Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 11. Juli 1968.

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
R. Lecourt

Schlußanträge des Generalanwalts Herrn Joseph Gand vom 12. Juni 1968[1]

Herr Präsident, meine Herren Richter!

Artikel 11 der Verordnung Nr. 13/64 des Rates über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse macht die Erteilung der für alle Einfuhren erforderlichen Lizenz durch den Mitgliedstaat von der Stellung einer Kaution abhängig, welche die Erfüllung der Verpflichtung sichern soll, die Einfuhr während der Gültigkeitsdauer der Einfuhrlizenz durchzuführen. Diese Regelung, die sich allgemein bei den gemeinsamen Marktorganisationen findet, soll einen möglichst genauen Überblick über die in einem bestimmten Zeitraum zu erwartenden Einfuhren sowie über die wahrscheinliche Marktentwicklung ermöglichen; sie soll es ermöglichen, rechtzeitig die üblichen Schutzmaßnahmen zu ergreifen, falls erhebliche Störungen eintreten sollten. Damit ein solches System aber wirksam ist, müssen die in den Einfuhrlizenzen angegebenen Mengen auch tatsächlich eingeführt werden, und die Kaution soll der Sache den nötigen Ernst verleihen. Sie verfällt, wenn die Einfuhr nicht fristgerecht durchgeführt wird, außer in Fällen höherer Gewalt, die durch eine Verordnung der Kommission zu regeln sind.

Dies ist der Gegenstand des Artikels 6 der Verordnung Nr. 136/64, dessen Aufbau folgender ist:

— Abweichend von dem in Absatz 1 aufgestellten Grundsatz bestimmt Absatz 2, daß der Mitgliedstaat die Einfuhrverpflichtung für erloschen und die Kaution für nicht verfallen erklärt, wenn die Einfuhr infolge höherer Gewalt nicht durchgeführt werden kann; der Staat kann außerdem auf Antrag des Betroffenen die Gültig-

1 — Aus dem Französischen übersetzt.

keitsdauer der Einfuhrlizenz für die Zeit verlängern, die als angemessen für den vorliegenden Fall angesehen wird.

— Absatz 3 fügt hinzu, daß sich die Fälle höherer Gewalt im Sinn des Absatzes 2 aus bestimmten einzeln aufgezählten Umständen ergeben können, die von Krieg und Unruhen über Maschinenschaden, Schiffshavarie und Havarie der Ware bis zum Streik gehen.

— Schließlich ermächtigt Absatz 4 die Mitgliedstaaten, als Fälle höherer Gewalt im Sinn des Absatzes 2 andere als die sich aus den in Absatz 3 genannten Umständen ergebenden Fälle anzuerkennen, jedoch mit der Verpflichtung, diese unverzüglich der Kommission mitzuteilen.

Dies sind die einzelnen Vorschriften, um deren Auslegung das Verwaltungsgericht Frankfurt Sie anläßlich eines Rechtsstreits ersucht, der vor ihm zwischen einem Importeur und der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette anhängig ist und dem folgender Sachverhalt zugrunde liegt:

Eine Kaution, die die Firma Schwarzwaldmilch für die Erteilung einer Einfuhrlizenz für 100 000 kg Magermilchpulver mit Herkunft aus Frankreich gestellt hatte, wurde für verfallen erklärt, weil die Einfuhr nicht vor Ablauf der Gültigkeitsdauer der Lizenz, d.h. bis zum 28. Februar 1967, erfolgte. Die Firma macht geltend, sie habe die Ware rechtzeitig bei der Laiterie Centrale de Strasbourg bestellt, die ihr erst am 20. Februar 1967 mitgeteilt habe, daß sie wegen eines schweren Maschinenschadens an den Produktionsanlagen nicht in der Lage sei, die Lieferung auszuführen; es sei der Käuferin zu diesem Zeitpunkt nicht mehr möglich gewesen, sich die Ware in Frankreich anderweit zu annehmbaren Bedingungen zu beschaffen. Da die Nichterfüllung ihrer Einfuhrverpflichtung nicht auf ein Verschulden ihrerseits zurückzuführen sei, müsse sie als durch höhere Gewalt im Sinn von Artikel 6 Absatz 2 verursacht angesehen werden. Dieser Auffassung widerspricht die Einfuhr- und Vorratsstelle, die das Bestehen eines ursächlichen Zusammenhangs zwischen den vorgetragenen Tatsachen und dem Unterbleiben der Einfuhr verneinte.

