daß er die Einfuhr wegen außerhalb seines Einflusses liegender ungewöhnlicher Umstände nicht fristgerecht durchführen konnte, deren Folgen er trotz aller erforderlichen Sorgfalt nur unter unverhältnismäßigen Opfern hätte vermeiden können.

4. Die staatlichen Gerichte sind nach Maßgabe ihrer Zuständigkeit befugt, das Vorliegen höherer Gewalt nicht nur in den Fällen zu bejahen, die in Artikel 6 Absatz 3 aufgezählt sind oder gemäß Absatz 4 dieser Vorschrift von den Mitgliedstaaten anerkannt wurden, sondern auch in anderen Fällen, welche die in Artikel 6 Absatz 2 vorgesehene Befreiung rechtfertigen.

In der Rechtssache 4/68

betreffend das dem Gerichtshof aufgrund von Artikel 177 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von der III. Kammer des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main in dem vor diesem Gericht anhängigen Rechtsstreit

FIRMA SCHWARZWALDMILCH GMBH

gegen

EINFUHR- UND VORRATSSTELLE FÜR FETTE

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Verordnung Nr. 136/64 der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 12. Oktober 1964 (Amtsblatt S. 2601 ff./64)

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung

des Präsidenten R. Lecourt,
der Kammerpräsidenten A. M. Donner und W. Strauß,
der Richter A. Trabucchi (Berichterstatter), R. Monaco, J. Mertens de Wilmars und P. Pescatore,

Generalanwalt: J. Gand,
Kanzler: A. Van Houtte,

folgendes

URTEIL

TATBESTAND

I. Sachverhalt und Verfahren

Die Firma Schwarzwaldmilch in Offenburg hatte nach Artikel 5 der Verordnung Nr. 136/64 der Kommission als Sicherheit für die Erfüllung ihrer Verpflichtung zur Einfuhr von 100 000 kg Magermilchpulver aus Frankreich nach Deutschland eine Kaution von 6 000 DM gestellt.

Da das Unternehmen die Ware nicht bis zum 28. Februar 1968, dem Tag des Ablaufs der Einfuhrlizenz, eingeführt hatte, erklärte die Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette die Kaution nach Artikel 6 Absatz 1 der erwähnten Verordnung für verfallen.

Die Firma Schwarzwaldmilch erhob gegen diesen Bescheid Klage beim Verwaltungsgericht Frankfurt am Main.

Vor dem deutschen Gericht machte sie geltend, die Einfuhr habe infolge höherer Gewalt im Sinn von Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung Nr. 136/64/EWG nicht durchgeführt werden können. Nach Abschluß eines Liefervertrags für die genannte Ware mit der Laiterie Centrale de Strasbourg sei nämlich in der Milchpulverabteilung dieses Unternehmens ein Maschinenschaden eingetreten, worauf die Laiterie Centrale der Klägerin am 20. Februar 1967 mitgeteilt habe, daß sie die Ware nicht liefern könne.

Die Klägerin führte aus, bei der Kürze der verbleibenden Zeit würde sie die Ware bei einer anderen französischen Lieferfirma nur zu einem wesentlich höheren Preis und in zweifelhafter Qualität haben beschaffen können. Hierdurch würde ihr ein Verlust von 40 000 DM entstanden sein.

Die Beklagte bezweifelte, daß der Maschinenschaden und die Nichterfüllung des Liefervertrags durch die Laiterie Centrale de Strasbourg Fälle höherer Gewalt seien. Jedenfalls seien diese Ereignisse aber für das Unterbleiben der Einfuhr nicht ursächlich

gewesen, denn die Klägerin hätte sich die Ware, wenn auch zu etwas ungünstigeren Bedingungen, anderweit beschaffen können.

Artikel 6 der Verordnung Nr. 136/64 der Kommission hat folgenden Wortlaut:

„1. Die Kaution verfällt in voller Höhe, wenn die Verpflichtung zur Einfuhr nicht während der in Artikel 2 Absatz 1 genannten Gültigkeitsdauer der Lizenz erfüllt wurde.

Die Kaution verfällt zum Teil, wenn die durchgeführte Einfuhr um mehr als 5 v.H. unter der in der Lizenz angegebenen Menge liegt. Der Betrag der zurückbehaltenen Kaution wird nach dem Unterschied zwischen der in der Lizenz angegebenen Menge abzüglich 5 v.H. und der tatsächlich eingeführten Menge berechnet.

2. Kann die Einfuhr innerhalb der Gültigkeitsdauer der Lizenz infolge höherer Gewalt nicht durchgeführt werden, so entscheidet der Mitgliedstaat, daß die Einfuhrverpflichtung erloschen ist und die Kaution nicht verfällt. Dennoch kann der Mitgliedstaat auf Antrag des Betroffenen die Gültigkeitsdauer der Einfuhrlizenz für die Zeit verlängern, die als angemessen für den vorliegenden Fall angesehen wird.

