**halten kann, das ihn zur Durchführung der Ausfuhren zu den in der gestohlenen Lizenz vorgesehenen Bedingungen berechtigt.**

**2. Die Prüfung der betreffenden Bestimmung hat nichts ergeben, was ihre Gültigkeit in Frage stellen könnte.**

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 26. Juni 1980.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher

## SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 22. MAI 1980

*Herr Präsident,*
*meine Herren Richter!*

Nach Artikel 12 der Verordnung Nr. 2727/75 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide (ABl. L 281 vom 1. November 1975, S. 1 ff.) ist für Ausfuhren der in ihrem Artikel 1 genannten Erzeugnisse aus der Gemeinschaft die Vorlage einer Ausfuhrlizenz erforderlich, die von den Mitgliedstaaten jedem Antragsteller unabhängig vom Ort seiner Niederlassung in der Gemeinschaft erteilt wird. Eine solche Lizenz gilt in der gesamten Gemeinschaft. Ihre Erteilung hängt von der Stellung einer Kaution ab, die die Erfüllung der Verpflichtung sichern soll, die Ausfuhr während der Gültigkeitsdauer der Lizenz durchzuführen (Artikel 12 Absatz 1 Unterabsatz 3). Gemäß Artikel 16 dieser Verordnung kann, um die Ausfuhr der in ihrem Artikel 1 aufgeführten Erzeugnisse auf der Grundlage der Notierungen oder Preise zu ermöglichen, die auf dem Weltmarkt für solche Erzeugnisse gelten, der Unterschied zwischen diesen Notierungen oder Preisen und den Preisen in der Gemeinschaft durch eine Erstattung bei der Ausfuhr ausgeglichen werden. Die Erstattungen, die für die gesamte Gemeinschaft gleich sind, werden in regelmäßigen Zeitabständen nach dem Verwaltungsausschußverfahren des Artikels 26

der Verordnung festgesetzt. Bei der Ausfuhr ist der am Tag der Ausfuhr geltende Erstattungsbetrag anzuwenden. Bei der Ausfuhr der in Artikel 1 Buchstaben a) und b) genannten Erzeugnisse wird jedoch aufgrund eines bei der Beantragung der Ausfuhrlizenz zu stellenden Antrags der Erstattungsbetrag, der am Tage der Vorlage des Antrags auf Erteilung einer Ausfuhrlizenz gilt und nach Maßgabe des im Monat der Ausfuhr gültigen Schwellenpreises zu berichtigen ist, auf ein Ausfuhrgeschäft angewandt, das während der Gültigkeitsdauer der Ausfuhrlizenz durchgeführt werden soll (Artikel 16). Wird die Erstattung im voraus festgesetzt, so wird dies — gemäß Artikel 12 der Verordnung — in der Lizenz vorgenommen.

Zu diesen Bestimmungen sind Durchführungsvorschriften in Kommissionsverordnungen, die nach Artikel 12 und 16 der Verordnung Nr. 2727/75 im Verwaltungsausschußverfahren zu erlassen sind, festgelegt worden (vgl. Verordnung Nr. 192/75, ABl. L 25 vom 31. Januar 1975, S. 1; Verordnung Nr. 193/75, ABl. L 25, S. 10; Verordnung Nr. 2042/75, ABl. L 213 vom 11. August 1975, S. 5). Nach Artikel 9 der Verordnung Nr. 193/75 werden Lizenzen in mindestens zwei Exemplaren erteilt, von denen das erste, das als Exemplar für den Inhaber bezeichnet wird und die Nummer 1 trägt, unverzüglich dem Antragsteller ausgehändigt wird und das zweite, das als Exemplar für die erteilende Stelle bezeichnet wird und die Nummer 2 trägt, bei der erteilenden Stelle verbleibt. Das Exemplar Nr. 1 — so heißt es in Artikel 9 weiter — „wird der Stelle vorgelegt, bei der ... im Fall einer Ausfuhrlizenz oder Vorausfestsetzungsbescheinigung über die Erstattung die Zollförmlichkeiten für die Ausfuhr aus der Gemeinschaft ... erfüllt werden". Nach Abschreibung und Bestätigung durch die vorgenannte Stelle wird das Exemplar Nr. 1 den Beteiligten zurückgegeben. Gemäß Artikel 13 der Verordnung Nr. 192/75 wird die Ausfuhrerstattung auf schriftlichen Antrag des Beteiligten von dem Mitgliedstaat gezahlt, in dessen Hoheitsgebiet die Ausfuhrzollförmlichkeiten erfüllt worden sind. Die Unterlagen für die Zahlung der Erstattung sind nach Absatz 3 dieses Artikels außer bei höherer Gewalt innerhalb einer Ausschlußfrist von sechs Monaten nach dem Tage der Erfüllung der Ausfuhrzollförmlichkeiten einzureichen. Schließlich bestimmt Artikel 17 Absatz 1 der Verordnung Nr. 193/75:

„Bei Verlust einer Lizenz oder Teillizenz können die erteilenden Stellen dem Beteiligten ausnahmsweise eine Zweitschrift erteilen, die die gleichen Eintragungen und Vermerke enthält wie die Urschrift und auf jedem Exemplar deutlich sichtbar den Vermerk ‚Duplikat' trägt.