Das deutsche Verwaltungsgericht glaubte angesichts dieser Sachlage, nicht zwischen den beiden Standpunkten entscheiden zu können. Daher legt es Ihnen fünf Fragen nach dem Sinn von Artikel 6 der Verordnung Nr. 136/64 vor, von denen einige sehr heikel erscheinen mögen.

A — Die erste Frage läßt sich, so scheint mir, ohne Schwierigkeiten lösen.

Ich habe bereits erwähnt, daß nach dem Vorbringen der Klägerin des Hauptprozesses die Einfuhr wegen Schäden an den Maschinen

des Straßburger Unternehmens nicht durchgeführt werden konnte. Nun nennt Artikel 6 Absatz 3 unter den Umständen, aus denen sich Fälle höherer Gewalt ergeben können, auch den Maschinenschaden. Das deutsche Gericht legt sich die Frage vor, ob unter diesen Begriff ausschließlich Schäden an Schiffsmaschinen fallen oder ob er auch Schäden an anderen Maschinen, insbesondere an Molkereimaschinen, umfaßt. Das Gericht bemerkt, der Zusammenhang weise auf die erste Auslegung hin, während der Wortlaut der Vorschrift die zweite zulasse.

Sicherlich ist der ersten Auslegung der Vorzug zu geben. Die in dem streitigen Absatz genannten Fälle lassen sich in zwei Gruppen einteilen: In der einen geht es um allgemeine Handelshindernisse wie Krieg und Unruhen, staatliche Einfuhr- und Ausfuhrverbote und Streik (Artikel 6 Absatz 3 Buchstaben a, b, f), in der anderen um Umstände, die alle auf den Transport, genau sogar auf den Seetransport Bezug haben: Behinderung der Schiffahrt durch hoheitliche Maßnahmen, Schiffsuntergang, Unterbrechung der Schiffahrt wegen Eisgangs oder wegen Niedrigwassers (Artikel 6 Absatz 3 Buchstaben c, d, g). Schließlich werden unter Buchstabe e der auszulegenden Vorschrift „*Maschinenschaden*, Havarie des Schiffes oder Havarie der Ware" erwähnt. Der Ausdruck „Maschinenschaden" folgt somit unmittelbar auf die Ausdrücke Behinderung der Schiffahrt und Schiffsuntergang; er ist außerdem in unmittelbarem Zusammenhang mit Umständen gebraucht, die der Schiffahrt eigentümlich sind. Es ist deshalb anzunehmen, daß damit nicht jede beliebige mechanische Schwierigkeit gemeint ist, die im Laufe des Fabrikationsprozesses auftritt, sondern nur der Maschinenschaden während des Transports. Bekanntlich geht Artikel 6 weitgehend auf die Verordnung Nr. 87 über Getreide und diese wiederum auf Klauseln der Formularverträge des internationalen Handels zurück. Im Hinblick auf die üblichen Modalitäten des Getreidetransports erwähnt die Vorschrift Fälle, die den Seetransport berühren. Es mag sachgerecht sein, diese Fälle auf andere Transportwege, Fluß- oder Bahntransport auszudehnen, es ist jedoch nicht möglich, weiterzugehen: Der Maschinenschaden des Herstellers fällt sicherlich nicht unter die Aufzählung von Artikel 6 Absatz 3.

B — Unter Hinweis auf Absatz 4 des genannten Artikels fragt das Verwaltungsgericht Sie ferner, ob diese Vorschrift die Gerichte der Mitgliedstaaten ermächtigt, andere als die in Absatz 3 genannten Umstände als Fälle höherer Gewalt anzuerkennen.

Die fragliche Vorschrift hat folgenden Wortlaut:

„Wenn die Mitgliedstaaten als Fälle höherer Gewalt im Sinn des Absatzes 2 andere als die sich aus den in Absatz 3 genannten Umständen erge-

bende Fälle anerkennen, so teilen sie diese unverzüglich der Kommission mit."

