In der Rechtssache 85/78

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

BUNDESANSTALT FÜR LANDWIRTSCHAFTLICHE MARKTORDNUNG, Frankfurt (Main),

gegen

FIRMA JACOB HIRSCH & SÖHNE GMBH, Großhandel und Import von Getreide, Futtermitteln und Saatgut, mit Sitz in Mannheim,

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung des Artikels 16 der Verordnung Nr. 19 des Rates vom 4. April 1962 über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Getreide

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten H. Kutscher, der Kammerpräsidenten J. Mertens de Wilmars und Mackenzie Stuart, der Richter A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco und A. Touffait,

Generalanwalt: G. Reischl
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Ablauf des Verfahrens und die nach Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes der EWG abgegebenen schriftlichen Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und schriftliches Verfahren

Die Firma Jacob Hirsch & Söhne GmbH (im folgenden Hirsch) mit Sitz in Mannheim beantragte am 16. Januar 1963 bei der Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (im folgenden EVSt), an deren Stelle nunmehr die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (im folgenden Bundesanstalt) mit Sitz in Frankfurt getreten ist, gemäß Artikel 16 Absatz 1 der Verordnung Nr. 19 des Rates vom 4. April 1962 über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Getreide (ABl. 1962, S. 933) eine Genehmigung

für die Einfuhr von 500 t Braugerste aus Frankreich nach der Bundesrepublik Deutschland. Als Lieferzeit setzte sie den Monat April 1963 ein.

Die EVSt erteilte am 17. Januar 1963 die Einfuhrgenehmigung ohne besonderen Hinweis.

Am 8. Februar 1963 teilte die Firma Hirsch der EVSt mit, ihr Antrag habe ein Termingeschäft betroffen, so daß gemäß Artikel 2 der Verordnung Nr. 130 des Rates vom 23. Oktober 1962 über eine von Artikel 17 der Verordnung Nr. 19 des Rates abweichende Regelung betreffend die vorherige Festsetzung der Abschöpfung für bestimmte Erzeugnisse (ABl. 1962, S. 2555) in der Genehmigung der Abschöpfungssatz, der am Tage der Beantragung gültig gewesen sei, eingesetzt werden müsse.

Am 15. Februar 1963 lehnte die EVSt dieses Begehren ab, weil ihr kein Antrag auf Vorausfestsetzung der Abschöpfung vorgelegt worden sei.

Nachdem sie am 19. März 1963 eine Vorausfestsetzung des Abschöpfungssatzes zumindest ab dem 8. Februar 1963 beantragt hatte, was die EVSt am 26. März ablehnte, focht die Firma Hirsch mit Schreiben vom 5. April 1963 ihren Antrag vom 16. Januar auf Erteilung einer Einfuhrgenehmigung wegen Irrtums an.

Am 3. Juli 1963 erklärte die EVSt die nach Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 der Verordnung Nr. 19 gestellte Kaution gemäß Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung Nr. 87 der Kommission vom 25. Juli 1962 über den Erlaß von Durchführungsbestimmungen zu den Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen für Getreide und Getreideerzeugnisse (ABl. 1962, S. 895) für verfallen.

Den am 8. Juli 1963 eingelegten Widerspruch der Firma Hirsch gegen diese Entscheidung wies die EVSt am 22. August 1963 zurück.

Am 19. September 1963 erhob die Firma Hirsch hiergegen Anfechtungsklage beim Verwaltungsgericht Frankfurt (Main). Dieses wies die Klage mit Urteil vom 10. Juli 1974 ab.

Auf die am 26. August 1974 eingelegte Berufung der Firma Hirsch hob der Hessische Verwaltungsgerichtshof das Urteil des Verwaltungsgerichts auf und gab der Klage statt. Er vertrat die Auffassung, die der Firma Hirsch erteilte Einfuhrlizenz habe keine Verpflichtung zur Einfuhr im Monat April 1963 begründet, weil sie infolge der Anfechtung des Antrags wegen Irrtums durch die Firma Hirsch nichtig geworden sei. Die Voraussetzungen für eine wirksame Anfechtung wegen Irrtums seien gegeben.

Gegen dieses Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs hat die Bundesanstalt am 2. Juni 1976 Revision zum Bundesverwaltungsgericht eingelegt. Zur Begründung hat sie vorgetragen, die Anerkennung der Möglichkeit, einen Antrag auf Einfuhrgenehmigung anzufechten, sei unvereinbar mit der gemeinschaftlichen Regelung, nach der eine Einfuhrlizenz nur unter bestimmten Vorausbestimmungen nicht ausgenutzt zu werden brauche.

