. A. Pompe, Hilfskanzler

folgendes

## URTEIL

## Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf und die gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichten schriftlichen Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

### I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

Die Beklagte erteilte der Firma H. und J. Brüggen am 27. November 1969 nach der Verordnung Nr. 473/67 antragsgemäß eine Lizenz zur Ausfuhr von 595 920 kg Hafergrütze nach Peru, die bis zum 31. Mai 1970 gültig war. Die Hafergrütze sollte aus Hafer hergestellt werden, der aus der Deutschen Demokratischen Republik eingeführt werden sollte. Die Erstattung war nach der Verordnung Nr. 120/67/EWG des Rates vom 13. Juni 1967 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide (ABl. 117, S. 2269/67) im voraus festgesetzt worden.

Die Firma Brüggen konnte jedoch bis zum 31. Mai 1970, dem Zeitpunkt des

Ablaufs der Ausfuhrlizenz, nur 298 039 kg Hafergrütze ausführen, da sie die für die Herstellung der auszuführenden Grütze bestimmte Gesamtmenge Hafer aus der DDR aufgrund einer Unterbrechung der Schiffahrt in der DDR wegen Eisgangs, die zu einem außerordentlichen Rückstau beim Transport von Getreide führte, nicht erhalten hatte.

Ihr Antrag vom 13. Mai 1970 auf Verlängerung der Lizenz wurde von der Beklagten mit der Begründung abgelehnt, es liege kein die Verlängerung rechtfertigender Fall höherer Gewalt vor.

Im Juni 1970 war die Firma Brüggen daher gezwungen, für die Ausfuhr der restlichen Menge eine neue Lizenz zu beantragen, die ihr erteilt wurde. Der im Juni 1970 geltende Erstattungssatz von 288,96 DM pro Tonne war jedoch niedriger als der im voraus festgesetzte, aufgrund der ersten Lizenz gewährte Satz von 307,05 DM pro Tonne, wodurch der Firma Brüggen ein Schaden von 5 388,67 DM entstand.

Dennoch verfolgte die Firma Brüggen ihren Antrag auf Verlängerung der ersten Ausfuhrlizenz vor dem deutschen Verwaltungsgericht weiter; dieses gab dem Klagebegehren in erster Instanz statt. Auch vor dem Verwaltungsgerichtshof war die Firma Brüggen erfolgreich, nachdem sie ihren Klageantrag dahin gehend umgestellt hatte, daß sie nicht mehr die Verlängerung der Ausfuhrlizenz verlangte, sondern beantragte, hinsichtlich der Kaution und der Ausfuhrerstattung so gestellt zu werden, als sei die nach dem 31. Mai 1970 ausgeführte Menge Hafergrütze unter Geltung der ersten Lizenz ausgeführt worden. Vor dem Bundesverwaltungsgericht nahm sie jedoch hilfsweise den Klageantrag in seiner ursprünglichen Form wieder auf.

Das Bundesverwaltungsgericht bejaht den Anspruch der Firma Brüggen auf Verlängerung wegen höherer Gewalt, bezweifelt jedoch, daß es möglich sei, die zuständige Behörde nach Ablauf einer Ausfuhrlizenz zur rückwirkenden Verlängerung der Lizenz zu verpflichten. Das vorlegende Gericht meint, eine solche Entscheidung könnte das ordnungsgemäße Funktionieren des Lizenzsystems gefährden, und befürchtet, die Verläßlichkeit der Anzahl der erteilten Lizenzen als Indikator der Marktentwicklung würde in einem solchen Fall beeinträchtigt.

Das Bundesverwaltungsgericht hat sich jedoch aufgrund des Interesses der Firma Brüggen an der Anerkennung ihres Rechts, die Ausfuhr unter der Geltung des in der ersten Lizenz festgesetzten Erstattungssatzes vorzunehmen, und des Umstandes, daß eine Schadensersatzklage gegen die nationale Verwaltung mangels eines offensichtlichen Fehlers dieser Verwaltung nicht durchgreifen könne, veranlaßt gesehen, dem Gerichtshof mit Beschluß vom 17. Dezember 1981 gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag folgende Frage vorzulegen:

„Kann gemäß Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung Nr. 473/67/EWG der Kommission vom 21. August 1967 (ABl. 204 vom 24. 8. 1967, S. 16) eine Ausfuhrlizenz mit im voraus festgesetzter Erstattung für einen in der Vergangenheit liegenden Zeitraum und damit rückwirkend verlängert werden, um auf diese Weise einem Exporteur, dessen Lizenz nicht rechtzeitig verlängert worden ist und der daraufhin die Ausfuhr aufgrund einer neu genommenen Lizenz durchgeführt hat, die Anwendung des im voraus festgesetzten Erstattungssatzes auf diese Ausfuhr zu sichern?"