Diese Vorschrift, die im übrigen durch die der Verordnung vorangestellten Gründe erläutert wird, ermächtigt ohne jeden Zweifel die Mitgliedstaaten, eine Liste zu ergänzen, die nicht erschöpfend aufgestellt werden kann. Ihr Wortlaut und der Zusammenhang mit dem vorhergehenden Absatz könnten zunächst dazu verleiten, sie als Ermächtigung des Staates als Gesetzgeber zu normativen Maßnahmen aufzufassen, mit denen Umstände umschrieben werden, welche Fälle höherer Gewalt darstellen können, Maßnahmen, die anschließend die zuständige nationale Behörde — hier die Einfuhr- und Vorratsstelle — auf den Einzelfall anzuwenden hätte. Aber dem Staat ist es ebensowenig wie der Kommission möglich, im voraus eine erschöpfende Liste dieser Umstände aufzustellen, und wenn man den im schriftlichen Verfahren gemachten Angaben glauben darf, so hat sich bisher noch kein Staat hieran versucht.

Die bisher befolgte Praxis — die mir allein realistisch zu sein scheint — geht dahin, daß die zuständige Verwaltungsbehörde, bevor sie über die Zurückbehaltung der Kaution entscheidet, in jedem Einzelfall prüft, ob der geltend gemachte Umstand als Fall höherer Gewalt anerkannt werden kann oder nicht. Bejahendenfalls unterrichtet sie die Kommission. Diese hat zwar nicht die Macht, die Verfügung der staatlichen Stelle aufzuheben, sie kann sich aber auf diese Weise vergewissern, daß die in den einzelnen Mitgliedstaaten befolgte Politik hinreichend kohärent ist. Wäre dies nicht der Fall, so müßte sie mit Verordnungen oder Richtlinien einschreiten.

Nachdem dies klargestellt ist, bleibt nur noch zu sagen, daß die Gerichte der Mitgliedstaaten über die individuellen Entscheidungen der zuständigen Verwaltungsbehörden die in der nationalen Gesetzgebung vorgesehene Kontrolle ausüben. So haben sich im vorliegenden Fall die Dinge in der Tat abgespielt: Die Firma Schwarzwaldmilch hat gegen die Weigerung der Einfuhr- und Vorratsstelle, die Kaution zu erstatten, Klage zum Verwaltungsgericht erhoben; ihm obliegt es, gegebenenfalls nach Auslegung von Artikel 6 der Verordnung durch Sie, zu entscheiden, ob der geltend gemachte Umstand einen Fall höherer Gewalt darstellt und deshalb die Behörde zur Erstattung der Kaution hätte veranlassen müssen.

C — Die drei anderen Fragen verlangen, wie wir sehen werden, eine gemeinsame Prüfung.

Das deutsche Gericht fragt Sie zunächst, wie der Begriff „höhere Gewalt" in Artikel 6 Absätze 2 bis 4 der Verordnung Nr. 136 auszulegen ist, dann, ob dieser Artikel einen unmittelbaren Kausal-

zusammenhang zwischen dem als Fall höherer Gewalt geltend gemachten Umstand und dem Unterbleiben der Einfuhr verlangt, schließlich, ob es zur Anwendung der Vorschrift des Artikels 6 Absatz 2 genügt, daß infolge dieses Umstandes die Durchführung der Einfuhr für den Importeur wirtschaftlich wesentlich erschwert ist und nur unter unverhältnismäßigen wirtschaftlichen Opfern vorgenommen werden kann.

Diese drei Fragen sind also eng miteinander verbunden. Die erste hat allgemeine Bedeutung, sie zielt auf eine „gemeinschaftsrechtliche" Bestimmung des Begriffs der höheren Gewalt ab, weil das deutsche Gericht Unterschiede zwischen den im deutschen und französischen Recht herrschenden Auffassungen von diesem Begriff glaubt feststellen zu können, ferner auch mit Rücksicht auf die von der Klägerin vertretene These, daß der Verfall der Kaution Strafcharakter trage und nach den Grundsätzen des deutschen Verfassungsrechts nur in Betracht komme, wenn die Nichterfüllung der Einfuhrverpflichtung auf ein Verschulden des Importeurs zurückzuführen ist. In den beiden anderen Fragen geht es darum, die Voraussetzungen, von denen die Anerkennung eines Falles höherer Gealt abhängen müßte, in einigen Punkten mit Rücksicht auf die konkreten Umstände dieser Rechtssache zu präzisieren.