Mit Beschluß vom 27. Januar 1978 hat der VII. Senat des Bundesverwaltungsgerichts sein Verfahren ausgesetzt und den Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag um Vorabentscheidung über folgende Fragen ersucht:

1. Ist die Frage, ob ein Antrag auf Erteilung einer Einfuhrlizenz gemäß Artikel 16 Absatz 1 Satz 1 der Verordnung Nr. 19/62/EWG angefochten werden kann und welche Wirkungen eine solche Anfechtung hat, nach nationalem Recht zu beantworten?
2. Bei Verneinung der Frage zu 1:

   Kann ein solcher Antrag nach EWG-Recht wegen Irrtums angefochten werden, gegebenenfalls auch dann, wenn der Irrtum vom Anfechtenden verschuldet worden ist?
3. Falls die Frage zu 2 bejaht wird:

   Welche Rechtsfolgen hat eine solche Anfechtung hinsichtlich des Verfalls

der Kaution, die der Antragende nach Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 der Verordnung Nr. 19/62/EWG zu stellen hat, um die Verpflichtung zu sichern, die Einfuhr während der Gültigkeitsdauer der Lizenz durchzuführen?

Der Beschluß des Bundesverwaltungsgerichts ist am 28. März 1978 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben die Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 30. Mai 1978, die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (Revisionsklägerin) am 6. Juni 1978 und die Firma Jacob Hirsch & Söhne GmbH (Revisionsbeklagte) am 12. Juni 1978 schriftliche Erklärungen eingereicht.

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

Er hat die Parteien des Ausgangsverfahrens jedoch aufgefordert, vor Eröffnung des mündlichen Verfahrens auf zwei Fragen zu antworten. Dies ist innerhalb der festgesetzten Frist geschehen.

II — Beim Gerichtshof eingereichte schriftliche Erklärungen

Die *Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung,* die Revisionsklägerin, trägt im wesentlichen folgendes vor:

a) Zur ersten Frage

Der Vollzug des Gemeinschaftsrechts schließe grundsätzlich die Anwendung nationalen Rechts jedenfalls insoweit nicht aus, als die Gemeinschaftsordnung Lücken enthalte oder bestimmte Tatbestände nicht abschließend regle. Eine Übertragung von Grundsätzen des deutschen allgemeinen Verwaltungsrechts — einschließlich aus dem bürgerlichen Recht übernommener Vorschriften über die Anfechtung von Willenserklärungen Privater — auf den gemeinschaftsrechtlich geregelten Bereich des Lizenz- und Kautionsrechts könne deshalb nur dann in Betracht gezogen werden, wenn die gemeinschaftliche Regelung unvollständig erscheine und der ergänzenden Anwendung nationaler Bestimmungen über die Irrtumsanfechtung nichts entgegenstehe.

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes solle die Lizenz-/Kautionsregelung die tatsächliche Durchführung der Ein- und Ausfuhren sichern, für welche Lizenzen beantragt werden, um die genaue Kenntnis der geplanten Geschäfte zu ermöglichen; diese Kenntnis sei zusammen mit den sonstigen verfügbaren Informationen über die Marktlage unerläßlich, um die zuständigen Behörden zum sachgemäßen Einsatz des normalen und außerordentlichen Interventionsinstrumentariums zu befähigen, das ihnen zur Verfügung stehe, um das Funktionieren der durch die Verordnungen eingeführten Preisregelung zu sichern; den zuständigen Behörden müßten nicht nur Statistiken über die Marktlage, sondern auch genaue Vorausschätzungen der zukünftigen Ein- und Ausfuhren zur Verfügung stehen; angesichts der den Mitgliedstaaten gesetzlich auferlegten Verpflichtung, jedem Antragsteller Ein- oder Ausfuhrlizenzen zu erteilen, wäre eine Zielprojektion jeder Bedeutung beraubt, wenn die Lizenzen ihre Inhaber nicht zu einem entsprechenden Verhalten verpflichteten; Ein- und Ausfuhrlizenzen, die für die Inhaber die durch eine Kautionsstellung abgesicherte Verpflichtung zur Durchführung der geplanten Geschäfte begründeten, seien ein notwendiges und angemessenes Mittel um den zuständigen Behörden die Wahl der wirksamsten Interventionen auf dem Getreidemarkt zu ermöglichen.

Das Marktbeobachtungsinstrument der Ein-/Ausfuhrlizenzen liefere aber nur dann verläßliche Ergebnisse, wenn die

Ausnahmen von der mit der Erteilung einer Lizenz begründeten Ein- bzw. Ausfuhrverpflichtung sich in den engstmöglichen Grenzen hielten. Aus diesem Grund habe der Gemeinschaftsgesetzgeber die Möglichkeiten einer Freistellung des Lizenzinhabers von den Verpflichtungen der Ein- oder Ausfuhrlizenz selbst und restriktiv geregelt, indem er diese Freistellung nur in Fällen höherer Gewalt zugelassen habe.