3. Die Fälle höherer Gewalt im Sinn des Absatzes 2 können sich aus folgenden Umständen ergeben:

a) Krieg und Unruhen,
b) staatliche Einfuhr- und Ausfuhrverbote,
c) Behinderung der Schiffahrt durch hoheitliche Maßnahmen,
d) Schiffsuntergang,
e) Maschinenschaden, Havarie des Schiffes oder Havarie der Ware,
f) Streik,
g) Unterbrechung der Schiffahrt wegen Eisgangs oder wegen Niedrigwassers.

4. Wenn die Mitgliedstaaten als Fälle höherer Gewalt im Sinn des Absatzes 2 andere als die sich aus den in Absatz 3 genannten Umständen ergebenden Fälle anerkennen, so teilen sie diese unverzüglich der Kommission mit."

Die III. Kammer des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main hat am 17. Januar 1968 beschlossen, dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften eine Reihe von Fragen vorzulegen, deren Wahl sie begründet. Diese Fragen haben folgenden Wortlaut:

1. Fallen unter den Begriff „Maschinenschaden" (Artikel 6 Absatz 3 lit. e der Verordnung Nr. 136/64/EWG) auch Schäden an Molkereimaschinen?
2. Ermächtigt Artikel 6 Absatz 4 der Verordnung Nr. 136/64/EWG die Gerichte der Mitgliedstaaten, andere als die in Absatz 3 genannten Umstände als Fälle höherer Gewalt anzuerkennen?
3. Wie ist der Begriff „höhere Gewalt" in Artikel 6 Absätze 2 bis 4 der Verordnung Nr. 136/64/EWG auszulegen?
4. Verlangt Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung Nr. 136/64/EWG einen unmittelbaren Kausalzusammenhang zwischen dem als Fall höherer Gewalt anzusehenden Umstand und dem Unterbleiben der Einfuhr?

5. Genügt es zur Anwendung der Vorschrift des Artikels 6 Absatz 2 der Verordnung Nr. 136/64/EWG, daß infolge höherer Gewalt die Durchführung der Einfuhr für den Einfuhrverpflichteten wirtschaftlich wesentlich erschwert ist und nur unter unverhältnismäßigen wirtschaftlichen Opfern vorgenommen werden konnte?

Zu Frage 1 bemerkt das Verwaltungsgericht, der Zusammenhang, in dem der Begriff „Maschinenschaden" verwendet werde, spreche für eine restriktive Auslegung, während der Wortlaut der Vorschrift eine extensivere Auslegung zulasse.

Im Zusammenhang mit Frage 2 wirft das deutsche Gericht die Frage auf, ob es eines entsprechenden Gesetzgebungsakts der Mitgliedstaaten bedarf, damit andere als die in Artikel 6 Absatz 3 genannten Umstände als Fälle höherer Gewalt berücksichtigt werden können, oder ob die Gerichte und Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten hierüber von Fall zu Fall entscheiden dürfen.

Zu Frage 3 bemerkt das vorlegende Gericht, der Begriff der höheren Gewalt habe in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten keine einheitliche Bedeutung. Es hebt namentlich die Unterschiede zwischen dem deutschen und dem französischen Recht hervor.

Zu Frage 4 führt das Gericht aus, unmittelbare Ursache des Unterbleibens der Einfuhr sei nicht der Maschinenschaden, sondern die Nichterfüllung des Liefervertrags durch die Laiterie Centrale de Strasbourg gewesen.

Schließlich äußert das vorlegende Gericht im Rahmen der Frage 5 Zweifel hinsichtlich der Auslegung von Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung Nr. 136/64: Verlangt diese Vorschrift, daß die Einfuhr objektiv, für jedermann, unmöglich war, oder genügt es, daß sie für den Einfuhrverpflichteten unmöglich war?

Der Vorlegungsbeschluß ist am 13. Februar 1968 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Die Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette, die Firma Schwarzwaldmilch und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften haben nach Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes Erklärungen eingereicht.

Die Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette wird durch Herrn Euler, die Firma Schwarzwaldmilch durch die Rechtsanwälte Fritz und Werner Morstadt und die Kommission durch die Herren Bernard Paulin und Peter Kalbe vertreten.

Die Firma Schwarzwaldmilch und die Kommission haben in der Sitzung vom 27. Mai 1968 mündliche Erklärungen abgegeben.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 12. Juni 1968 vorgetragen.

II. Zusammenfassung der Erklärungen nach Artikel 20 der Satzung

A — *Zur Zulässigkeit*

Die *Kommission* bemerkt, alle Fragen bezögen sich auf die Auslegung von Normen des Gemeinschaftsrechts; daher beständen keine durchgreifenden Bedenken gegen die Zulässigkeit des Antrags auf Vorabentscheidung.