1. Die Kommission bemerkt mit Recht, daß die gestellten Fragen nur dann unter Ihre Zuständigkeit fallen, wenn der Begriff der höheren Gewalt, so wie er in der Verordnung verwandt wird, ein eigenständiger Begriff des Gemeinschaftsrechts ist und in den sechs Mitgliedstaaten einheitlich ausgelegt und angewandt werden muß. Nur in diesem Fall seien Sie nach Artikel 177 des Vertrages zuständig, den Begriff wirklich auszulegen. Genauer gesagt, im gegenteiligen Fall hätten Sie nur festzustellen, daß der Begriff ausschließlich dem innerstaatlichen Recht angehört, und müßten es dem vorlegenden Gericht überlassen, die gestellten Fragen nach seiner eigenen Rechtsordnung zu beantworten.

Zugunsten dieser letzteren Lösung ließe sich anführen, daß die Organisation der Milchmärkte, wie sie sich aus der Verordnung Nr. 13/64 ergibt, die nationalen Märkte nicht beseitigt, sondern den Mitgliedstaaten wichtige Befugnisse beläßt: Die Staaten erteilen die Einfuhrlizenzen, überwachen die Entwicklung ihres Marktes und sind berechtigt, die Anwendung der Schutzklauseln auszulösen. Müßte im übrigen nicht die den Mitgliedstaaten in Artikel 6 Absatz 4 erteilte Ermächtigung, andere als die in der Verordnung vorgesehenen Fälle höherer Gewalt anzuerkennen, zu der Auffassung führen, daß diese Fälle nach den Kriterien des nationalen Rechts bestimmt werden können? Damit würde aber verkannt, daß die in allen Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbare Verordnung ein einheitliches Einfuhrlizenzsystem festlegt, den Grundsatz

aufstellt, daß die Kaution beim Unterbleiben der Einfuhr verfällt, und eine Reihe von Umständen aufzählt, die überall in der Gemeinschaft Fälle höherer Gewalt darstellen. Die Einheitlichkeit der Anwendung muß sich daher konsequenterweise auch auf die Fälle erstrecken, für die die Entscheidung den Mitgliedstaaten überlassen ist; dies ist übrigens der Grund, aus dem Absatz 4 vorschreibt, daß die Staaten unverzüglich die Kommission unterrichten: Diese muß für eine hinreichend kohärente Anwendung der Regelung in der gesamten Gemeinschaft Sorge tragen können. Das ist aber nur möglich, wenn man den Begriff der höheren Gewalt, von dem in der Verordnung die Rede ist, als eine eigenständige Bestimmung des Gemeinschaftsrechts ansieht, deren Sinn und Tragweite zu bestimmen Ihre Aufgabe ist.

2. Nach welchen Merkmalen soll nun dieser Begriff bestimmt werden?

Die Kommission geht in ihren Erklärungen von dem Gedanken aus, daß dieser den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten entlehnte Begriff im Bereich des Gemeinschaftsrechts keine andere Bedeutung haben könne als in den einzelstaatlichen Rechtsordnungen. Die Begriffsbestimmung müsse daher von dem ausgehen, was den einzelnen Rechtsordnungen „als gemeinsame Grundsätze" entlehnt werden kann, wobei darauf hinzuweisen sei, daß im allgemeinen nur der Anwendungsbereich der höheren Gewalt durch den Gesetzgeber geregelt sei, während die Regeln für die Auslegung und Anwendung des Begriffs von der Praxis erarbeitet würden.