Der Begriff der höheren Gewalt sei nicht auf eine absolute Unmöglichkeit beschränkt, sondern im Sinne von ungewöhnlichen, vom Willen des Importeurs (oder Exporteurs) unabhängigen Umständen zu verstehen, deren Folgen trotz aller aufgewandten Sorgfalt nur um den Preis unverhältnismäßiger Opfer vermeidbar gewesen wäre. Nicht dagegen erlaube das Lizenz-/Kautionsrecht die Freistellung von den Lizenzverpflichtungen aus Gründen, die auf eigenem Verschulden des Lizenzinhabers oder auf einem Irrtum seinerseits oder aber auf rein kaufmännischen Erwägungen beruhten. Die gemeinschaftliche Lizenz-/Kautionsregelung regele also die im Ausgangsverfahren aufgeworfenen Fragen abschließend; sie lasse insbesondere eine weitere Aufweichung der Möglichkeiten einer Freistellung von der Lizenzverpflichtung über eine bloße Irrtumsanfechtung des der Lizenzerteilung vorausgehenden Antrags des Lizenzinhabers nicht zu.

Die erste Frage des Bundesverwaltungsgerichts sei deshalb dahin zu beantworten, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber die Möglichkeiten einer Freistellung von den Verpflichtungen einer Einfuhrlizenz gemäß Artikel 16 Absatz 1 Satz 2 der Verordnung Nr. 19/62/EWG selbst und abschließend geregelt habe, so daß für eine ergänzende Hinzuziehung von Anfechtungsgrundsätzen des nationalen Rechts kein Raum sei.

b) Zur zweiten Frage

Selbst wenn einmal unterstellt werde, das Gemeinschaftsrecht lasse die Möglichkeit einer Anfechtung von Willenserklärungen Privater gegenüber der Verwaltung wegen Irrtums zu, so müßte diese Möglichkeit jedenfalls den Einschränkungen unterliegen, die im deutschen Verwaltungsrecht anerkannt seien. Insbesondere seien das Interesse des Staatsbürgers, sich von der das obrigkeitliche Tun auslösenden eigenen Erklärung loszusagen, falls ihm bei der Abgabe seiner Erklärung ein rechtserheblicher Irrtum unterlaufen sei, abzuwägen gegenüber dem übergeordneten öffentlichen Interesse an dem Bestand hoheitlicher Maßnahmen, dies jedenfalls dann, wenn der auf den Antrag hin erlassene Verwaltungsakt über seine Bedeutung für die Rechtsstellung des einzelnen hinaus unmittelbare Wirkungen für die Allgemeinheit habe. Für die Lizenz-/Kautionsregelung habe der Gerichtshof entschieden, daß ausschließlich auf das Interesse und das Verhalten bestimmter Unternehmen abstellende Erwägungen nicht dazu führen könnten, sich über eine im öffentlichen Interesse der Gemeinschaft eingeführte Regelung hinwegzusetzen. Damit sei die Möglichkeit einer Irrtumsanfechtung, mit dem Ziel, über eine Beseitigung des Antrags auf Erteilung einer Lizenz auch diese selbst mit ihren Rechtswirkungen zu beseitigen, ausgeschlossen.

Die zweite Frage sei deshalb dahin zu beantworten, daß ein Antrag gemäß Artikel 16 Absatz 1 Satz 1 der Verordnung Nr. 19/62/EWG nach Gemeinschaftsrecht nicht wegen Irrtums angefochten werden könne.

c) Zur dritten Frage

Bei dieser Antwort auf die zweite Frage erübrige sich eine Stellungnahme zu der dritten Frage.

Nach Auffassung der *Firma Jacob Hirsch & Söhne GmbH,* der Revisionsbeklagten, zeigen die Wiederholung der wesentlichen Punkte des Sachverhalts sowie die Prüfung der seinerzeit anwendbaren Vorschriften, daß sie sehr wohl die Erteilung einer Einfuhrlizenz mit Vorausfestset-

zung des Abschöpfungsbetrages beabsichtigt habe und keineswegs Mißbrauch mit dem Recht der Anfechtung einer irrtümlich abgegebenen Willenserklärung habe treiben wollen.

a) Zur ersten Frage

Das Gemeinschaftsrecht mache sowohl die Erteilung der Einfuhrlizenz als auch die Vorausfixierung der Abschöpfung von der Stellung eines Antrags abhängig; lediglich der Inhalt des Antrages, soweit er nicht schon durch seine Zielrichtung vorbestimmt gewesen sei, sei nationalrechtlich geregelt gewesen.