B — *Zu den dem Gerichtshof vorgelegten Fragen*

1. Allgemeines

Die *Kommission* bemerkt, bevor sie auf die einzelnen Fragen eingeht, Artikel 11 der Verordnung Nr. 13/64/EWG und die Vorschriften der Verordnung Nr. 136/64/EWG sähen für Magermilchpulver ein System von Einfuhrlizenzen vor, durch das ein möglichst zuverlässiger Überblick über den Umfang der innerhalb einer bestimmten Zeitspanne zu erwartenden Einfuhren sowie die sich hieraus ergebende Marktlage und ihre voraussichtliche Entwicklung gewonnen werden solle.

Mitgliedstaaten und Kommission bedürften dieser Angaben, um gemäß Artikel 16 der Verordnung Nr. 13/64 rechtzeitig etwaige Schutzmaßnahmen treffen zu können. Dieser im öffentlichen Interesse liegenden Funktion der Einfuhrlizenz entspreche es, daß deren Erteilung nicht nur das Recht, sondern vor allem auch die Pflicht begründe, die angegebene Menge der bezeichneten Ware innerhalb der Gültigkeitsdauer der Lizenz einzuführen. Deshalb schrieben Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung Nr. 13/64 und Artikel 5 der Verordnung Nr. 136/64 die Stellung einer Kaution vor, welche die Erfüllung dieser Einfuhrverpflichtung sichern solle.

In der mündlichen Verhandlung hat die *Firma Schwarzwaldmilch* Zweifel an der Gültigkeit der Verordnung Nr. 136/64 der Kommission geäußert, soweit diese den Importeuren durch die Verpflichtung zur Zahlung einer Kaution überhöhte Lasten aufbürde, die sich nicht durch die Notwendigkeit rechtfertigen ließen, die Markttransparenz zu gewährleisten.

Die Firma meint, der Gerichtshof könne diesen Punkt inzidenter prüfen, da er mit den vom vorlegenden Gericht gestellten Fragen im Zusammenhang stehe.

Sie hat ferner hervorgehoben, es sei erforderlich, die Tätigkeit der für die Entgegennahme der Kaution zuständigen staatlichen Stellen und das sich aus dem jeweils anwendbaren nationalen

Recht ergebende Vertragsverhältnis zwischen Importeur und Lieferfirma aufeinander abzustimmen. Anderenfalls bestehe die Gefahr, daß nach Eintritt des Ereignisses, das die Einfuhr vorübergehend verhindert hat, der Importeur seine Kaution verliere, obwohl er weiterhin an den mit dem Lieferer abgeschlossenen Vertrag gebunden sei.

2. Frage 1: Zum Begriff „Maschinenschaden" in Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung Nr. 136/64

Die *Firma Schwarzwaldmilch* macht geltend, die Aufzählung der Fälle von höherer Gewalt in Artikel 6 der Verordnung Nr. 136/64 könne keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben und dürfe nicht als abschließend angesehen werden. Der Hinweis auf Maschinenschaden sei allgemeiner Natur, so daß darunter Maschinenschäden aller Art verstanden werden müßten, soweit diese Schäden für die Nichterfüllung eines Vertrages ursächlich seien.

Die *Kommission* meint demgegenüber, daß in der Verordnung Nr. 136/64 mit diesem Begriff nur Maschinenschäden an Schiffen gemeint seien, mit denen die Ware transportiert werde, nicht aber Schäden an den Produktionsanlagen. Sie stützt diese einschränkende Auslegung erstens auf den Zusammenhang (Artikel 6 Absatz 3 Buchstaben c, d und g), wo von anderen typischen Behinderungen der Schiffahrt die Rede sei, zweitens auf den Wortlaut von Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe e, der nur eine Aufzählung verschiedener Schiffsschäden enthalte. Dieser Sonderfall von höherer Gewalt sei im übrigen der Verordnung Nr. 87 der Kommission entlehnt, welche den Getreidehandel betreffe und auf die Behinderungen des Seetransports abstelle.

3. Frage 2: Zur Berücksichtigung anderer Fälle höherer Gewalt

Die *Firma Schwarzwaldmilch* bemerkt, durch die technische oder wirtschaftliche Entwicklung entständen immer neue Probleme, so daß ein vollständiger Katalog oder eine lückenlose Aufzählung der Fälle höherer Gewalt praktisch ausgeschlossen erscheine. Grundsätzlich müsse man deshalb die Ermächtigung der Gerichte der Mitgliedstaaten bejahen, auch andere als die in der Verordnung Nr. 136/64 ausdrücklich aufgeführten Umstände als Fälle höherer Gewalt anzuerkennen.

Die *Kommission* führt aus, Artikel 6 Absatz 4, der die Mitgliedstaaten ermächtige, andere als die in Absatz 3 genannten Fälle höherer Gewalt anzuerkennen, beweise eindeutig, daß die in diesem Artikel enthaltene Aufzählung keineswegs erschöpfend sei.