Der Vorlagebeschluß ist am 18. Februar 1982 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

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

## II — Nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes eingereichte schriftliche Erklärungen

Die *Kommission* bemerkt vorab, es wäre zweckmäßig gewesen, wenn das Bundesverwaltungsgericht eine Frage zum Vorliegen eines Falles höherer Gewalt im Sinne der Verordnung Nr. 473/67 gestellt hätte. Wenn dem nämlich wirklich so wäre, würde sich die Vorlagefrage nicht mit voller Schärfe stellen, und der Rechtsstreit könnte nach deutschem Recht leicht entschieden werden.

Die Kommission ist der Auffassung, daß eine rückwirkende Verlängerung einer Ausfuhrlizenz in Fällen höherer Gewalt gemäß Artikel 9 der Verordnung Nr. 473/67 möglich sei, wenn der Antrag auf Verlängerung zu Unrecht abgelehnt und die Ware deshalb mit Hilfe einer anderen Ausfuhrlizenz ausgeführt worden sei.

Die Kommission begründet dies wie folgt:

Es sei kaum denkbar, daß im Fall eines Rechtsstreits über das Vorliegen von höherer Gewalt innerhalb des kurzen zur Verfügung stehenden Zeitraums abschließend geklärt werden könne, ob ein Anspruch auf Verlängerung der Gültigkeitsdauer der Ausfuhrlizenz bestehe oder nicht.

Wollte man eine Verlängerung der Lizenz nach Ablauf ihrer Gültigkeitsdauer ablehnen, obwohl der Betroffene nach dem Gemeinschaftsrecht einen Anspruch auf Verlängerung gehabt habe, wäre es kaum und jedenfalls nicht in allen Fällen möglich, ihm auf andere Weise zur Durchsetzung seiner Rechte zu verhelfen. Wie bereits erwähnt, seien Schadensersatzansprüche gegen nationale Behörden nach nationalem Recht meist nur durchsetzbar, soweit die fehlerhafte Entscheidung der nationalen Behörde vorwerfbar sei. Daran fehle es oft in schwer zu beurteilenden Fällen höherer Gewalt nach dem Gemeinschaftsrecht. Man könne darüber hinaus die Auffassung vertreten, es sei ohnehin kein angemessenenes Mittel, den Betroffenen auf solche Schadensersatzmöglichkeiten nach nationalem Recht zu verweisen.

Würde der Gerichtshof die Möglichkeit einer nachträglichen Verlängerung der Gültigkeitsdauer der Ausfuhrlizenz verneinen und lediglich ein feststellendes Urteil dahin gehend erlassen, daß die zuständige Behörde verpflichtet gewesen sei, die Lizenz zum Zeitpunkt der Antragstellung zu verlängern, könnte dem Betroffenen allenfalls hinsichtlich der Kaution geholfen werden, die ihm dann freigegeben werden müßte. Dagegen wäre es ausgeschlossen, ihm auch die im voraus festgesetzte Erstattung zu gewähren, da es an einer Rechtsgrundlage dafür eindeutig fehlen würde, denn die Ware sei ja nicht auf der Grundlage der betreffenden Lizenz ausgeführt worden. Auch insoweit bestehe jedoch ein Bedürfnis, dem Betroffenen zu seinem Recht zu verhelfen. Dies sei aber nur über eine nachträgliche Verlängerung der Lizenz möglich.

Nach alledem könnten nur sehr schwerwiegende Gründe des Allgemeinwohls es rechtfertigen, den Betroffenen gleichwohl von der wirksamen Durchsetzung seiner ihm durch Rechtssatz verliehenen Rechte auszuschließen. Nach Auffassung der Kommission sind solche schwerwiegenden Gründe im vorliegenden Fall jedoch nicht ersichtlich.