Ziel der Anfechtung sei es gewesen, den Antrag rückgängig zu machen; ebenso wie die Stellung des Antrags müsse sich deshalb auch die Rückgängigmachung des Antrags nach EWG-Recht bestimmen. Die Anwendung nationalen Rechts könnte zu Diskriminierungen und Wettbewerbsverzerrungen führen. Ebenso wie bei der Entscheidung über die Gültigkeit von Handlungen der EWG-Organe die einheitliche Geltung des Gemeinschaftsrechts beeinträchtigt würde, wenn man nationales Recht zur Beurteilung heranzöge, müßten auch notwendige, unverzichtbare Handlungen der Bürger der Gemeinschaft, die aufgrund von Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts erfolgen, nur nach EWG-Recht beurteilt werden. Die erste Vorlagefrage sei also dahin gehend zu beantworten, daß es nicht nach nationalem Recht zu beurteilen ist, ob ein Antrag auf Erteilung einer Ausfuhrlizenz gemäß Artikel 16 Absatz 1 Satz 1 der Verordnung Nr. 19/62 angefochten werden kann.

b) Zur zweiten Frage

Zwar fehle es im Gemeinschaftsrecht an einer einschlägigen Vorschrift, die Irrtumsanfechtung müsse aber zulässig sein, da dieses Rechtsinstitut in den Mitgliedstaaten — zumindest in einem Teil der Mitgliedstaaten — bekannt sei und angewendet werde; die nachträgliche Beseitigung einer irrtümlich abgegebenen Willenserklärung sei eine Notwendigkeit aller Rechtsordnungen.

Daß es im EWG-Recht grundsätzlich möglich sei, einen Antrag auf Erteilung einer Lizenz durch Anfechtung rückwirkend zu beseitigen, zeigten Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1373/70 vom 10. Juli 1970 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen sowie Vorausfestsetzungsbescheinigungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse, die einem System gemeinsamer Preise unterliegen (ABl. L 158, S. 1), und Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung Nr. 173/75 der Kommission vom 17. Januar 1975 (ABl. L 25, S. 10).

Der Gemeinschaftsgesetzgeber sei also nicht der Auffassung, daß eine Anfechtung des Antrags auf Erteilung einer Einfuhrlizenz gegen Sinn und Zweck der Lizenzregelung verstoße.

Die Übersicht über die Marktlage, die mit der Lizenzregelung erreicht werden solle, setze sich aus zwei Komponenten zusammen, und zwar einmal aus der Kenntnis der tatsächlich durchgeführten Ein- und Ausfuhren und zum anderen aus der auf die beantragten und erteilten Lizenzen gestützten Vorausschau auf die zu erwartenden Aus- und Einfuhren. Diese Vorausschau habe gewissen Schwankungen unterlegen, weil nach dem damaligen Recht die Lizenz um 5 % mehr oder weniger habe ausgenutzt werden können, also eine Spanne von 10 % zugelassen habe, und weil die Lizenzen in Fällen höherer Gewalt nicht hätten ausgenutzt zu werden brauchen. Die Vorausschau hätte sich auch ganz kurzfristig ändern können. Während vorausfixierte Lizenzen, die darauf abstellten, daß im Falle der Einfuhr die Abschöpfung sich erhöhen würde, meist langfristig genommen worden seien, seien Tageslizenzen ohne Vorausfestsetzung kurzfristig beantragt worden. Dadurch seien die Behörden ohnehin genötigt gewesen, ihre Vorausschau täglich zu ändern. Aus diesem Grund habe die Anfechtung eines im Januar gestellten Antrags auf Erteilung einer Einfuhrlizenz mit Einfuhrmonat April die Vorausschau der Behörde über die Marktentwicklung

nicht beeinträchtigen können. Die normale, rechtzeitig ausgesprochene Anfechtung eines Antrags auf Erteilung einer Tageslizenz für eine viel später geplante Einfuhr verstoße nicht gegen Sinn und Zweck der Lizenzregelung.

Dies gelte um so mehr, wenn der Importeur wie im vorliegenden Fall den Antrag auf Erteilung einer Tageslizenz nicht lediglich anfechte, sondern gleichzeitig zum Ausdruck bringe, daß er eine vorausfixierte Lizenz beantragen und die Einfuhr zu dem ursprünglich vorgesehenen Zeitpunkt auch durchführen wolle. Die Erteilung einer vorausfixierten Lizenz statt einer Tageslizenz berühre weder die Übersicht über die Marktlage noch die Vorausschau auf die zu erwartenden Ein- und Ausfuhren.

Im Hinblick auf Sinn und Zweck der Lizenzregelung sei es auch unerheblich, ob der Irrtum auf einem Verschulden des Anfechtenden beruhe oder nicht; die Frage nach der Zulässigkeit der Rücknahme oder Anfechtung eines einmal gestellten Antrags auf Erteilung einer Lizenz sei unabhängig von der Frage des Verschuldens. In jedem Fall habe der Interventionsstelle hier kein Schaden entstehen können.