Das vorlegende Gericht begrenze die Frage jedoch darauf, ob die jeweils mit der Sache befaßten Verwaltungsbehörden oder

Gerichte, ohne daß ein Gesetzgebungsakt „ad hoc" erforderlich sei, im Einzelfall selbst entscheiden dürften, ob ein von Artikel 6 Absatz 3 nicht erfaßter Fall höherer Gewalt den Schuldner von seiner Einfuhrverpflichtung befreit. Die Kommission meint, wenn auch im öffentlichen Interesse eine möglichst genaue Kenntnis des Marktes angestrebt werden müsse, so könne daraus nicht geschlossen werden, daß die Entlastung des Schuldners von der Einfuhrverpflichtung auf bestimmte, ausdrücklich normierte Fälle beschränkt werde, während dem Schuldner nach innerstaatlichem Recht dieser Einwand stets ohne eine solche Einschränkung zur Verfügung stehe. Im übrigen könne eine verbindliche normative Aufzählung niemals erschöpfend sein, wie dies erforderlich wäre, wenn keine anderen als die aufgezählten Fälle in Betracht gezogen werden dürften.

Kein Mitgliedstaat habe bisher die in Artikel 6 Absatz 3 enthaltene Aufstellung durch eine eigene erschöpfende Liste ergänzt. Dagegen hätten die zuständigen Verwaltungsbehörden, deren Handeln der üblichen Nachprüfung durch die staatlichen Gerichte unterliege, die Kommission stets unterrichtet, wenn sie den Einwand der höheren Gewalt im Einzelfall wegen besonderer Umstände für begründet erachtet hätten.

Mitzuteilen sei nach Artikel 6 Absatz 4 nicht die Entscheidung der Gerichte, sondern nur die Zulassung des Einwands höherer Gewalt durch die beteiligte Verwaltungsbehörde.

4. Frage 3: Zur Auslegung des Begriffs „höhere Gewalt"

Die *Firma Schwarzwaldmilch* macht geltend, bei der Auslegung dieses Begriffs sei zunächst seine sprachliche Fassung in den einzelnen Mitgliedstaaten zu berücksichtigen. Sie bemerkt ferner, der Bescheid, mit dem eine Kaution nach Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung Nr. 136/64 für verfallen erklärt werde, sei strafrechtlicher Natur oder stelle zumindest eine Verwaltungsstrafe dar. Nach allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätzen sei es aber nicht zulässig, einem Unternehmen eine solche Strafe oder Buße aufzuerlegen, wenn die nicht fristgerechte Erfüllung des Vertrages auf Umständen beruhe, die es nicht zu vertreten habe. Die Firma Schwarzwaldmilch folgert aus diesen Überlegungen, daß unter höherer Gewalt jede billigerweise den Parteien nicht anzurechnende Ursache zu verstehen sei, welche diese hindert, ihre Verpflichtungen fristgerecht zu erfüllen.

a) Die *Kommission* erklärt, bei der Entscheidung der Frage, ob für die Auslegung des Begriffs der höheren Gewalt von Normen des Gemeinschaftsrechts auszugehen sei oder vielmehr ausschließlich das staatliche Recht für anwendbar gehalten werden müsse,

sei zu berücksichtigen, daß das Gemeinschaftsrecht eine gegenüber dem innerstaatlichen Recht der Mitgliedstaaten eigenständige Rechtsordnung bilde. Daraus folge, daß die Vorschriften des Gemeinschaftsrechts in der ganzen Gemeinschaft einheitlich anzuwenden seien. Die Anwendung allein des innerstaatlichen Rechts zur Auslegung gemeinschaftsrechtlicher Begriffe könne, da sie diesem Erfordernis der Einheitlichkeit widerspreche, nur die Ausnahme bilden und müsse sich immer eindeutig aus den Vorschriften ergeben.

Im vorliegenden Fall enthalte die Vorschrift des Artikels 6 Absatz 4 allerdings einen Hinweis auf eine Begriffsbestimmung auf der alleinigen Grundlage des nationalen Rechts.

Die Kommission ist jedoch der Auffassung, daß die Frage, wann im Sinn dieser Bestimmung höhere Gewalt vorliegt, nicht ausschließlich nach innerstaatlichem Recht entschieden werden dürfe. Dieser Begriff werde nämlich in einem spezifisch gemeinschaftsrechtlichen Zusammenhang relevant, und zwar im Rahmen des Systems der Einfuhrlizenzen, das für alle Mitgliedstaaten gleich sei und diesen nur einen geringen eigenen Entscheidungsspielraum belasse.

Aus Artikel 6 gehe im übrigen hervor, daß die Kommission, obgleich sie die Staaten ermächtigt habe, zusätzlich zu den in Artikel 6 genannten weitere Fälle höherer Gewalt anzuerkennen, nicht auf eine den Organen der Gemeinschaft obliegende Überwachung der einheitlichen Anwendung dieser Ausnahmeregelung habe verzichten wollen. Die in der genannten Vorschrift den Mitgliedstaaten auferlegte Mitteilungspflicht solle der Kommission ersichtlich die Möglichkeit offenhalten, die richtige und einheitliche Anwendung des genannten Begriffs durch die Mitgliedstaaten in jedem Einzelfall zu prüfen und gegebenenfalls in geeigneter Weise einzuschreiten, insbesondere dann, wenn die Praxis der Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede erkennen lassen sollte. Hinzu komme, daß die Kommission den Wortlaut des Artikels 6 nahezu unverändert in andere im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte anwendbare Verordnungen übernommen habe, also in einen Bereich, in welchem die Notwendigkeit einheitlicher Anwendung des Systems der Einfuhrlizenzen und damit auch des Begriffs der höheren Gewalt in der gesamten Gemeinschaft verstärkt in Erscheinung trete.