Es sei in diesem Zusammenhang zunächst auf einen sehr deutlichen Unter-

schied zur Rechtssache 85/78, auf die sich das Bundesverwaltungsgericht vor allem beziehe, hinzuweisen. In jener Rechtssache sei es darum gegangen, ob und inwieweit Willenserklärungen, die nach dem Gemeinschaftsrecht abgegeben würden (Antrag auf Erteilung einer Einfuhrlizenz), gegebenenfalls nach den Regeln des nationalen Rechts wegen Irrtums angefochten werden könnten. Im vorliegenden Falle gehe es jedoch nicht um die ergänzende Anwendung des nationalen Rechts im Verhältnis zum Gemeinschaftsrecht, sondern um die volle Verwirklichung der vom Gemeinschaftsrecht selbst eingeräumten Rechte. Dabei sei davon auszugehen, daß Einschränkungen, die nicht ausdrücklich vorgesehen seien, nur ganz ausnahmsweise Platz greifen könnten.

Die nachträgliche Verlängerung einer Ausfuhrlizenz sei stets mit der Annullierung einer zweiten Lizenz verbunden, und es lasse sich nicht bestreiten, daß die nachträglich an den beiden Lizenzen vorzunehmenden Änderungen zu einer Beeinträchtigung der Zuverlässigkeit des Systems der Ein- und Ausfuhrlizenzen für landwirtschaftliche Erzeugnisse im Rahmen der gemeinsamen Marktordnung führten. Dies gelte besonders, wenn die Änderungen — wie im vorliegenden Fall — erst nach Ablauf von mehr als 12 Jahren nach Durchführung der betreffenden Handelsgeschäfte erfolgten.

Nach Auffassung der Kommission besteht eine solche Gefahr bei Anwendung des Artikels 9 der Verordnung Nr. 473/67 auf den vorliegenden Fall jedoch nicht, denn Fälle höherer Gewalt seien relativ selten und beruhten auf objektiven, klar nachprüfbaren tatsächlichen Verhältnissen, die sich der Einflußnahme der Betroffenen gerade entzögen. In den objektiv nachprüfbaren Fällen höherer Gewalt bestehe somit eine wesentlich geringere Gefahr.

Das seltene Auftreten von begründeten Fällen höherer Gewalt und die damit verbundene geringe Auswirkung auf das ordnungsgemäße Funktionieren des Systems der Ein- und Ausfuhrlizenzen selbst im Falle nachträglicher Änderungen an einzelnen Lizenzen setze allerdings voraus, daß die einzelstaatlichen Behörden und Gerichte einen relativ strengen Maßstab bei der Frage anlegten, ob tatsächlich ein Fall höherer Gewalt im Sinne der jeweiligen Bestimmung des Gemeinschaftsrechts vorliege.

Gehe man von der Voraussetzung aus, daß begründete Anträge auf Annullierung oder Verlängerung der Geltungsdauer von Lizenzen nicht sehr häufig seien und sich deshalb die negativen Auswirkungen auf das Funktionieren des Lizenzssystems in engen Grenzen hielten, so lasse sich eine Einschränkung der vollen Durchsetzbarkeit der Rechte der Betroffenen aus dem Gemeinschaftsrecht von daher nicht begründen.

Sehr viel schwieriger zu lösen sei jedoch ein anderes Problem in diesem Zusammenhang, nämlich das der Rechtsgrundlage für die Annullierung der zweiten Lizenz, aufgrund deren die Ware ausgeführt worden sei. Die Verordnung Nr. 473/67 sehe für einen solchen Fall eine Annullierung nicht vor. Insbesondere sei Artikel 9 nicht anwendbar, da die zweite Lizenz nicht aus Gründen höherer Gewalt unausgenutzt bleibe. Im Gemeinschaftsrecht bestehe insoweit eine Regelungslücke.

Wäre der Fall allein nach deutschem Verwaltungsrecht zu lösen, würde dagegen keine Regelungslücke bestehen. Eine Verpflichtung der Behörde, die zweite Lizenz zu annullieren, würde sich in diesem Fall aus dem von der deutschen Rechtsprechung entwickelten sogenannten Folgenbeseitigungsanspruch ergeben. Hier handele es sich jedoch um eine Frage, die nur vom Gemeinschaftsrecht selbst geregelt werden könne.