Die zweite Vorlagefrage sei deshalb dahin gehend zu beantworten, daß ein Antrag auf Erteilung einer Einfuhrlizenz gemäß Artikel 16 Absatz 1 Satz 1 der Verordnung Nr. 19/62 nach EWG-Recht zumindest dann wegen Irrtums angefochten werden kann, wenn gleichzeitig der Antrag auf Erteilung einer neuen Lizenz mit denselben Einfuhrdaten angekündigt wird, unabhängig davon, ob der Irrtum vom Anfechtenden verschuldet worden ist oder nicht, sofern die die Lizenz erteilende Interventionsstelle damit die Marktübersicht behält.

c) Zur dritten Frage

Durch die Anfechtung werde der Antrag rückwirkend beseitigt: die Situation sei dann so, als ob überhaupt kein Antrag gestellt worden wäre. Da der Antrag unverzichtbare Voraussetzung für die Erteilung der Lizenz sei, werde damit die Lizenz rückwirkend beseitigt; die aus dieser hervorgehenden Rechte und Verpflichtungen seien dann inexistent. Einziger Sinn und Zweck der Kautionsgestellung sei es, die Erfüllung der Verpflichtung zu sichern, die Einfuhr während der Gültigkeitsdauer der Lizenz durchzuführen; mit dem Wegfall der Einfuhrverpflichtung entfalle auch die Verpflichtung zur Kautionsgestellung, eine bereits gestellte Kaution könne nicht verfallen.

Die dritte Frage sei wie folgt zu beantworten: Die Anfechtung des Antrages auf Erteilung einer Einfuhrlizenz gemäß Artikel 16 Absatz 1 Satz 1 der Verordnung Nr. 19/62 hat, wenn sie in besonderen Fällen zulässig und wirksam ist, zur Folge, daß die zur Sicherung der Einfuhrverpflichtung gestellte Kaution nicht verfällt.

Die *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* führt die zur Zeit der streitigen Ereignisse anwendbaren Vorschriften des Gemeinschaftsrechts an und betont, mit Hilfe der Lizenzregelung könne nur dann eine zuverlässige Vorausschau über die zu erwartenden Einfuhren (oder Ausfuhren) erreicht werden, wenn sichergestellt sei, daß Lizenzen nur für solche Geschäfte beantragt würden, die der Importeur (oder Exporteur) tatsächlich durchführe oder durchzuführen beabsichtige.

Was die Fragen des Bundesverwaltungsgerichts angehe, so sei festzustellen, daß der Firma Hirsch eine Einfuhrlizenz entsprechend ihrem Antrag erteilt worden sei; diese Lizenz habe die Firma Hirsch berechtigt, aber auch verpflichtet, die angegebene Menge der bezeichneten Ware während der Gültigkeitsdauer der Lizenz einzuführen. Da diese Einfuhr nicht stattgefunden habe, sei nach Ablauf der Gültigkeitsdauer der Lizenz als gesetzliche Rechtsfolge die von der Firma Hirsch als Erfüllungsgarantie gestellte Kaution verfallen. Aus der Sicht des Gemeinschaftsrechts komme es zunächst darauf an, festzustellen, ob die EVSt den von der

Firma Hirsch behaupteten Irrtum als Grund für eine Ausnahme vom Prinzip der Einfuhrverpflichtung und des Kautionsverlustes bei unterlassener Einfuhr hätte ansehen dürfen oder gar müssen; erst bei Verneinung dieser Frage stelle sich die weitere Frage, ob die Freigabe der Kaution dennoch über das dem innerstaatlichen Recht entnommene Institut der Irrtumsanfechtung des Lizenzantrages erreicht werden könne.

a) Zum Kautionsverfall

Artikel 8 der Verordnung Nr. 87 habe der EVSt in seinem Absatz 1 einen zwar weitgehenden, aber keineswegs unbegrenzten Ermessensspielraum für die Berücksichtigung anderer als der in Absatz 2 dieser Vorschrift beispielhaft aufgezählten Umstände eingeräumt, welche eine Ausnahme von der Einfuhrverpflichtung und dem Verfall der Kaution bei unterlassener Einfuhr rechtfertigen könnten. Artikel 8 der Verordnung Nr. 87 habe in den Fällen einen gerechten Interessenausgleich herbeiführen sollen, in denen nachträgliche, erst nach Lizenzerteilung sich auswirkende Umstände die rechtzeitige Erfüllung verhinderten. Wenn sich die Firma Hirsch darauf berufe, sie habe ihre Einfuhr auf der Grundlage der am Tage der Antragstellung geltenden Abschöpfung geplant und deren Vorausfestsetzung zu beantragen nur vergessen, so mache sie keine Gründe geltend, die sie nach Erteilung der Lizenz an der Einfuhr gehindert hätten, sondern berufe sich auf ihre kalkulatorischen Überlegungen, die sie veranlaßt hätten, den Lizenzantrag überhaupt zu stellen; die Lizenz sei aber von den geschäftlichen Motiven und Kalkulationen, aus denen heraus sie beantragt werde, unabhängig. Wollte man einem Importeur die Möglichkeit einräumen, nach Stellung des Lizenzantrags noch zwischen der zu diesem Zeitpunkt geltenden und der jeweils zum Zeitpunkt der Einfuhr angewendeten Abschöpfung zu wählen, so könnte die Abschöpfung ihre Funktion des Preisausgleichs im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisationen nicht wirksam erfüllen.