Hiervon ausgehend, glaubt die Kommission feststellen zu können, daß die staatlichen Rechtsordnungen übereinstimmend im allgemeinen als höhere Gewalt nur die Fälle anerkennen, in denen die Unmöglichkeit der Leistung auf ein außergewöhnliches zufälliges Ereignis zurückzuführen sei, das der Schuldner nicht zu vertreten habe, d.h., das er nicht schuldhaft verursacht habe und das für ihn weder vorhersehbar noch abwendbar gewesen sei. Zwar räumt die Kommission ein, daß diese Grundsätze entsprechend den Besonderheiten der verschiedenen Rechtssysteme Gegenstand spezifischer Auslegungen gewesen seien, sie meint aber, es müsse von diesen Gemeinsamkeiten ausgegangen werden, um den Rahmen für Artikel 6 im Hinblick auf die Zielsetzung der Verordnung Nr. 136/64 abzustecken. Es sei hier noch bemerkt, daß die Kommission ihre Ansicht von der Übereinstimmung des Begriffs der höheren Gewalt im Recht der Mitgliedstaaten auf Zitate stützt, die der Lehre und der Rechtsprechung der sechs Staaten entnommen sind.

Diese Ansicht begegnet meines Erachtens jedoch erheblichen Bedenken.

Zunächst sind Sie hier nicht mit einem Fall befaßt, in dem die Vorschriften — wie z.B. Artikel 215 des Vertrages — Sie verpflichten, von den „allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind," auszugehen. Zum anderen erscheint es mir, obgleich ich zugebe, daß ich keine erschöpfende rechtsvergleichende Untersuchung über den Begriff der höheren Gewalt in den sechs Staaten der Gemeinschaft angestellt habe, unmöglich, eine wirklich gemeinsame Auffassung von diesem Begriff festzustellen, der, wenn nicht in seinen Grundprinzipien, so doch zumindest in den Einzelheiten seiner praktischen Anwendung von einem Staat zum anderen und sogar, je nachdem er in dem einen oder anderen Rechtsgebiet angewandt wird, innerhalb ein und desselben Landes Unterschiede aufweisen kann.

Um nur einige Beispiele zu nennen: Das vorlegende Gericht hat bereits hervorgehoben, daß die Begriffsbestimmung sich in der deutschen und französischen Rechtsordnung unterscheidet. In Deutschland wird der Begriff der höheren Gewalt meist objektiv ausgelegt; höhere Gewalt ist hiernach nur dann zu bejahen, wenn die Handlung oder das Ereignis, wodurch der Schaden verursacht wurde, außerhalb des Tätigkeitsbereichs des Unternehmers liegt. In anderen Rechtsgebieten legt man dagegen ein subjektives Merkmal zugrunde, das die Persönlichkeit des Betroffenen, die konkreten Umstände, in denen er sich befindet, berücksichtigt, ohne daß es darauf ankäme, ob das Ereignis in seinen Tätigkeitsbereich fiel (Coing, in Staudingers Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Band I, Seiten 1134 bis 1137). Im französischen Recht — um nur auf dem Gebiet des Vertragsrechts zu bleiben — gilt zwar im Verwaltungsrecht und im Zivilrecht der gleiche Begriff, beruht ferner die höhere Gewalt immer auf Ereignissen, die außerhalb der Tätigkeit der Schuldners liegen, unüberwindlich und unvorhersehbar sind, doch stellen bei der Anwendung des Begriffs die Verwaltungsgerichte im allgemeinen strengere Anforderungen an die Erfüllung dieser Voraussetzungen (Répertoire de Droit administratif, V, Force majeure — de Laubadère — Traité des Contrats administratifs).

Ohne in die Einzelheiten der Ausführungen eintreten zu wollen, mit denen die Kommission auf die verschiedenen Erwägungen des deutschen Gerichts eingeht, wäre schließlich noch zu erwähnen, daß die Kommission offenbar den Begriff der höheren Gewalt bis zu einem gewissen Grad dem vorliegenden Sachverhalt anpassen will, zweifellos deswegen, weil, wie sie ausführt, die allgemeinen Grundsätze, auf die sie sich beruft, „nach Maßgabe der mit den Einfuhrlizenzen im allgemeinen und der Kaution im besonderen verfolgten Zielsetzung" anzuwenden sind. Aber nimmt man damit

nicht einem Begriff, der vernünftigerweise für das gesamte Gemeinschaftsrecht gültig sein müßte, einen großen Teil seiner Bedeutung?