Die Kommission schließt hieraus, daß die Bestimmung des Begriffs der höheren Gewalt im Sinn von Artikel 6 der Verordnung Nr. 136/64 ein eigenständiges Auslegungsproblem des Gemeinschaftsrechts darstelle.

b) Zu der Frage, nach welchen Merkmalen dieser Begriff im einzelnen zu bestimmen sei, bemerkt die Kommission, die inner-

staatlichen Rechtsordnungen stimmten trotz sonstiger Unterschiede doch darin überein, daß als höhere Gewalt regelmäßig nur solche Fälle anerkannt würden, in denen die Unmöglichkeit der Leistung auf ein außergewöhnliches, unvorhergesehenes Ereignis zurückzuführen sei, das der Schuldner nicht zu vertreten habe, das heißt, das er nicht schuldhaft verursacht habe und das für ihn weder vorhersehbar noch abwendbar gewesen sei.

Den Behörden und Gerichten der Mitgliedstaaten müsse in jedem Einzelfall ein erheblicher tatsächlicher Beurteilungsspielraum eingeräumt werden. Namentlich könne berücksichtigt werden, daß die Auslegungsregeln, die für dieses Gebiet entwickelt werden könnten, unscharf seien und daß ihre Anwendbarkeit jeweils von den Besonderheiten des in Betracht kommenden Rechtsgebiets sowie von den im Einzelfall zu entscheidenden Fragen abhänge, die einmal dieses, ein anderes Mal jenes Beurteilungskriterium als ausschlaggebend erweisen könnten.

Zu dem Vorbringen der Klägerin, das deutsche Recht lasse die Verhängung einer Strafe bei fehlendem Verschulden nicht zu, bemerkt die Kommission, nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gelte dieser Grundsatz nur bei Strafen für kriminelles Unrecht oder strafähnliche Sanktionen, nicht aber bei jedem Zwangsmittel, durch das ein Schuldner zu einem bestimmten Verhalten veranlaßt werden solle. Wenn die Kaution, um die es hier geht, für verfallen erklärt worden sei, so liege hierin nicht der Vorwurf, der Einfuhrpflichtige habe rechtswidrig gehandelt. Soweit dieser das der Einfuhr entgegenstehende Hindernis nicht selbst herbeigeführt habe, komme es darauf an, ob er dessen Eintritt und Wirkungen bei Anwendung aller im Verkehr möglichen und erforderlichen Sorgfalt vorhersehen und abwenden konnte. Störungen wie etwa Verzögerungen bei der Herstellung oder dem Transport der Ware könnten im allgemeinen nicht als unvorhersehbare Umstände angesehen werden, denn mit solchen Verzögerungen sei stets zu rechnen.

5. Frage 4: Zur Notwendigkeit eines unmittelbaren ursächlichen Zusammenhangs zwischen der höheren Gewalt und dem Unterbleiben der Einfuhr

Die *Firma Schwarzwaldmilch* ist der Auffassung, der unmittelbare ursächliche Zusammenhang sei im vorliegenden Fall gegeben. Durch den vorübergehenden Ausfall der Maschinen des Lieferwerks sei nicht der Vertrag gelöst, sondern nur dessen Erfüllung aufgeschoben worden. Dieser Grund schließe bereits für sich allein die Verpflichtung der Klägerin aus, sich um andere Kaufmöglichkeiten zu bemühen. Im übrigen könne man ihr unter solchen

Umständen keinesfalls Abschlüsse zu ungewöhnlich ungünstigen Preisen zumuten.

Die *Kommission* bemerkt, beim Zusammentreffen mehrerer Ursachen sei der Einfuhrpflichtige nur dann von seiner Verpflichtung befreit, wenn die die höhere Gewalt ergebenden Umstände, nicht andere Gründe die wirklich entscheidende Ursache für das Unterbleiben der Einfuhr gewesen seien.

Daher sei jeweils die Feststellung erforderlich, daß diese Umstände eine *conditio sine qua non* für das Unterbleiben der Einfuhr darstellen; es müsse nachgewiesen werden, daß ohne sie die Einfuhr rechtzeitig hätte erfolgen können.

Zu diesem letzten Punkt behauptet die *Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette*, die Firma Schwarzwaldmilch habe bei der Laiterie Centrale de Strasbourg Magermilchpulver für Futterzwecke bestellt, während die erteilte Einfuhrlizenz 100 Tonnen Magermilchpulver für die menschliche Ernährung betroffen habe. Die Firma habe sich also schon von vornherein nicht die Möglichkeit geschaffen, ihre Einfuhrverpflichtung zu erfüllen. Somit sei der Verfallbescheid vom 3. April 1967 unabhängig von den im Vorlagebeschluß angeschnittenen Fragen in jedem Fall zu Recht ergangen.