Die Zweitschrift berechtigt nicht zur Einfuhr oder Ausfuhr."

Der Firma Pardini, der Antragstellerin des Ausgangsverfahrens, sind im Jahr 1979 von der zuständigen italienischen Stelle verschiedene Ausfuhrlizenzen erteilt worden. Einmal handelte es sich um eine Lizenz für die Ausfuhr von Mehl, das als Nahrungsmittelhilfe für die UNRWA bestimmt war; zum anderen um eine Lizenz für die gewöhnliche Ausfuhr von Getreidegrieß. Letztere enthielt eine Vorausfestsetzung der Erstattung und bezog sich auf eine Menge von 12 500 t. Sie datierte vom 14. Juni 1979 und war bis zum 31. Oktober 1979 gültig.

Diese Dokumente sollen einem Vertreter der Firma Pardini am 22. August 1979 in Rom gestohlen worden sein. Die Firma Pardini wandte sich daraufhin an das zuständige italienische Außenhandelsministerium, um die Genehmigung für die Durchführung der Ausfuhren aufgrund

neuer Lizenzen zu erhalten. Dem wurde — offenbar nach Rücksprache mit der Kommission — in der Weise entsprochen, daß am 27. August 1979 eine bis zum 31. Dezember 1979 gültige neue Lizenz für die Ausfuhr zum Zwecke der Nahrungsmittelhilfe erteilt wurde. Für die andere erwähnte Lizenz, die anscheinend für Lieferungen der Firma Pardini nach Algerien bestimmt war, wurde die Ausstellung einer der ursprünglichen Lizenz entsprechenden Lizenz jedoch unter Berufung auf den vorhin zitierten Artikel 17 Absatz 7 der Verordnung Nr. 193/75 verweigert.

Dies hält die Firma Pardini, die offenbar bereit war, eine Kaution in Form einer Bankbürgschaft in Höhe des vorausfixierten Erstattungsbetrages zu stellen, nicht für rechtmäßig. Sie ist der Auffassung, die italienischen Behörden hätten den genannten Artikel 17 der Verordnung Nr. 193/75 falsch interpretiert; sollte aber diese auch von der Kommission für richtig gehaltene Auslegung zutreffen, so sei die Vorschrift aus verschiedenen Gründen als rechtswidrig anzusehen.

Zur Durchsetzung ihrer vermeintlichen Rechte hat die Firma Pardini verschiedene Wege beschritten. Sie hat am 9. November 1979 gemäß Artikel 175 des EWG-Vertrages ein Schreiben an die Kommission gerichtet und danach eine Untätigkeits- und Schadensersatzklage gegen die Kommission anhängig gemacht (Rechtssache 809/79, in deren Rahmen die Firma Pardini auch — erfolglos — einen Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung gestellt hat). Sie hat im November 1979 ferner beim Pretore in Lucca auch eine einstweilige, auf die Ausstellung einer Ersatzlizenz gerichtete Anordnung erwirkt, der die italienische Regierung jedoch — ein Hauptverfahren wurde offenbar nicht eingeleitet — nicht nachgekommen ist. Schließlich hat sie am 19. November 1979 beim Tribunale in Lucca einen Antrag auf Kraftloserklärung der gestohlenen Lizenz aufgrund der Artikel 2016 ff. des italienischen Zivilgesetzbuches gestellt.

Das zuletzt genannte Verfahren hat der Präsident des Tribunale in Lucca durch Beschluß vom 28. November 1979 ausgesetzt und folgende Fragen zur Vorabentscheidung nach Artikel 177 des EWG-Vertrags vorgelegt:

„1. Ist Artikel 17 Absatz 7 Unterabsätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 193/75 dahin auszulegen, daß ein Exporteur, dem eine in der gesamten Gemeinschaft gültige, die Vorausfestsetzung von Erstattungen enthaltende Ausfuhrlizenz gestohlen worden ist, nicht mehr die Erteilung einer neuen Lizenz oder eines von einer staatlichen Behörde ausgestellten gleichwertigen Dokuments beantragen kann, das ihn dazu berechtigt, die Ausfuhren vor oder nach Ablauf der Gültigkeitsdauer der gestohlenen Lizenz vorzunehmen, so daß ihn der Verlust der gesamten aufgrund dieser Lizenz im voraus festgesetzten Erstattungen trifft?

2. Im Fall der Bejahung der vorstehenden Frage:

Ist Artikel 17 Absatz 7 der genannten Verordnung (EWG) Nr. 193/75, der einen Händler, dem ohne eigenes Verschulden eine Ausfuhrlizenz gestohlen worden ist, mit einer äußerst schweren Sanktion belegt, unter Berücksichtigung des Umstands, daß es sich bei der angegriffenen Verordnung um eine Verordnung der Kommission und nicht um eine solche des Ministerrates der EWG handelt, mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Lichte der Rechtsprechung des Gerichtshofes vereinbar?"

Dazu nehme ich wie folgt Stellung.

1. Zu der ersten Frage

Die Antragstellerin des Ausgangsverfahrens ist der Meinung, die genannte Vorschrift erfasse nicht den Verlust einer Lizenz infolge Diebstahls. Dafür weist sie einmal unter Anführung zahlreicher Beispiele darauf hin, daß in den nationalen Rechtsordnungen klar zwischen Verlust und Diebstahl unterschieden werde, und macht insbesondere geltend, eine solche Auslegung werde durch den Wortlaut des Artikels 17 Absatz 7 nahegelegt, da „Verlust" einen Vorgang umschreibe, bei dem es allein auf das Verhalten des Besitzers ankomme. Sie unterstreicht ferner die Notwendigkeit einer derartigen engen Auslegung der genannten Vorschrift im Hinblick auf die damit verbundenen schweren Folgen und in Anbetracht der Tatsache, daß sie eine Abweichung von dem Grundsatz enthalte, daß Kopien im allgemeinen den gleichen Wert wie Originale hätten. Dies habe auch für Exportlizenzen zu gelten, da sie das Ausfuhrrecht nicht verkörperten, sondern nur als Legitimationspapiere anzusehen seien, die den Rechtsinhaber identifizieren und bescheinigen sollten, daß die Bedingungen für die Durchführung eines Ausfuhrgeschäftes erfüllt seien. Daneben sei zu berücksichtigen, daß Artikel 17 der Verordnung Nr. 193/75 in erster Linie das Schicksal der gestellten Kaution betreffe, also Unternehmen im Auge habe, denen es nur um die Freigabe der Kaution gehe und die gar nicht die Absicht hätten, das Handelsgeschäft, dem die Lizenz gegolten habe, durchzuführen. Nicht zuletzt müsse auch anerkannt werden, daß es im Fall eines Diebstahls nicht der in Artikel 17 Absatz 7 der Verordnung Nr. 193/75 vorgesehenen schweren Rechtsfolge bedürfe. Wer sich auf Diebstahl berufe, müsse nämlich bei der Strafverfolgungsbehörde eine Anzeige erstatten, und es sei — da Falschanzeigen bestraft würden — anzunehmen, daß Anzeigen nur erfolgten, wo es tatsächlich um einen Diebstahl und nicht um einen Verlust aus anderen Gründen gehe. Zudem könne eine gestohlene und auf den Inhaber lautende Lizenz wegen der Bestimmung des Artikels 3 der Verordnung Nr. 193/75 — Eintragung eines neuen Inhabers nur auf Antrag des Lizenzinhabers und durch die Stelle, die die Lizenz ausgestellt hat — nicht durch einen anderen verwendet werden. Werde also eine Zweitlizenz ausgestellt, so bestehe die Gefahr der Doppelverwendung nur bei Fälschungen, wofür jedoch in den Artikeln 13, 15 und 16 der Verordnung Nr. 193/75 andere Maßnahmen vorgesehen seien und wovon auch schwere Strafdrohungen in den nationalen Rechtsordnungen abhalten dürften. Sollte indessen an die Möglichkeit gedacht werden, daß ein Diebstahl nur fingiert werde und der Lizenzinhaber selbst eine Doppelverwendung vorhabe, so stieße dies auf erhebliche Schwierigkeiten, wenn es — wie im vorliegenden Fall — um große Mengen gehe, für die nicht ohne weiteres Ersatzquellen und Ersatzkunden ausfindig zu machen seien; auch könnten in einem Fall wie dem vorliegenden, in dem die Antragstellerin durch fünf Gerichtsverfahren die Aufmerksamkeit auf sich gelenkt habe und in dem nicht nur die Gültigkeitsdauer der ursprünglichen Lizenz bereits abgelaufen sei, sondern auch die Frist des Artikels 13 der Verordnung Nr. 192/75 — bezogen auf den Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung — kurz vor dem Ablauf stehe, derartige Manipulationen, zu denen es offenbar auch in der Vergangenheit nie gekommen sei, durch Kontrollen leicht aufgedeckt werden.

Die Kommission weist demgegenüber darauf hin — und damit bezieht sie sich

offenbar auf die von der Antragstellerin befürchteten schweren Folgen, die mit einer weiten Auslegung des Artikels 17 Absatz 7 der Verordnung Nr. 193/75 verbunden sein könnten —, daß Exporte auch nach Verlust einer Lizenz durchgeführt werden könnten, sei es nach Maßgabe des am Tag der Ausfuhr geltenden Erstattungssatzes oder sei es — wenn dies in der neuen Lizenz geschehen könne — nach Maßgabe eines neuen vorausfixierten Erstattungssatzes. Vor allem sei nach Sinn und Zweck der Vorschrift davon auszugehen, daß der Begriff „Verlust" auch Diebstähle umfasse. Andernfalls würden nämlich alle — oder doch sehr viele — Verluste zu Diebstählen erklärt, für die eine einfache Anzeige, deren fehlende Stichhaltigkeit schwer zu belegen sei, ausreiche. Außerdem bestehe die Gefahr, der nur mit mühseligen Kontrollen begegnet werden könne, daß der Inhaber einer Lizenz bei vorgetäuschten Verlusten oder Diebstählen ein Außenhandelsgeschäft, für das vorteilhafte Bedingungen gälten, zweimal vornehme und so in unkontrollierter Weise den Markt beeinflusse.

Was diesen Streitpunkt angeht, so ist zwar einzuräumen, daß eine wörtliche Auslegung der hier interessierenden Vorschrift und ein Vergleich mit bestimmten nationalen Regelungen für die Annahme zu sprechen scheinen, der Begriff „Verlust" schließe den Diebstahl nicht ein. Indessen ist mit einer solchen Betrachtung allein nichts Entscheidendes anzufangen.

Geht man auf andere im Verfahren angestellte Erwägungen ein, so wird schnell offenkundig, daß das weitere Argument der Antragstellerin des Ausgangsverfahrens, Artikel 17 der Verordnung Nr. 193/75 betreffe im Grund nur Fragen des Kautionsverfalles, also Sachverhalte, in denen gar nicht mehr die Absicht bestehe, ein Außenhandelsgeschäft durchzuführen, während eine Regelung für Fälle, in denen nach Verlust einer Lizenz eine solche Absicht durchaus noch bestehe, fehle, nicht zu überzeugen vermag. Dagegen läßt sich ganz eindeutig auf den zweiten Unterabsatz des Absatzes 7 von Artikel 17 der Verordnung Nr. 193/75 hinweisen, wonach die im Fall eines Verlustes ausgestellte Zweitschrift nicht zur Ausfuhr oder Einfuhr berechtigt. Hier handelt es sich um Rechtswirkungen, die ganz klar über den Kautionsverfall hinausgehen; offensichtlich wird hier von der fortbestehenden Absicht, ein Außenhandelsgeschäft zu tätigen, ausgegangen, weil nur für diesen Fall die Anordnung einen Sinn hat, Einfuhren oder Ausfuhren könnten mit Hilfe einer Lizenzzweitschrift nicht durchgeführt werden.

Zu denken geben muß sodann auch, daß bei Billigung der von der Antragstellerin vertretenen engen Auslegung des Artikels 17 Absatz 7 nur die Schlußfolgerung bliebe, daß die Regelung, eben weil für den Fall des Diebstahls nichts bestimmt wäre, unvollständig wäre. Insofern kann auch Artikel 20 der Verordnung Nr. 193/75, wo von höherer Gewalt die Rede ist, nicht weiterhelfen, da in dieser Bestimmung — soweit ihr Inhalt hier interessiert — nur von einer Verlängerung der Gültigkeitsdauer einer Lizenz die Rede ist, nicht aber gesagt wird, daß diese auch auf einer Zweitschrift vorgenommen werden kann. Andererseits muß es abwegig erscheinen, für Diebstahlsfälle auf das allgemeine Recht und die daraus abzuleitende Möglichkeit einer Ausstellung von Ersatzdokumenten zu verweisen. Abgesehen davon, daß es problematisch erscheint, die von der Antragstellerin angeführten nationalen Rechtsregeln, nach denen Kopien die gleiche Wirkung haben können wie Originale, einfach auf das Außenhandelsrecht der Gemeinschaft mit seinen beson-

deren Problemen und Erfordernissen zu übertragen, und abgesehen davon, daß nicht allen Verlustfällen — etwa solchen, wo es an jeglichem Verschulden fehlt — gegenüber eine Sonderbehandlung von Diebstählen angezeigt erscheint, würde ein solches Vorgehen nämlich zu einer weitgehenden Aushöhlung des in einem engen Sinn verstandenen Regelungsgehalts von Artikel 17 Absatz 7 der Verordnung Nr. 193/75 führen. Tatsächlich ist nicht von der Hand zu weisen, daß eine restriktive Interpretation von Artikel 17 Absatz 7 die starke Tendenz nach sich ziehen müßte, auch eigentliche Verluste — zur Vermeidung der Rechtsfolgen des Artikels 17 Absatz 7 Unterabsatz 2 — zu Diebstählen zu erklären, was nicht besonders riskant wäre, weil — wie sich noch zeigen wird — die Problematik wirksamer Kontrollen die Aufdekkung von Falschanzeigen praktisch ausschließt.

Liegt es demnach schon nahe, der von der Kommission empfohlenen, auf Sinn und Zweck der Vorschrift gestützten Auslegung zu folgen, unter „Verlust" also jede Art des Abhandenkommens von Lizenzen, auch solche unter Beteiligung Dritter, zu verstehen, so läßt sich dagegen auch nicht einwenden, die in Artikel 17 Absatz 7 der Verordnung Nr. 193/75 vorgesehene Rechtsfolge erscheine gerade im Falle eines Diebstahls nicht zwingend notwendig. Zwar ist einzuräumen, daß bei einem wirklichen Diebstahl die Gefahr einer Doppelvornahme des genehmigten Geschäftes durch einen Dritten und durch den ursprünglichen Lizenzinhaber mit Hilfe einer Zweitlizenz verhältnismäßig gering ist. Sie wäre in Anbetracht der bereits erwähnten, in Artikel 3 der Verordnung Nr. 193/75 festgelegten Formerfordernisse — Mitwirkung des ursprünglichen Lizenzinhabers und der Lizenzausgabestelle bei der Namensänderung — nur über eine Fälschung möglich, also auf einem Wege, den man angesichts der besonderen Bestimmungen der Artikel 13, 15 und 16 der Verordnung Nr. 193/75 sowie mit Rücksicht auf strenge nationale Strafvorschriften wohl außer Betracht lassen kann. Desgleichen kann eben wegen der Erfordernisse des Artikels 3 der Verordnung Nr. 193/75 und der so begründeten Aufdeckungsmöglichkeit als verhältnismäßig gering das Risiko angesehen werden, daß der einen Diebstahl lediglich vorgebende Lizenzinhaber eine Zweitlizenz selbst benutzt und die ursprüngliche Lizenz durch einen anderen verwenden läßt.

Nicht zu übersehen sind aber — und daran hat der Verordnungsgeber wohl in erster Linie gedacht — die Risiken für das Funktionieren der gemeinsamen Agrarmarktordnungen — Fehlen einer zuverlässigen Übersicht über Marktvorgänge und unmittelbare Marktbeeinflussung durch Vornahme nicht erfaßter Geschäfte —, mit denen im Falle der Vortäuschung eines Diebstahls und der Ausnutzung sowohl der ursprünglich erteilten Lizenz als auch einer Zweitlizenz durch den Inhaber selbst in mehreren Mitgliedsländern zu rechnen wäre. Dazu könnte trotz eventuell unterschiedlicher Marktbedingungen in den verschiedenen Mitgliedstaaten in mehrfacher Hinsicht eine Versuchung bestehen, etwa wenn Lizenzen mit Vorausfixierung vorteilhafter Erstattungssätze erteilt worden waren und die Erstattung später herabgesetzt oder — wie im vorliegenden Fall — beseitigt worden war, ferner in Fällen, in denen nach Lizenzerteilung die Ausstellung von Lizenzen generell ausgesetzt wurde, sowie bei Sachlagen, in denen die Lizenzerteilung an beschwerende Bedingungen, wie Bezug von Erzeugnissen von gemeinschaftlichen Interventionsstellen, gebunden wird.

Demgegenüber kann nicht darauf hingewiesen werden, daß die von der Kommission befürchteten Manipulationen in der Vergangenheit praktisch nie vorgekommen seien, erklärt sich dies doch offenbar daraus, daß die Gemeinschaftsregelung die Ausstellung von gleichwertigen Zweitlizenzen eben nicht kennt. Demgegenüber kann auch nicht auf die Besonderheiten des vorliegenden Falles verwiesen werden, in dem es um eine Lizenz für eine beträchtliche Warenmenge geht und in dem eine Vielzahl von Gerichtsverfahren die besondere Aufmerksamkeit der beteiligten Stellen erweckt haben mag; denn bei der Interpretationsaufgabe, vor der wir jetzt stehen, muß bedacht werden, daß es sich bei dem Artikel 17 Absatz 7 der Verordnung Nr. 193/75 um eine allgemeine, für alle Fälle geltende Regelung handelt, die Differenzierungen, wie sie der Antragstellerin des Ausgangsverfahrens vorschweben, natürlich nicht erlaubt. Schließlich kann dagegen auch nicht eingewendet werden, das angedeutete Risiko sei wegen der Gefahr einer Aufdeckung von unzulässigen Manipulationen, die zu nationalen Sanktionen führen würde, ganz minimal. Eine solche Aufdeckung würde nämlich wirksame Kontrollen voraussetzen; diese aber sind — darauf wird im Zusammenhang mit der zweiten Frage noch einzugehen sein — angesichts der enormen Zahl in Betracht kommender Vorgänge und im Hinblick auf die Zeiträume, die hier eine Rolle spielen — ich erinnere dazu an die in Artikel 13 der Verordnung Nr. 192/75 festgelegte Frist —, praktisch unmöglich.

Deshalb kann man nur der von der Kommission befürworteten, maßgebend auf Sinn und Zweck der Vorschrift gestützten Auslegung beipflichten und zu der ersten Frage des Tribunale in Lucca feststellen, daß der in Artikel 17 Absatz 7 der Verordnung Nr. 193/75 enthaltene Begriff „Verlust" auch den Diebstahl mit umfaßt.

2. Zur zweiten Frage

Die Prüfung der Gültigkeit ist bei der von mir für richtig gehaltenen Auslegung des Artikels 17 Absatz 7 der Verordnung Nr. 193/75 einmal im Hinblick auf das Problem durchzuführen, ob ohne ausdrückliche spezielle Ermächtigung in der einschlägigen Ratsverordnung eine Kommissionsverordnung wie die Verordnung Nr. 193/75 ein Recht für erloschen erklären kann, das nach der Ratsverordnung besteht, sowie zum anderen im Hinblick auf die Frage, ob die in Artikel 17 Absatz 7 der Verordnung Nr. 193/75 vorgesehene Rechtsfolge — eine Zweitlizenz, die im Fall eines Verlustes ausgestellt wird, kann nicht zur Einfuhr oder Ausfuhr verwendet werden — mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Einklang steht.

a) Was den ersten Gesichtspunkt anlangt, so weist die Antragstellerin des Ausgangsverfahrens darauf hin, daß nach der hier einschlägigen Grundverordnung des Rates (Verordnung Nr. 2727/75) jeder Interessierte einen Anspruch auf Gestattung von Außenhandelsgeschäften hat. Nach dem System der gemeinsamen Marktorganisation sei klar zu unterscheiden zwischen dem Recht auf Durchführung eines Außenhandelsgeschäftes und dem Dokument, das zum Nachweis dieses Rechtes diene, also als Legitimationspapier anzusehen sei. In der Ratsverordnung werde der Kommission aber nur die Ermächtigung zur Regelung von Formfragen und Anwendungsmodalitäten erteilt. Wo es um eine darüber hinausgehende Befugnis gehe, wie die zur Bestimmung der Gültigkeitsdauer von Lizenzen, die den Rechtsbestand als solchen betreffe, sei dies (Artikel 12 der Verordnung Nr. 2727/75) ausdrücklich gesagt. Nach diesen Überlegungen

könne nicht angenommen werden, daß die Kommission befugt sei anzuordnen, mit dem Verlust einer Lizenz, also eines Legitimationspapieres, sei der Verlust des Rechtes auf Durchführung des betreffenden Außenhandelsgeschäftes verbunden.

Diese auf den ersten Blick möglicherweise eindrucksvolle Argumentation muß jedoch verworfen werden. In meinen Augen erscheint die Trennung von Exportrecht und darauf sich beziehendem Beweisdokument gekünstelt. Dieser Bereich des Gemeinschaftsrechts ist — und zwar schon nach der Grundverordnung des Rates — notwendigerweise formalisiert im Hinblick auf die Vielzahl derartiger Vorgänge und die Erfordernisse der Verwaltungsführung. Dafür läßt sich auf die bisherige Rechtsprechung hinweisen (EuGH 17. Dezember 1970 — Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel/Köster, Berodt & Co., 25/70 — Slg. 1970, S.1177), in der davon die Rede ist, die *Lizenzen* verpflichteten ihre Inhaber zu einem entsprechenden Verhalten, was natürlich auch — nämlich die untrennbare Verbindung von verbriefendem Dokument und daraus resultierender Verpflichtung — für den anderen Aspekt der Sache, die Berechtigung des Importeurs oder Exporteurs, gilt. Tatsächlich kann nur so Sinn und Zweck der Regelung erreicht werden, nämlich einen zuverlässigen Überblick über die Warenbewegungen zu gewährleisten und unkontrollierte Vorgänge, die den Markt beeinflussen, ja unter Umständen stören, auszuschließen.

Wenn also nach der Grundverordnung des Rates die Regelung von Anwendungsmodalitäten, von Form- und Verfahrensfragen der Kommission überlassen wird — die übrigens im Verwaltungsausschußverfahren, also unter Beteiligung von Vertretern der Mitgliedstaaten, tätig werden muß —, dann kann dies im Interesse der Funktionsfähigkeit des Systems nur dahin verstanden werden, daß sich die Regelungsbefugnis auch auf die Frage bezieht, was zu geschehen hat, wenn es in diesem Bereich zu Fehlern, wie zum Verlust von Dokumenten, die zum Export berechtigen, kommt. Die Annahme, daß zu „Anwendungsmodalitäten" auch gehört, was wirksame Kontrollen sichert, entspricht offenbar auch, eben weil es an entsprechenden Reaktionen des Rates oder der Mitgliedstaaten, die, wie gesagt, im Verwaltungsausschuß vertreten sind, gefehlt hat, der Auffassung des Rates zu Artikel 17 Absatz 7 der Verordnung Nr. 193/75. Schwer vorstellbar ist jedenfalls, daß aus Artikel 12 der Verordnung Nr. 2727/75, wo von der Festlegung der Gültigkeitsdauer der Lizenzen die Rede ist, geschlossen werden soll, für andere Ermächtigungsnormen sei eine enge Auslegung gewollt, es fehle also an einer Ermächtigung für die Regelung der Folgen des Verlustes eines Import- oder Exportdokuments. Dies würde bedeuten, daß der Rat insofern eine schwerwiegende Lücke für hinnehmbar gehalten hätte. Oder es müßte dies dahin verstanden werden, daß der Rat davon ausgegangen ist, beim Verlust eines Export- oder Importdokumentes könne es einfach nach den allgemeinen Grundsätzen der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten zur Ausstellung eines zweiten gleichwertigen Dokuments kommen. Beides ist schwer vorstellbar, letzteres namentlich angesichts der gravierenden, damit verbundenen Risiken, die sich nur ausschließen ließen durch wirksame Kontrollmechanismen, zu denen sich aber — wie wir gehört haben — die Mitgliedstaaten, weil sie eine schwere Belastung ihres Verwaltungsapparates mit sich bringen würden, bisher nicht bereit fanden.

Ich meine deshalb, daß die Gültigkeit des in der Kommissionsverordnung Nr. 193/75 enthaltenen Artikels 17 Absatz 7

nicht mit der Begründung angezweifelt werden kann, die Kommission habe damit die Grenzen der ihr vom Rat erteilten Ermächtigung überschritten.

b) Danach ist noch auf die Frage einzugehen, ob sich Bedenken gegen Artikel 17 Absatz 7 der Kommissionsverordnung Nr. 193/75 unter dem Gesichtspunkt der Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ergeben.

Die Antragstellerin des Ausgangsverfahrens macht dazu geltend, Ausfuhrlizenzen seien nur als Legitimationspapiere anzusehen. Es entspreche aber einem allgemeinen Rechtsgrundsatz, bei Verlust eines solchen Dokuments den notwendigen Beweis in anderer Weise zuzulassen, ja es gebe sogar Rechtsvorschriften, die bei Urkunden, welche ein Recht verkörperten, die Ausstellung von Ersatzdokumenten vorsähen. Die im Gemeinschaftsrecht bei Verlust einer Lizenz vorgesehene Rechtsfolge müsse demnach als exorbitant bezeichnet werden. Anzuerkennen sei außerdem, daß sich das Ziel der Verhinderung eines Mißbrauchs — gleichzeitige Benutzung einer Zweitlizenz und der angeblich abhanden gekommenen ursprünglichen Lizenz — auch auf weniger einschneidende Weise erreichen lasse. Dafür sorgten schon — wie die bisherigen, wenig alarmierenden Erfahrungen zeigten — die vorhandenen nationalen Sanktionsmöglichkeiten und die Tatsache, daß eine Aufdeckung solcher Manipulationen durch angemessene Kontrollen möglich sei. Auch könnte daran gedacht werden — dies allerdings nur bei schwerer Nachlässigkeit des Lizenzinhabers, die zu einem Abhandenkommen geführt habe —, die Ausstellung einer Zweitlizenz, die die ursprüngliche Lizenz vollwertig ersetzen könnte, im Falle einer beabsichtigten Ausfuhr an die Stellung einer Kaution in Höhe der ursprünglich vorgesehenen Erstattung zu knüpfen.

Die Kommission weist demgegenüber vor allem auf die bereits erwähnte Funktion des Lizenzsystems hin und gibt zu bedenken, daß bei Anerkennung der These der Antragstellerin die Gefahr bestehe, daß Verluste einfach zu Diebstählen erklärt würden. Dies würde eine Vervielfältigung von problematischen Situationen mit sich bringen, die sich bisher eben wegen der bestehenden Regelung nur selten gezeigt hätten. Dem könnte nur begegnet werden durch wirksame Kontrollen im Falle der Ausstellung von Zweitlizenzen, hänge davon doch auch die Abschreckungswirkung von Sanktionen ab. Dies stelle aber, weil es sich um eine allgemeine, für Importe und Exporte geltende, Abschöpfungen wie Erstattungen einschließende Regelung handele, ein enormes Massenproblem dar. So sei zu berücksichtigen, daß an der Abwicklung derartiger Geschäfte eine Vielzahl nationaler Stellen in den verschiedenen Mitgliedstaaten beteiligt sei, daß jede eine große Zahl derartiger Dossiers zu bearbeiten habe und daß eine wirksame Kontrolle im Hinblick auf die nach Artikel 13 der Verordnung Nr. 192/75 geltende Frist unter Umständen einen beträchtlichen Zeitraum umfassen müßte. Wirksame Kontrollen würden also bei der gegenwärtig praktizierten Methode — es gibt nur manuelle Archive — einen gewaltigen, auch große Kosten verursachenden Verwaltungsaufwand bedingen, zu dem sich die Mitgliedstaaten bisher auch nach mehrjährigen Diskussionen über das Problem nicht bereit gefunden hätten.

Ich muß sagen, daß mich diese Einlassungen der Kommission, auch ihre Erklärungen zu einem offenbar in den Jahren 1971 bis 1973 praktizierten Ausnahmefall, der die Schwierigkeiten der erforderlichen Kontrollen offenbart hat, durchaus überzeugt haben. Tatsächlich ist die entscheidende Frage bei der Prü-

fung der Verhältnismäßigkeit der in Artikel 17 Absatz 7 der Verordnung Nr. 193/75 vorgesehenen Rechtsfolge die, ob die statt dessen von der Antragstellerin gutgeheißene Lösung — Ausstellung einer gleichwertigen Zweitlizenz jedenfalls bei Diebstahl — nicht mit der Gefahr einer erheblichen Beeinträchtigung des Gemeinschaftsregimes verbunden wäre. Eine solche, sich aus der doppelten Verwendung von Lizenzen ergebende Gefahr ist sicher — angesichts der geltenden Regelung auf bisherige Erfahrungen zu verweisen erscheint hier wenig sinnvoll — nicht gering zu achten, namentlich wenn man bedenkt, daß mancher Verlustfall, zu dem es bei der Beteiligung mehrerer Agenten für ein Unternehmen leicht kommen kann, zu einem Diebstahlsfall würde, ließe man hier die Ausstellung von Zweitlizenzen zu. Um diese Gefahr auszuschalten, wären zuverlässige Kontrollen notwendig, die aber, wie uns gezeigt wurde, einen phantastischen, nicht zu rechtfertigenden Aufwand bei den nationalen Verwaltungsstellen verursachen würden.

Etwas anderes kann auch nicht angenommen werden, wenn man an die Möglichkeit denkt, Exportlizenzen zu Kontrollzwecken an die ausstellende Behörde zurückzusenden. Hilfreich wäre dies nämlich dann nicht, wenn ein betrügerischer Unternehmer, was bei doppeltem Export mit entsprechendem Gewinn leicht vorstellbar ist, auf die Freigabe der von ihm gestellten Kaution verzichtet. Desgleichen kann etwas Abweichendes nicht angenommen werden für die von der Antragstellerin zur Diskussion gestellte Möglichkeit einer Kautionsstellung in Höhe des Erstattungsbetrages, die sie überdies nur bei Abhandenkommen einer Lizenz infolge schwerer Nachlässigkeit des Inhabers für vertretbar hält. Denn auch sie bringt die Notwendigkeit mit sich, eines Tages, nämlich nach Ablauf der in Artikel 13 der Verordnung Nr. 192/75 festgelegten Frist, über die Freigabe dieser Kaution zu entscheiden. Das aber könnte nur erfolgen, wenn feststünde, daß es nicht zu einem Gebrauch der ursprünglichen Lizenz und daneben auch der an ihre Stelle getretenen Zweitlizenz gekommen ist, das heißt, es müßten auch in diesem Fall die von der Kommission beschriebenen gewaltigen Kontrollmechanismen in Bewegung gesetzt werden, die die Verwaltung in schwer erträglicher Weise belasten würden.

Meiner Auffassung nach kann daher die Gültigkeit des Artikels 17 Absatz 7 der Verordnung Nr. 193/75 auch nicht unter Berufung auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Zweifel gezogen werden. Die von der Antragstellerin in diesem Zusammenhang ebenfalls angestellten, sich auf Grundrechte und Diskriminierung beziehenden Überlegungen bringen meines Erachtens keine gewichtigen anderen Elemente in diese Beurteilung.

Die bestehende Regelung ist also — auch wenn sie nicht völlig befriedigend erscheint — anzuwenden, jedenfalls solange keine Änderung der Marktordnungsmechanismen und des damit zusammenhängenden Verwaltungsapparates in einer Weise möglich ist, die erforderlichen Kontrollen, etwa mit Hilfe von Datenverarbeitung, weniger aufwendig macht. Bis dahin bleibt nur — was in einigen Mitgliedstaaten offenbar auch geschieht — der Appell an die beteiligten Wirtschaftskreise, sich — gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit den beteiligten Verwaltungsbehörden — im Umgang mit Export- und Importlizenzen der allergrößten Sorgfalt zu befleißigen.

3. Ich schlage demgemäß vor, auf die Fragen des Tribunale in Lucca wie folgt zu antworten:

a) Artikel 17 Absatz 7 der Verordnung Nr. 193/75 ist dahin auszulegen, daß auch ein Exporteur, dem eine für die ganze Gemeinschaft geltende, eine Vorausfixierung der Erstattung enthaltende Lizenz gestohlen worden ist, nicht die Erteilung einer Zweitlizenz beantragen kann, die dazu berechtigt, die Ausfuhr unter den in der ursprünglich erteilten Lizenz festgelegten Bedingungen durchzuführen.

b) Im Verfahren sind keine Gründe sichtbar geworden, die die Gültigkeit des solcherart auszulegenden Artikels 17 Absatz 7 der Verordnung Nr. 193/75 in Frage stellen könnten.