In Ermangelung einer ausdrücklichen Regelung des Gemeinschaftsrechts und im Hinblick darauf, daß eine Regelung dringend erforderlich sei, um den Betroffenen einen wirksamen Rechtsschutz zu sichern, hält es die Kommission für möglich, daß der Gerichtshof im Wege richterlicher Rechtsfortbildung des Gemeinschaftsrechts eine Pflicht der Behörde zur Annullierung einer Ausfuhrlizenz begründe, die nur deshalb habe beantragt und erteilt werden müssen, weil die nationale Behörde die Verlängerung der ersten Lizenz in einem Fall höherer Gewalt zu Unrecht verweigert habe. Obwohl die Kommission davon ausgehe, daß die Bestimmungen über die höhere Gewalt im allgemeinen nicht analogiefähig seien, hält sie es wegen des Sachzusammenhangs in diesem Fall doch für möglich, eine Pflicht der nationalen Behörde zur Annullierung der zweiten Lizenz in rechtsanaloger Anwendung der Bestimmungen des Artikels 9 Absatz 1 Buchstabe a und Absatz 3 der Verordnung Nr. 473/67 zu begründen.

Zusammenfassend schlägt die Kommission dem Gerichtshof vor, die Frage des Bundesverwaltungsgerichts folgendermaßen zu beantworten:

„Die Gültigkeitsdauer einer gemäß Artikel 12 der Verordnung Nr. 120/67/EWG des Rates vom 13. Juni 1967 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide erteilten Ausfuhrlizenz, für die gemäß Artikel 16 Absatz 4 dieser Verordnung die Erstattung im voraus festgesetzt wurde, kann gemäß Artikel 9 der Verordnung Nr. 473/67/EWG der Kommission auch nach Ablauf ihrer Gültigkeit noch verlängert werden, wenn die zuständige Behörde zu Unrecht eine rechtzeitige Verlängerung abgelehnt hat und die Ausfuhr deshalb mit Hilfe einer neuen Lizenz durchgeführt werden mußte. In diesem Fall ist die später erteilte Lizenz zu annullieren."

Auch die *Firma Brüggen* vertritt in erster Linie die Auffassung, daß die nachträgliche Verlängerung einer Lizenz für einen in der Vergangenheit liegenden Zeitraum nach den derzeitigen Rechtsvorschriften möglich sei. Sie bezieht sich insoweit auf Artikel 36 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3183/80 der Kommission, wonach der Antrag auf Verlängerung der Gültigkeitsdauer bis zu 30 Tagen nach Ablauf der Lizenz gestellt werden könne, das heißt, daß die Bescheidung des Antrags noch später erfolge. Aber auch vor Inkrafttreten dieser Vorschrift habe der vom Gerichtshof in seinem Urteil vom 30. Januar 1974 bestätigte allgemeine Rechtssatz gegolten, daß es, wenn das Gesetz nichts Gegenteiliges bestimme, zulässig sei, einen Antrag auf Verlängerung der Lizenz auch noch nach Ablauf der Gültigkeitsdauer der Lizenz zu stellen (Rechtssache 158/73, E. Kampffmeyer, Slg. 1974, 101 ff.).

Der vorausfixierte höhere Erstattungssatz sei auch dann zu gewähren, wenn die Ausfuhr nach Ablauf der rechtswidrig nicht verlängerten Lizenz und damit zwangsläufig aufgrund einer Ersatzlizenz durchgeführt werde.

Die Firma Brüggen verweist insoweit auf das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 64/74 (Reich, Urteil vom 20. 2. 1975, Slg. 1975, 261), in dem der Gerichtshof ausgeführt habe, daß der vorausfixierte Abschöpfungssatz auch bei einer verspäteten Einfuhr anwendbar bleibe, wenn die Verspätung auf höhere Gewalt zurückzuführen sei. Was für die vorausfixierte Abschöpfung gelte, müsse auch für die vorausfixierte Ersattung gelten.

Der vorliegende Fall unterscheide sich von dem der Rechtssache 64/74 nun allerdings insoweit, als dort die Einfuhr aufgrund derselben Lizenz, jedoch nach Ablauf des Zeitraumes, für den die fragliche Abschöpfung vorausfixiert gewesen

sei, erfolgt sei, während im vorliegenden Fall eine neue Lizenz habe beantragt werden müssen. Wegen dieser Besonderheit habe das vorlegende Gericht Bedenken gehabt, die rückwirkende Verlängerung zu bejahen, weil nach seiner Ansicht durch ein solches Verfahren die Zuverlässigkeit des Lizenzsystems empfindlich beeinträchtigt werden könnte.