6. Frage 5: Die Unmöglichkeit der Einfuhr

Die *Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette* bemerkt, das Unterbleiben der Einfuhr sei nicht auf einen Fall von höherer Gewalt, sondern allein darauf zurückzuführen, daß die Klägerin sich nicht hinreichend um eine anderweitige Beschaffung der Ware bemüht habe. Es sei unrichtig, daß der Klägerin bei den zum damaligen Zeitpunkt in Frankreich herrschenden Marktverhältnissen eine anderweitige Beschaffung der Ware zu zumutbaren Bedingungen nicht möglich gewesen sei, denn der Marktpreis habe ungefähr dem Preis entsprochen, den die Klägerin mit der Laiterie Centrale vereinbart habe.

Die *Firma Schwarzwaldmilch* führt aus, sie sei gegenüber der französischen Lieferfirma vertraglich gebunden geblieben, auch wenn die für Ende Februar vorgesehene Lieferung bis zum Monat April verschoben worden sei. Man könne in derartigen Fällen nicht verlangen, daß die Einfuhr objektiv unmöglich sei, sondern es müsse genügen, daß sie für den Importeur trotz ordnungsgemäß abgeschlossener Verträge, die eine Lieferung innerhalb der vorgesehenen Frist gewährleisteten, nicht möglich gewesen sei.

Die *Kommission* ist der Meinung, der Zweck der gesamten Regelung, um die es hier gehe, erfordere nicht, daß die Einfuhr objektiv unmöglich sei, sondern gestatte durchaus, der besonderen Lage des Betroffenen Rechnung zu tragen. Man müsse jedoch von

ihm die verkehrsübliche Sorgfalt fordern und könne nicht ausschließlich auf sein subjektives Unvermögen zur Einfuhr abstellen. Ein Fall höherer Gewalt könne insbesondere dann angenommen werden, wenn der Einfuhrpflichtige, um die Einfuhr durchführen zu können, zusätzliche Kosten auf sich zu nehmen hätte, die ihm vernünftigerweise nicht zugemutet werden könnten. Außerdem komme es jedoch noch auf den Zeitpunkt an, von dem ab der Importeur von den die höhere Gewalt begründenden Umständen sowie von ihren Folgen für die Einfuhr habe Kenntnis erlangen können und müssen, und darauf, ob er zu diesem Zeitpunkt noch in der Lage gewesen sei, diese abzuwenden.

Im vorliegenden Fall habe die Klägerin zwar den Maschinenschaden und die Nichterfüllung des Liefervertrags weder verursacht noch vor Erteilung der Einfuhrlizenz oder vor Abschluß des Liefervertrags erkennen können. Es sei aber besonders sorgfältig zu prüfen, ob sie diese Schwierigkeiten nicht schon vor dem 20. Februar 1967 erkennen und sich rechtzeitig darum bemühen konnte, die Ware zu zumutbaren Bedingungen von anderer Seite zu erhalten.

ENTSCHEIDUNGSGRÜNDE

Das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main hat mit Beschluß vom 17. Januar 1968, in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen am 13. Februar 1968, nach Artikel 177 des Vertrages zur Gründung der EWG verschiedene die Auslegung von Artikel 6 der Verordnung Nr. 136/64/EWG betreffende Fragen vorgelegt.

Der vor dem vorlegenden Gericht anhängige Rechtsstreit betrifft eine Kaution, die bei der Erteilung einer Einfuhrlizenz für Milcherzeugnisse, die nicht fristgerecht ausgenutzt werden konnte, zu stellen war und die der Importeur unter Berufung auf höhere Gewalt zurückfordert.

Zu Frage 1

Die erste Frage des Verwaltungsgerichts Frankfurt geht dahin, ob der Begriff „Maschinenschaden" in Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe e der Verordnung Nr. 136/64/EWG auch Schäden an Molkereimaschinen einschließt.

Grammatisch betrachtet, bezieht die Vorschrift den Ausdruck „Maschinenschaden" zwar nicht notwendigerweise auf die von ihr ebenfalls erwähnten besonderen Schwierigkeiten der Schiffahrt. Sie stellt aber jenen Ausdruck neben diese Schwierigkeiten; außerdem betreffen die Vorschriften der Buchstaben c, d und g desselben Absatzes gleichfalls ausschließlich die Schiffahrt.

Im übrigen war der Begriff „Maschinenschaden" bereits in Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 87 der Kommission vom 25. Juli 1962 über den Erlaß von Durchführungsbestimmungen zu den Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen für Getreide und Getreideerzeugnisse enthalten und konnte sich dort nur auf Transportmittel, nicht aber auf die Herstellung der Waren beziehen. Andererseits verwendet Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe e der Verordnung Nr. 136/64/EWG den Begriff in einem Zusammenhang, der dem des Artikels 8 der Verordnung Nr. 87 im wesentlichen gleicht.