3. Mir scheint in der Tat, daß für die Auslegung des Begriffs der höheren Gewalt im Sinn von Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung Nr. 136/64 weniger auf allgemeine Grundsätze abzustellen ist als auf den Sinn dieser Verordnung, auf die Gründe, aus denen Einfuhrlizenzen und Kautionen erforderlich sind, und auf die notwendige Abwägung dieser öffentlichen Interessen gegen die Interessen der Importeure. Vielleicht gelangt man so tatsächlich zu sehr ähnlichen Lösungen wie die Kommission. Diese Lösungen werden jedoch nur pragmatischen Charakter tragen und auf die streitige Verordnung beschränkt bleiben.

Das System der Einfuhrlizenzen hat, wie bereits erwähnt, den Zweck, einen möglichst genauen Überblick über den Umfang der Einfuhren innerhalb eines bestimmten Zeitabschnitts zu geben und die wahrscheinliche Marktentwicklung hinsichtlich der Mengen und Preise voraussehbar zu machen. Wie in der mündlichen Verhandlung ausgeführt wurde, können die Zollstatistiken, die bereits durchgeführte Einfuhren betreffen, dies nicht leisten. Damit das angestrebte Ziel erreicht wird, ist es notwendig, daß die in den erteilten Einfuhrlizenzen angegebenen Mengen tatsächlich innerhalb der Gültigkeitsdauer der Lizenzen eingeführt werden. Die Stellung einer Kaution, die bei nicht in höherer Gewalt begründeter Nichterfüllung der Einfuhrpflicht verfällt, gibt die Gewähr, daß nur ernstgemeinte Anträge gestellt werden und verhindert spekulative Machenschaften. Aber sie ist vor allem eine Abschreckungswaffe: Sobald ein System, das jeden Lizenzantrag von der Stellung einer Kaution abhängig macht, ordnungsgemäß funktioniert, ist es wenig wahrscheinlich, daß die Importeure leichtfertige Verpflichtungen eingehen und sich der Gefahr aussetzen, durch ihr Verschulden den gezahlten Betrag zu verlieren. Das bloße Vorhandensein des Mechanismus reicht ohne Zweifel aus, jeden Versuch eines Mißbrauchs, dessen praktische Bedeutung nicht übertrieben werden darf, zu verhindern. Dies führt zu der Erkenntnis, daß die Zielsetzung der streitigen Vorschrift nicht zwingend eine strenge Auslegung verlangt, sondern eine vernünftige Würdigung der Fälle gestattet, in denen die Kaution trotz des Unterbleibens der Einfuhr zurückerstattet werden kann. Unter welchen Voraussetzungen, das bleibt noch zu untersuchen.

4. Zunächst darf natürlich der Umstand, der die Erfüllung der Einfuhrverpflichtung verhindert hat, nicht dem Importeur selbst zuzurechnen sein. Die Klägerin hat bekanntlich geltend gemacht, die Erstattung der Kaution dürfe nur vom Fehlen eines Verschuldens abhängig sein, und sie hat ihre Ansicht auf die deutschen

Verfassungsvorschriften über die Verhängung von Strafen gestützt. Ihre Argumentation geht jedoch fehl, denn die Normen, auf die die Klägerin sich beruft, gelten im deutschen Recht nur für Strafen und Sanktionen, die bei Verstößen gegen das Strafrecht verhängt werden.

Es gibt jedoch einen Grund, vom Importeur mehr als nur fehlendes Verschulden zu verlangen. Die Einfuhrlizenz begründet nicht nur eine Erlaubnis, sondern auch eine Verpflichtung zur Einfuhr. Man darf daher von ihrem Inhaber verlangen, daß er für die Durchführung der Einfuhr Sorge trägt, auch soweit dritte Personen beteiligt sind, mit anderen Worten, daß er das der Einfuhr entgegenstehende Hindernis beseitigt, soweit dies in seiner Macht steht. Wo liegen hier die Grenzen seiner Verpflichtung?