Der Umstand, daß die Firma Hirsch erst mehrere Wochen nach Erteilung der Lizenz erkannt habe, daß die am Tage der Antragstellung geltende Abschöpfung vorteilhafter für sie gewesen wäre als die später festgesetzten Abschöpfungsbeträge, rechtfertige eine Ausnahme im Sinne des Artikels 8 der Verordnung Nr. 87 nicht. Mit Hilfe völlig unverbindlicher Einfuhrlizenzen, die auszunutzen oder nicht dem freien Belieben des Lizenznehmers überlassen bleibe, lasse sich kein auch nur annähernd zuverlässiger Überblick über das tatsächlich zu erwartende Einfuhrvolumen gewinnen.

b) Zur Irrtumsanfechtung

Die Frage der Irrtumsanfechtung sei in der Verordnung Nr. 87 nicht ausdrücklich angesprochen worden; Artikel 7 Absatz 2 dieser Verordnung habe die Mitgliedstaaten im übrigen ermächtigt, die notwendigen Durchführungsvorschriften u. a. für den Verfall der Kaution zu erlassen. Um der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts willen sei jedoch nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Rückgriff auf innerstaatliche Rechtsvorschriften nur in dem zum Vollzug der Verordnungen notwendigen Umfang zulässig; innerstaatliche Rechtsvorschriften dürften die Tragweite der maßgeblichen Gemeinschaftsverordnungen nicht beeinträchtigten.

Die Anwendung der Grundsätze des deutschen Rechts zur Irrtumsanfechtung sei mit Wortlaut, Systematik und Zweck der Verordnung Nr. 87 nicht vereinbar.

Eine Lizenz, von der sich der Inhaber nach Belieben lossagen könne, sofern er nur behaupte, sich geirrt zu haben, sei nicht geeignet, eine auch nur einigermaßen verläßliche Vorausschau über die zu erwartenden Einfuhren zu geben.

Mit der Lizenz eine Einfuhrpflicht zu verbinden und deren ordnungsgemäße Erfüllung durch eine besondere Kaution abzusichern wäre nur noch eine leere Formali-

tät, wenn der Lizenzinhaber, um seine Kaution zurückzuerhalten, die Nichterfüllung dieser Pflicht nur damit zu begründen brauchte, er habe sich bei der Stellung seines Antrags über die Höhe der anwendbaren Abschöpfungen geirrt.

Mit der Zulassung der Irrtumsanfechtung würde die den zuständigen nationalen Stellen durch die gemeinschaftliche Regelung eingeräumte Ermessensfreiheit beseitigt und der Lizenzinhaber in die Lage versetzt, die Freigabe der Kaution in Fällen zu erzwingen, in denen diese nach Sinn und Wortlaut der Verordnung Nr. 87 verfallen sollte.

c) Beantwortung der Vorlagefragen

Die beiden ersten Fragen des Bundesverwaltungsgerichts seien zu verneinen. Die dritte Frage werde dadurch gegenstandslos.

III — Mündliches Verfahren

Die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, Revisionsklägerin des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Rechtsanwalt Albrecht Stockburger, Frankfurt (Main), die Firma Jacob Hirsch & Söhne GmbH, Revisionsbeklagte des Ausgangsverfahrens, vertreten durch die Rechtsanwälte Barbara Festge und Fritz Modest, Hamburg, sowie die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater Peter Kalbe, haben in der Sitzung vom 11. Oktober 1978 mündliche Ausführungen gemacht und auf Fragen des Gerichtshofes geantwortet.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 9. November 1978 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Mit Beschluß vom 27. Januar 1978, beim Gerichtshof eingegangen am 28. März 1978, stellt das Bundesverwaltungsgericht dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag eine Reihe von Fragen nach der Auslegung der Verordnung Nr. 19 des Rates vom 4. April 1962 über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Getreide (ABl. 1962, S. 933) und der Verordnung Nr. 130 des Rates vom 23. Oktober 1962 über eine von Artikel 17 der Verordnung Nr. 19 des Rats abweichende Regelung betreffend die vorherige Festsetzung der Abschöpfung für bestimmte Erzeugnisse (ABl. 1962, S. 2555); diese Fragen beziehen sich auf das Problem, ob im Rahmen der seinerzeit für den innergemeinschaftlichen Getreidehandel geltenden Vorschriften ein Irrtum bei der Beantragung einer Einfuhrgenehmigung zu berücksichtigen ist.