Aus alledem ist zu schließen, daß Schäden an den zur Herstellung der Ware bestimmten Maschinen nicht unter den Begriff des „Maschinenschadens" fallen.

Zu den Fragen 3, 4 und 5

Das Verwaltungsgericht fragt, wie der Begriff „höhere Gewalt" in Artikel 6 Absätze 2 bis 4 der Verordnung Nr. 136/64/EWG auszulegen ist. Es stellt ferner die Frage, ob Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung Nr. 136/64/EWG einen unmittelbaren Kausalzusammenhang zwischen dem als Fall höherer Gewalt anzusehenden Umstand und dem Unterbleiben der Einfuhr verlangt und, wenn ein solcher unmittelbarer Kausalzusammenhang erforderlich sein sollte, ob die Nichterfüllung des Vertrages durch die Lieferfirma als Fall höherer Gewalt angesehen werden kann. Schließlich fragt das Gericht, ob es zur Anwendung der Vorschrift des Artikels 6 Absatz 2 genügt, daß „infolge höherer Gewalt die Durchführung der Einfuhr für den Einfuhrverpflichteten wirtschaftlich wesentlich erschwert ist und nur unter unverhältnismäßigen wirtschaftlichen Opfern vorgenommen werden konnte". Diese Fragen sind gemeinsam zu prüfen.

Artikel 6 Absatz 2 sieht vor, daß die Einfuhrverpflichtung erlischt, wenn die Einfuhr innerhalb der Gültigkeitsdauer der Lizenz infolge höherer Gewalt nicht durchgeführt werden kann. Da der Begriff der „höheren Gewalt" in den verschiedenen Rechtsgebieten und Anwendungsbereichen nicht völlig den gleichen Inhalt hat, ist seine Bedeutung nach dem rechtlichen Rahmen zu bestimmen, in dem er jeweils seine Wirkung entfalten soll.

Für den Bereich der streitigen Verordnung muß daher bei der Auslegung des Begriffs der „höheren Gewalt" den Besonderheiten der öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen den Importeuren und der innerstaatlichen Verwaltung sowie der Zweckbestimmung der Verordnung Rechnung getragen werden. Das öffentliche Interesse, das einen möglichst genauen Überblick über die Entwicklung der Einfuhren in die einzelnen Mitgliedstaaten erfordert und es rechtfertigt, daß bei der Erteilung der Einfuhrlizenz eine Kaution verlangt wird, muß mit der gleichfalls im öffentlichen Interesse

liegenden Notwendigkeit vereinbart werden, den zwischenstaatlichen Handel nicht durch zu strenge Verpflichtungen zu hemmen. Die Androhung des Verfalls der Kaution hat den Zweck, die Importeure, denen die Lizenz erteilt wurde, zur Einhaltung ihrer Einfuhrverpflichtung zu veranlassen und dadurch die in dem vorerwähnten Interesse der Allgemeinheit erforderliche genaue Übersicht über die Entwicklung der Einfuhren zu gewährleisten.

Daraus folgt, daß der Importeur, der alle erforderliche Sorgfalt aufgewandt hat, grundsätzlich von der Einfuhrverpflichtung aus Artikel 6 der Verordnung Nr. 136/64/EWG befreit ist, wenn außerhalb seines Einflusses liegende Umstände die fristgerechte Durchführung der Einfuhr unmöglich machen. Dies ist der Fall, wenn die fristgemäße Erfüllung eines Vertrages, der dem Importeur unter normalen Umständen die Einhaltung seiner Einfuhrverpflichtung hätte ermöglichen müssen, durch ein Ereignis unmöglich gemacht wird, das so ungewöhnlich ist, daß, wer umsichtig und mit der Sorgfalt eines ordentlichen Kaufmanns handelt, seinen Eintritt als unwahrscheinlich ansehen mußte. Dieses Merkmal liegt offenbar auch einigen der in Artikel 6 Absatz 3 aufgezählten Fälle zugrunde, da die Umstände, auf die sie abstellen, nicht einem Begriff der höheren Gewalt im Sinn einer absoluten Unmöglichkeit entsprechen, sondern ungewöhnlichen, vom Willen des Importeurs unabhängigen Schwierigkeiten, die während der Erfüllung des Vertrages auftreten.

Die Anerkennung eines Falles höherer Gewalt setzt jedoch nicht nur voraus, daß ein ungewöhnliches Ereignis vorliegt, sondern außerdem, daß die Folgen dieses Ereignisses nicht vermeidbar waren, wie es etwa der Fall wäre, wenn der Importeur sich die Waren innerhalb der Frist anderweit hätte beschaffen können. Auch in dieser Hinsicht ist von dem Importeur alle erforderliche Sorgfalt zu verlangen. Sonach läge höhere Gewalt vor, wenn der Importeur die Einfuhrfrist nur durch einen Deckungskauf unter unverhältnismäßigen Opfern hätte einhalten können; in diesem Zusammenhang wären gegebenenfalls die ihm zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe zu berücksichtigen. Im Ergebnis ist festzustellen, daß ein ausreichender Kausalzusammenhang zwischen dem als Fall höherer Gewalt anzusehenden Umstand und dem Unterbleiben der Einfuhr grundsätzlich dann anzunehmen ist, wenn der Lieferfirma des Importeurs die fristgerechte Erfüllung der Lieferverpflichtung in dem angegebenen Sinn unmöglich geworden ist und der Importeur sich die Ware anderweit nur unter unverhältnismäßigen Opfern beschaffen kann.