Voraussetzung ist, daß er das Hindernis nicht vorhersehen konnte. In diesem Punkt kann man je nach Lage des Falles bei der Annahme der Unvorhersehbarkeit mehr oder weniger großzügig verfahren. Die Kommission ist der Auffassung, nur beim Vorliegen außergewöhnlicher Umstände dürfe eine gewisse Vermutung der Unvorhersehbarkeit angenommen werden, es müsse immer mit Verzögerungen bei der Herstellung oder dem Transport der Ware gerechnet werden. Diese Formulierung bedarf zweifellos einer Einschränkung, denn mit solchen Verzögerungen ist wohl immer zu rechnen, jedoch läßt sich nicht notwendigerweise auch ihre genaue Dauer vorhersehen, die die Einfuhr innerhalb der Geltungsdauer der Einfuhrlizenz unmöglich machen kann.

Ferner ist Voraussetzung, daß die Folgen des der Einfuhr entgegenstehenden Umstands nicht zu umgehen waren. Hierher gehört die letzte Frage des deutschen Gerichts, ob es zur Anwendung der Vorschriften des Artikels 6 Absatz 2 der Verordnung genügt, daß die Durchführung der Einfuhr für den Einfuhrverpflichteten wirtschaftlich wesentlich erschwert ist und nur unter unverhältnismäßigen wirtschaftlichen Opfern vorgenommen werden könnte. Die Frage ist meines Erachtens zu bejahen. Das öffentliche Interesse, das an der Stellung einer Kaution besteht, geht nach meiner Meinung nicht so weit, daß man vom Importeur verlangen könnte, erhebliche zusätzliche Aufwendungen zu machen, um die ihm obliegende Verpflichtung einhalten zu können. Es wird aber eine Tatfrage sein, die erhebliche Bedeutung haben kann, von wann an der Importeur das Hindernis, von dem er Kenntnis erlangt hat, zu überwinden versuchen kann.

Schließlich fragt das Verwaltungsgericht Sie noch, ob ein unmittelbarer Kausalzusammenhang zwischen dem als Fall höherer Gewalt anzusehenden Umstand und dem Unterbleiben der Einfuhr verlangt werden muß.

Sicherlich können mehrere Ursachen gleichzeitig oder nebeneinander wirken. Man muß daher prüfen, welche Ursache tatsächlich für das Unterbleiben der Einfuhr bestimmend war, und, damit höhere Gewalt angenommen werden kann, muß ein *notwendiger* Zusammenhang zwischen dem geltend gemachten Umstand und der Nichtdurchführung des Geschäfts bestehen. Dies bedeutet aber nicht, daß nur der zeitlich letzte Umstand berücksichtigt werden dürfte, weiter zurückliegende Ereignisse, die ebenfalls bestimmend gewesen sein können, aber ausgeschlossen werden müßten.

Die Anträge, zu denen ich gelange, gleichen also weitgehend den Vorschlägen der Kommission. Sie unterscheiden sich von ihnen vor allem insofern, als sie sich auf die streitige Verordnung beschränken und in keiner Weise den Anspruch erheben, einem gemeinschaftsrechtlichen Begriff der höheren Gewalt vorzugreifen oder einen solchen auch nur zu skizzieren.

Nach alledem könnte dem deutschen Gericht eine den folgenden Vorschlägen entsprechende Antwort gegeben werden:

1. Unter den Begriff Maschinenschaden fallen nicht Schäden an Molkereimaschinen.

2. Die Gerichte der Mitgliedstaaten sind befugt, andere als die in Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung genannten Umstände als Fälle höherer Gewalt anzuerkennen.

3. Höhere Gewalt im Sinn der Verordnung liegt vor, wenn infolge von Umständen, die dem Importeur nicht zuzurechnen sind und die er nicht vorhersehen konnte, die Einfuhr tatsächlich unmöglich oder mit solchen Schwierigkeiten verbunden ist, daß ihre Durchführung Aufwendungen des Lizenzinhabers erfordern würde, die ihm vernünftigerweise nicht zugemutet werden können.

Ich beantrage ferner, die Kostenentscheidung dem Verwaltungsgericht Frankfurt vorzubehalten.