2 Nach dem Vorlagebeschluß beantragte die Firma Jacob Hirsch & Söhne GmbH am 16. Januar 1963 bei der deutschen Interventionsstelle eine Genehmigung für die Einfuhr einer bestimmten Menge französischer Gerste und gab in ihrem Antrag als Lieferzeit den Monat April jenes Jahres an. Nach den geltenden Vorschriften war die Erfüllung der Verpflichtung zur Durch-

führung der Einfuhr gemäß der beantragten Einfuhrlizenz durch Bankbürgschaft gesichert. Die Einfuhr- und Vorratsstelle erteilte die Einfuhrlizenz am 17. Januar 1963, einen Tag nach Stellung des Antrags. Drei Wochen nach Lizenzerteilung wandte sich die Firma Hirsch an die Einfuhr- und Vorratsstelle, um eine Vorausfestsetzung der Abschöpfung unter Zugrundelegung des am Tage der Antragstellung (16. Januar 1963) geltenden Abschöpfungssatzes zu erreichen; dabei berief sie sich auf ein Versehen beim Ausfüllen des Antragsformulars. Als die Einfuhr- und Vorratsstelle diesem Begehren nicht entsprach, focht die Firma Hirsch mit Schreiben vom 5. April 1963 ihren Antrag vom 16. Januar 1963 mit der Begründung an, bei der Antragstellung sei ihr ein Irrtum unterlaufen. Sie behauptet infolgedessen, die aufgrund dieses Antrags erteilte Einfuhrgenehmigung sei ungültig, und verlangt die Freigabe der Kaution. Die Interventionsstelle erklärte ihrerseits die Sicherheit für zu dem Zeitpunkt verfallen, in dem feststand, daß die erteilte Genehmigung nicht fristgerecht ausgenutzt worden war.

3 Eine Klage des betroffenen Unternehmens auf Freigabe der Kaution wurde vom Verwaltungsgericht Frankfurt am 10. Juli 1974 abgewiesen. Auf die Berufung der Firma Hirsch gab der Hessische Verwaltungsgerichtshof der Klage statt; seine Begründung stützte er im wesentlichen auf die entsprechende Anwendung der Regeln des deutschen Zivilrechts über die Anfechtung von Willenserklärungen wegen Irrtums. Auf die Revision der Interventionsstelle hat das Bundesverwaltungsgericht dem Gerichtshof folgende Fragen vorgelegt:

1. Ist die Frage, ob ein Antrag auf Erteilung einer Einfuhrlizenz gemäß Artikel 16 Absatz 1 Satz 1 der Verordnung Nr. 19/62/EWG angefochten werden kann und welche Wirkungen eine solche Anfechtung hat, nach nationalem Recht zu beantworten?

2. Bei Verneinung der Frage zu 1:

   Kann ein solcher Antrag nach EWG-Recht wegen Irrtums angefochten werden, gegebenenfalls auch dann, wenn der Irrtum vom Anfechtenden verschuldet worden ist?

3. Falls die Frage zu 2 bejaht wird:

   Welche Rechtsfolgen hat eine solche Anfechtung hinsichtlich des Verfalls der Kaution, die der Antragende nach Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 der Verordnung Nr. 19/62/EWG zu stellen hat, um die Verpflichtung zu sichern, die Einfuhr während der Gültigkeitsdauer der Lizenz durchzuführen?

4 Die vom Bundesverwaltungsgericht aufgeworfenen Fragen sind im Rahmen des mit den Verordnungen Nr. 19 und Nr. 130 über die Marktorganisation für Getreide eingeführten Systems zu lösen.

5 Für den innergemeinschaftlichen Handel hatte die Verordnung Nr. 19 ein Abschöpfungssystem geschaffen, zur dem nach ihrem Artikel 16 die Erteilung einer Einfuhrlizenz gehörte. Die Erteilung dieser Lizenz hing nach Artikel 16 Absatz 2 von der Stellung einer Kaution ab, welche sicherstellen sollte, daß die Verpflichtung zur Einfuhr während der Gültigkeit der Lizenz erfüllt wurde; diese Kaution verfiel, wenn die Einfuhr nicht innerhalb dieser Frist erfolgte. Der Abschöpfungsbetrag für die einzelne Einfuhr entsprach nach Artikel 17 der Verordnung Nr. 19 der jeweils am Tag der tatsächlichen Einfuhr geltenden Abschöpfung. Abweichend von diesem Grundsatz sah Artikel 17 Absatz 2 die Möglichkeit vor, den Abschöpfungsbetrag für aus dritten Ländern eingeführtes Getreide im voraus festzusetzen (sog. Vorausfestsetzungssystem).

6 Die Verordnung Nr. 130 erstreckte diese Möglichkeit auch auf die Einfuhr bestimmter Getreidearten und -erzeugnisse im innergemeinschaftlichen Handel. In diesem Sinne bestimmte Artikel 2 dieser Verordnung, daß der Abschöpfungsbetrag, der bei der Einfuhr dieser Getreidearten und -erzeugnisse, u. a. auch von Gerste, zu erheben war, „aufgrund eines bei Beantragung der Einfuhrlizenz zu stellenden Antrags bei einem Einfuhrgeschäft, das während der Gültigkeitsdauer dieser Einfuhrlizenz durchgeführt werden soll, im voraus festgesetzt" wurde.