Schließlich folgt aus dem Aufbau von Artikel 6 der Verordnung, daß der Importeur das Vorliegen der Umstände zu beweisen hat, die den Tatbestand der höheren Gewalt begründen.

Zu Frage 2

Das vorlegende Gericht fragt, ob Artikel 6 Absatz 4 der Verordnung Nr. 136/64/EWG die Gerichte der Mitgliedstaaten ermächtigt, andere als die in Absatz 3 genannten Umstände als Fälle höherer Gewalt anzuerkennen.

Artikel 6 Absatz 3 der streitigen Verordnung zählt eine Reihe von Umständen auf, aus denen sich Fälle höherer Gewalt ergeben „können". Absatz 4 des genannten Artikels gestattet den Mitgliedstaaten, andere als die in Absatz 3 genannten Fälle als höhere Gewalt anzuerkennen. Der Sinn dieser Vorschriften kommt in der sechsten Begründungserwägung der streitigen Verordnung zum Ausdruck, wonach „es erforderlich [ist], einige Umstände aufzuzählen, die als Fälle höherer Gewalt betrachtet werden können, ohne hierbei jedoch die Berücksichtigung anderer als der aufgeführten Umstände auszuschließen". Den Absätzen 2, 3 und 4 von Artikel 6 ist insgesamt zu entnehmen, daß die Befreiung von der Einfuhrpflicht wegen höherer Gewalt auch außerhalb der in Absatz 3 ausdrücklich aufgezählten Fälle in Betracht kommt, da diese Aufzählung nicht erschöpfend ist. Die staatlichen Gerichte sind daher nach Maßgabe ihrer Zuständigkeit befugt, das Vorliegen höherer Gewalt nicht nur in den Fällen zu bejahen, die in Artikel 6 Absatz 3 aufgezählt sind oder gemäß Absatz 4 dieser Vorschrift von den Mitgliedstaaten anerkannt wurden, sondern auch in anderen Fällen, in denen höhere Gewalt im Sinn der obigen Begriffsbestimmung die in Artikel 6 Absatz 2 vorgesehene Befreiung von der Einfuhrpflicht rechtfertigt. Artikel 6 Absatz 4, der ganz allgemein von der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten ausgeht, schränkt die Befugnisse der nationalen Gerichte insoweit nicht ein.

Kosten

Die Auslagen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die beim Gerichtshof Erklärungen eingereicht hat, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Hauptprozesses stellt das Verfahren vor dem Gerichtshof einen Zwischenstreit in dem vor dem Verwaltungsgericht Frankfurt (III. Kammer) anhängigen Rechtsstreit dar. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aufgrund der Prozeßakten,

nach Anhörung des Berichtes des Berichterstatters,

nach Anhörung der mündlichen Erklärungen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften und der Parteien des Hauptprozesses,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts,

aufgrund des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere seines Artikels 177,

aufgrund des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere seines Artikels 20,

aufgrund der Verordnung Nr. 13/64/EWG über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse und der Verordnung Nr. 136/64 über den Erlaß von Durchführungsbestimmungen zu den in der Verordnung Nr. 13/64/EWG vorgesehenen Einfuhrlizenzen,

aufgrund der Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm mit Beschluß des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main (III. Kammer) vom 17. Januar 1968 zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen für Recht erkannt und entschieden:

1. Unter den Begriff „Maschinenschaden" in Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung Nr. 136/64/EWG fallen nicht Schäden an den zur Herstellung der Ware bestimmten Maschinen.
2. Die Gerichte der Mitgliedstaaten können als Fälle höherer Gewalt im Sinn von Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung Nr. 136/64/EWG auch andere als die in Artikel 6 Absatz 3 genannten Umstände anerkennen.
3. Nach der genannten Verordnung muß der Importeur, der sich auf höhere Gewalt beruft, den Nachweis erbringen, daß er die Einfuhr wegen außerhalb seines Einflusses liegender ungewöhnlicher Umstände nicht fristgerecht durchführen konnte, deren Folgen er trotz aller erforderlichen Sorgfalt nur unter unverhältnismäßigen Opfern hätte vermeiden können.
4. Die Kostenentscheidung bleibt dem Verwaltungsgericht Frankfurt am Main vorbehalten.

Luxemburg, den 11. Juli 1968

Lecourt Donner Strauß

Trabucchi Monaco Mertens de Wilmars Pescatore

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.