Die Firma Brüggen wendet dagegen ein, Sinn und Zweck der Lizenzregelung sei die Marktübersicht der Marktordnungsbehörde. Diese Marktübersicht werde jedoch nicht dadurch gestört, daß der Exporteur, der einen Antrag auf Verlängerung der Ausfuhrlizenz gestellt habe, eine Ersatzlizenz beantragt habe, weil einerseits die Behörden nicht schnell genug (oder rechtlich falsch) über seinen Antrag entschieden und andererseits die Lieferverpflichtung dränge. Die Ersatzlizenz solle ja an die Stelle der alten Lizenz treten, wodurch für die Behörde erkennbar und durchschaubar werde, daß die Menge nur einmal ausgeführt werde. Hinzu komme, daß die alte Lizenz, bevor über den Verlängerungsantrag entschieden und die neue Lizenz beantragt worden sei, schon abgelaufen gewesen sei. Zu diesem Zeitpunkt sei der Behörde also schon bekannt gewesen, daß sie in bestimmter Höhe nicht ausgenutzt gewesen sei. Die Marktübersicht habe somit berichtigt werden können.

Die Forderung nach Gewährung des höheren vorausfixierten Erstattungssatzes für die hier mit einer neuen Lizenz ausgeführte Ware stütze sich auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, wonach das Gemeinschaftsrecht keine Belastungen auferlegen solle, die nicht erforderlich seien, um die Ziele des EWG-Vertrags zu erreichen. Insbesondere bestehe, wie Generalanwalt Warner in der Rechtssache 64/74 (Reich, Slg. 1975, 270) ausgeführt habe, im Rahmen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit die Verpflichtung, „die Händler vor den Folgen zu bewahren, welche auf Ereignisse zurückzuführen sind, die höherer Gewalt gleichkommen". Dazu gehöre aber auch im vorliegenden Fall, daß, wenn der Exporteur aus Gründen der höheren Gewalt eine vorausfixierte Lizenz nicht rechtzeitig habe ausnutzen können und die vorgesehene Verlängerung der Lizenz von der Behörde rechtswidrig nicht rechtzeitig vorgenommen worden sei, er gleichwohl so gestellt werden müsse, als wäre die Ausfuhrlizenz rechtzeitig verlängert worden.

Eine Verweigerung des höheren vorausfixierten Erstattungssatzes würde nach Auffassung der Firma Brüggen auch gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen, da dann gleiche Fälle ungleich behandelt würden, je nachdem, wie schnell und rechtssicher die Behörden der einzelnen Mitgliedstaaten arbeiteten. Das aber wäre mit den Grundsätzen von Gleichheit und Gerechtigkeit unvereinbar (Urteil vom 12. 11. 1981 in den Rechtssachen 212—217/80).

Aus diesen Gründen schlägt die Firma Brüggen vor, die Frage des Bundesverwaltungsgerichts in dem von der Kommission angegebenen Sinn zu beantworten.

## III — Mündliche Verhandlung

In der Sitzung vom 7. Oktober 1982 haben die Firma H. und J. Brüggen, vertreten durch Rechtsanwältin Barbara Festge, Hamburg, die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, vertreten durch Rechtsanwalt Albrecht Stockburger, Hamburg, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Herrn Jörn Sack als Bevollmächtigten, mündliche Ausführungen gemacht.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 11. November 1982 vorgetragen.

An der Sitzung vom 7. Oktober 1982 haben der Kammerpräsident A. Chloros sowie die Richter O. Due und K. Bahlmann mitgewirkt.

Nach Artikel 27 § 2 der Verfahrensordnung nehmen an der Beratung nur die Richter teil, die bei der mündlichen Verhandlung zugegen waren. Aufgrund des Todes des Kammerpräsidenten Chloros hat die Zweite Kammer am 17. November 1982 beschlossen, die mündliche Verhandlung vor der Kammer in ihrer neuen Zusammensetzung wiederzueröffnen.

Die Verfahrensbeteiligten haben der Zweiten Kammer mitgeteilt, daß sie an der Sitzung vom 2. Dezember 1982 nicht teilnähmen; sie haben auf die in ihren Plädoyers in der Sitzung vom 7. Oktober 1982 vorgebrachten Angriffs- und Verteidigungsmittel Bezug genommen.

Der Generalanwalt hat in derselben Sitzung seine in der Sitzung vom 11. November 1982 vorgetragenen Schlußanträge bestätigt.

## Entscheidungsgründe

1 Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Beschluß vom 17. Dezember 1981, beim Gerichtshof eingegangen am 18. Februar 1982, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag eine Frage nach der Auslegung von Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung Nr. 473/67 der Kommission vom 21. August 1967 über die Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen für Getreide (ABl. 204 vom 24. August 1967, S. 16) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der Firma H. und J. Brüggen in Lübeck, Klägerin im Ausgangsverfahren, und der Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung in Frankfurt am Main, stellt sich die Frage, ob die Gültigkeit einer Ausfuhrlizenz mit im voraus festgesetzter Erstattung rückwirkend verlängert werden kann.

3 Wie aus dem Vorlagebeschluß hervorgeht, wurde der Firma H. und J. Brüggen am 27. November 1969 eine Lizenz zur Ausfuhr von 595 920 kg Hafergrütze nach Peru erteilt, die am 31. Mai 1970 ablief. Am 13. Mai 1970 beantragte die Firma Brüggen die Verlängerung dieser Lizenz mit der Begründung, sie habe die für die Herstellung der auszuführenden Grütze notwendige Gesamtmenge Hafer aus der Deutschen Demokratischen Republik nicht erhalten, da die Wasserstraßen zwischen Frankfurt (Oder) und Lübeck während eines ungewöhnlich langen Zeitraums von Dezember 1969 bis April

1970 vereist gewesen seien. Tatsächlich hatte die Firma Brüggen am 31. Mai 1970 auf die ihr erteilte Lizenz erst 298 039 kg Grütze ausgeführt.

4 Dieser Verlängerungsantrag wurde von der Rechtsvorgängerin der Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung mit der Begründung abgelehnt, daß in Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung Nr. 473/67 die Unterbrechung der Binnenschiffahrt wegen Eisgangs zwar als Fall höherer Gewalt erwähnt sei, die Firma Brüggen sich jedoch auf diese Bestimmung nicht berufen könne, weil durch den als höhere Gewalt anzusehenden Umstand nur die Einfuhr des zur Herstellung der Ware erforderlichen Rohstoffs, nicht aber die Ausfuhr der eigentlichen Lizenzware verhindert worden sei.

5 Die Klägerin war daher gezwungen, eine neue Lizenz zu beantragen. Nachdem diese ihr erteilt worden war, konnte sie nach dem 31. Mai 1970 die Restmenge von 297 881 kg Hafergrütze ausführen. Der ihr aufgrund der neuen Lizenz gezahlte Erstattungsbetrag belief sich jedoch auf 288,96 DM je Tonne gegenüber einer aufgrund der ersten Lizenz gezahlten Erstattung von 307,05 DM je Tonne, so daß der Firma Brüggen ein Schaden von 5 388,67 DM entstand.

6 Das nationale erstinstanzliche Gericht sowie das nationale Berufungsgericht haben im wesentlichen ausgeführt, daß die Gültigkeitsdauer der ersten Ausfuhrlizenz hätte verlängert werden müssen und daß die Klägerin deshalb so zu stellen sei, als wenn ihrem ursprünglichen Antrag stattgegeben worden wäre.

7 Das mit dem Rechtsstreit befaßte Bundesverwaltungsgericht teilt die Auffassung der vorangegangenen gerichtlichen Entscheidungen, daß die Beklagte der Firma Brüggen die Verlängerung der Gültigkeitsdauer der Lizenz hätte gewähren müssen. Es äußert jedoch Bedenken hinsichtlich der Möglichkeit einer rückwirkenden Verlängerung der Gültigkeit der abgelaufenen Lizenz. Die Firma Brüggen so zu stellen, als wäre die Ausfuhr im Rahmen der ersten Lizenz erfolgt, sei mit dem nationalen Recht unvereinbar, da dieses der Klägerin keinen Folgenbeseitigungsanspruch aufgrund der unrichtigen Entscheidung der Verwaltung einräume.

8 Ferner könnte nach Auffassung des vorlegenden Gerichts eine solche rückwirkende Verlängerung das ordnungsgemäße Funktionieren des Ausfuhrlizenzsystems beeinträchtigen, da die zweite Lizenz dann nur eine vorläufige

Ersatzfunktion hätte, wodurch die Zuverlässigkeit des Lizenzsystems als Indikator der Marktentwicklung gefährdet würde. Auch laufe dieses Verfahren im Ergebnis auf eine Art Selbstverlängerung der Lizenz durch den Lizenznehmer hinaus.

9 Andererseits wäre die Unmöglichkeit einer rückwirkenden Verlängerung der Gültigkeitsdauer der Ausfuhrlizenz im Falle höherer Gewalt unter dem Gesichtspunkt des Rechtsschutzes der Marktbürger wenig befriedigend.

10 Daher hat das Bundesverwaltungsgericht dem Gerichtshof folgende Frage vorgelegt:

„Kann gemäß Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung Nr. 473/67/EWG der Kommission vom 21. August 1967 (ABl. 204 vom 24. 8. 1967, S. 16) eine Ausfuhrlizenz mit im voraus festgesetzter Erstattung für einen in der Vergangenheit liegenden Zeitraum und damit rückwirkend verlängert werden, um auf diese Weise einem Exporteur, dessen Lizenz nicht rechtzeitig verlängert worden ist und der daraufhin die Ausfuhr aufgrund einer neu genommenen Lizenz durchgeführt hat, die Anwendung des im voraus festgesetzten Erstattungssatzes auf diese Ausfuhr zu sichern?"

11 Diese Frage des vorlegenden Gerichts geht im Kern dahin, ob die Gültigkeitsdauer einer solchen Ausfuhrlizenz nach Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung Nr. 473/67 rückwirkend verlängert werden kann, wenn die zuständige Behörde in einem Fall höherer Gewalt die rechtzeitige Verlängerung zu Unrecht abgelehnt hat und die Ausfuhr aufgrund einer neuen Ausfuhrlizenz für dasselbe Geschäft vorgenommen werden mußte. Diese Frage wirft zugleich das Problem der Gültigkeit dieser zweiten Lizenz auf.

12 Zunächst ist festzustellen, daß das Vorliegen höherer Gewalt nach Wortlaut und Aufbau der Absätze 1 und 2 des Artikels 9 der Verordnung Nr. 473/67 für die Verlängerung der Einfuhr- und Ausfuhrlizenz sowohl notwendig als auch ausreichend ist.

13 Wenn daher nach Auffassung der nationalen Behörden, die insoweit der Kontrolle der zuständigen Gerichte unterstehen, nicht oder nicht mehr bestritten werden kann, daß ein Fall höherer Gewalt vorliegt, haben die betroffenen Importeure und Exporteure einen Anspruch auf die Verlängerung der Gültigkeitsdauer der Lizenz, sofern sie einen entsprechenden Antrag stellen.

14 Zur Frage der rückwirkenden Verlängerung der Gültigkeitsdauer der Ausfuhrlizenz ist zu bemerken, daß der Anspruch der Klägerin auf die Verlängerung der Gültigkeitsdauer ihrer Ausfuhrlizenz es ihr ermöglichen soll, die Ausfuhr ungeachtet der Hindernisse, die auf höherer Gewalt beruhen, zu dem im voraus in dieser Lizenz festgesetzten Erstattungssatz vorzunehmen; dieser Anspruch muß demnach so ausgestaltet sein, daß er alle zu diesem Zweck erforderlichen Wirkungen hat.

15 Da die eng umschriebenen und auf Fälle höherer Gewalt beschränkten Ausnahmen die Funktionsfähigkeit des Lizenzsystems grundsätzlich nicht beeinträchtigen, müssen die Wirkungen der Entscheidung über die Verlängerung der Gültigkeitsdauer einer Ausfuhrlizenz wegen höherer Gewalt unabhängig davon eingreifen, ob die Verlängerung vor oder nach Ablauf der Gültigkeitsdauer der Lizenz erfolgt.

16 Diese Lösung ist auch im Hinblick auf den Rechtsschutz des Lizenzinhabers geboten, da dieser nicht in den Genuß der ihm in Artikel 9 der Verordnung Nr. 473/67 gewährten Rechte käme, wenn eine rückwirkende Verlängerung nicht möglich wäre.

17 Der Gerichtshof hat auch bereits entschieden, daß es bei dem Verlust einer Lizenz aufgrund höherer Gewalt zulässig ist, einen Antrag nach Artikel 18 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1373/70 der Kommission vom 10. Juli 1970 (ABl. L 158, S. 1) noch nach Ablauf der Gültigkeitsdauer der Lizenz zu stellen (Urteil vom 30. 1. 1974 in der Rechtssache 158/73, Kampffmeyer, Slg. 1974, 101). Auch kann die Gültigkeit einer solchen nachträglichen Verlängerung aus einer Bestimmung hergeleitet werden, die nach den der vorliegenden Rechtssache zugrundeliegenden Ereignissen erlassen wurde, nämlich aus Artikel 36 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3183/80 der Kommission vom 3. Dezember 1980 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen sowie Vorausfestsetzungsbescheinigungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse (ABl. L 338, S. 1). Dieser bestimmt, daß ein Antrag auf Verlängerung der Gültigkeitsdauer im Fall höherer Gewalt noch bis zu 30 Tagen nach Ablauf der Gültigkeitsdauer der Lizenz gestellt werden kann. Unter diesen Umständen kann offenkundig auch die Entscheidung, die dem Antrag zeitlich nachfolgt, noch nachträglich getroffen werden mit der Folge, daß sich die Verlängerung rückwirkend auf den Zeitraum zwischen dem Ablauf der Gültigkeitsdauer der Lizenz und der Entscheidung über den Antrag auf Verlängerung bezieht.

18 Daraus ergibt sich, daß eine nachträgliche Verlängerung, die die Funktionsfähigkeit des Lizenzsystems nicht spürbar beeinträchtigt, aus Gründen des Rechtsschutzes des Lizenzinhabers nach Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung Nr. 473/67 rechtmäßig ist.

19 Die Bejahung der Rechtmäßigkeit dieser nachträglichen Verlängerung wirft das Problem der Gültigkeit der zweiten Lizenz auf, die der Klägerin im vorliegenden Fall ausgestellt wurde.

20 Da nach den vorangegangenen Ausführungen die erste Lizenz, deren Gültigkeitsdauer verlängert wurde, alle ihre Wirkungen entfaltet, wird die zweite Lizenz, die dasselbe Ausfuhrgeschäft betrifft, automatisch unwirksam und muß förmlich aufgehoben werden.

21 Auf die gestellte Frage ist somit zu antworten, daß Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung Nr. 473/67 dahin auszulegen ist, daß nach dieser Vorschrift die Gültigkeitsdauer einer Ausfuhrlizenz mit im voraus festgesetzter Erstattung für einen in der Vergangenheit liegenden Zeitraum, also rückwirkend, verlängert werden kann, wenn die zuständige Behörde es zu Unrecht abgelehnt hat, rechtzeitig eine Verlängerung aufgrund höherer Gewalt zu gewähren und deshalb die Ausfuhr aufgrund einer neuen Lizenz für dasselbe Geschäft erfolgen mußte; in diesem Fall hat die neue Lizenz keine Rechtswirkungen und muß förmlich aufgehoben werden.

Kosten

22 Die Auslagen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben hat, sind nicht erstattungsfähig.

23 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof Teil des beim Bundesverwaltungsgericht anhängigen Verfahrens. Die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

auf die ihm vom Bundesverwaltungsgericht mit Beschluß vom 17. Dezember 1981 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

**Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung Nr. 473/67 der Kommission ist dahin auszulegen, daß nach dieser Vorschrift die Gültigkeitsdauer einer Ausfuhrlizenz mit im voraus festgesetzter Erstattung für einen in der Vergangenheit liegenden Zeitraum, also rückwirkend, verlängert werden kann, wenn die zuständige Behörde es zu Unrecht abgelehnt hat, rechtzeitig eine Verlängerung aufgrund höherer Gewalt zu gewähren und deshalb die Ausfuhr aufgrund einer neuen Lizenz für dasselbe Geschäft erfolgen mußte; in diesem Fall hat die neue Lizenz keine Rechtswirkungen und muß förmlich aufgehoben werden.**

Pescatore Due Bahlmann

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 16. Dezember 1982.

Der Kanzler
Im Auftrag
H. A. Rühl
Hauptverwaltungsrat

Der Präsident der Zweiten Kammer
P. Pescatore

## SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 2. DEZEMBER 1982

*Herr Präsident,*
*meine Herren Richter!*

Der Sachverhalt des Vorabentscheidungsverfahrens, zu dem ich heute Stellung nehme, läßt sich wie folgt zusammenfassen:

Die Firma H. und J. Brüggen, Klägerin und Revisionsbeklagte des Ausgangsverfahrens, betreibt in Lübeck einen Getreideverarbeitungsbetrieb. Sie hatte für den Export von 595 920 kg Hafergrütze nach Peru gegen Stellung einer Kaution eine bis zum 31. Mai 1970 gültige Ausfuhrlizenz mit im voraus fixierter Erstattung von der damaligen Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel erhalten. Die Hafergrütze sollte aus Hafer hergestellt werden, der aus der DDR in zwei Partien in der ersten und zweiten April-Hälfte des Jahres über Binnenwasserstraßen nach Lübeck hätte geliefert werden sollen. Infolge des damaligen außerordentlich strengen Winters, der eine lang anhaltende Vereisung der Binnenschiffahrtswege in der DDR mit sich brachte, kam es jedoch zu einer Verzö-