7 Aus der Gegenüberstellung von Artikel 17 der Grundverordnung Nr. 19 und der genannten Vorschrift der Verordnung Nr. 130 wird ersichtlich, daß grundsätzlich der am Tag der Einfuhr geltende Abschöpfungssatz anzuwenden war, während die Vorausfestsetzung eine besondere Vergünstigung darstellte, die der Importeur nur auf ausdrücklichen Antrag erhalten konnte. Es war also Sache des Importeurs, die zur Erlangung dieser Vergünstigung erforderlichen Schritte zu unternehmen, wenn er daran ein wirtschaftliches Interesse hatte, denn die Verwaltung war nur gehalten, diese Vergünstigung zu gewähren, wenn dies ausdrücklich beantragt wurde.

8 Der Umstand, daß mit jedem Antrag auf eine Einfuhrlizenz eine Bankbürgschaft zu stellen war, macht deutlich, daß sich der Importeur verpflichtete, genau nach dem Wortlaut der beantragten Einfuhrgenehmigung zu verfahren.

9 Angesichts der ständigen Änderungen des Abschöpfungssatzes würde die Berücksichtigung von Irrtümern, auf die sich die Unternehmen berufen, die Möglichkeit eröffnen, die Verpflichtungen der Importeure nach Maßgabe dieser Schwankungen einseitig in Frage zu stellen; den Vorausberechnungen, die für eine wirksame Verwaltung des gemeinsamen Getreidemarktes unerläßlich sind, würde damit jede Zuverlässigkeit genommen.

10 Wenn jede Möglichkeit für den Importeur ausgeschlossen wird, einseitig seinen Antrag in Frage zu stellen, so führt dies in Fällen wie dem vorliegenden auch nicht zu einer ungerechtfertigten Härte, denn der Fortbestand der einmal antragsgemäß erteilten Lizenz hat nur zur Folge, daß derjenige Abschöpfungssatz angewendet wird, der nach der Marktlage im Zeitpunkt der Einfuhr gerechtfertigt ist.

11 Nach alledem kann ein Importeur sich im Rahmen der mit den Verordnungen Nr. 19 und Nr. 130 geschaffenen Marktordnung nicht darauf berufen, er habe sich subjektiv hinsichtlich der Wahlmöglichkeit zwischen dem am Tag der Antragstellung geltenden Abschöpfungssatz und dem am Tag der Einfuhr geltenden Satz im Irrtum befunden.

12 Es ist deshalb als erstes zu antworten, daß die Frage, ob ein Antrag auf Erteilung einer Einfuhrlizenz gemäß Artikel 16 Absatz 1 Satz 1 der Verordnung Nr. 19 angefochten werden kann und welche Wirkungen eine solche Anfechtung hat, mit Rücksicht auf die Regelung, die die geannte Verordnung in Verbindung mit der Verordnung Nr. 130 geschaffen hat, auf der Grundlage des Gemeinschaftsrechts zu entscheiden ist. Infolgedessen ist die zweite Frage dahin zu beantworten, daß ein Antrag auf Erteilung einer Einfuhrlizenz mit Rücksicht auf die in den genannten Verordnungen vorgesehene Regelung vom Antragsteller nicht wegen eines Irtums angefochten werden kann, der ihm bei seiner Willenserklärung hinsichtlich der von der Verordnung Nr. 130 eröffneten Wahlmöglichkeit zwischen der Anwendung des Abschöpfungssatzes vom Tag des Antrags und der Anwendung des Satzes vom Tag der Einfuhr unterlaufen ist.

13 Die auf die zweite Frage gegebene Antwort macht die dritte Frage gegenstandslos.

Kosten

14 Die Auslagen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben hat, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem Bundesverwaltungsgericht anhängigen Verfahren; die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Bundesverwaltungsgericht mit Beschluß vom 27. Januar 1978 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. **Die Frage, ob ein Antrag auf Erteilung einer Einfuhrlizenz gemäß Artikel 16 Absatz 1 Satz 1 der Verordnung Nr. 19 des Rates vom 4. April 1962 über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Getreide angefochten werden kann und welche Wirkungen eine solche Anfechtung hat, ist mit Rücksicht auf die Regelung, die die genannte Verordnung in Verbindung mit der Verordnung Nr. 130 des Rates vom 23. Oktober 1962 über eine von Artikel 17 der Verordnung Nr. 19 des Rats abweichende Regelung betreffend die vorherige Festsetzung der Abschöpfung für bestimmte Erzeugnisse geschaffen hat, auf der Grundlage des Gemeinschaftsrechts zu entscheiden.**

2. **Mit Rücksicht auf die in den Verordnungen Nr. 19 und Nr. 130 des Rates vorgesehene Regelung kann ein Antrag auf Erteilung einer Einfuhrlizenz vom Antragsteller nicht wegen eines Irrtums angefochten werden, der ihm bei seiner Willenserklärung hinsichtlich der von der Verordnung Nr. 130 eröffneten Wahlmöglichkeit zwischen der Anwendung des Abschöpfungssatzes vom Tag des Antrags und der Anwendung des Satzes vom Tag der Einfuhr unterlaufen ist.**

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 12. Dezember 1978.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher