

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 9. NOVEMBER 1978

*Herr Präsident,
meine Herren Richter!*

In dem Verfahren, dem meine heutigen Bemerkungen gelten, geht es um die Anwendung der Verordnung Nr. 19 vom 4. April 1962 (ABl. 1962, Nr. 30, S. 933) über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Getreide und dazu erlassener Vorschriften, insbesondere der Verordnung Nr. 130 des Rates (ABl. Nr. 106 vom 30. Oktober 1962, S. 2555) über eine von Artikel 17 der Verordnung Nr. 19 abweichende Regelung betreffend die vorherige Festsetzung der Abschöpfung für bestimmte Erzeugnisse sowie der Kommissionsverordnung Nr. 87 vom 25. Juli 1962 (ABl. Nr. 66 vom 28. Juli 1962, S. 1895) über den Erlass von Durchführungsbestimmungen zu den Ein- und Ausfuhrlicenzen für Getreide und Getreideerzeugnisse.

Nach der Verordnung Nr. 19 gab es Abschöpfungen wegen des unterschiedlichen, in den Mitgliedstaaten bestehenden Preisniveaus auch im innergemeinschaftlichen Handel. Wer aus anderen Mitgliedstaaten einführen wollte, brauchte dafür eine Einfuhrlizenz, die auf Antrag ausgestellt wurde und die für einige Monate galt. Maßgebend war grundsätzlich der am Tag der Einfuhr geltende Abschöpfungssatz. Davon abweichend war in der Verordnung Nr. 130 für bestimmte Erzeugnisse — unter anderem Gerste — die Vorausfestsetzung der Abschöpfung vorgesehen. Wurde sie beantragt, so kam der am Tag der Antragstellung geltende Abschöpfungssatz zur Anwendung. Die ausgestellten Lizenzen berechtigten nicht nur zur Einfuhr, sie verpflichteten auch dazu. Zur Absicherung dieser Verpflichtung hatte der Importeur eine Kautions zu stellen, die fiel, wenn die Verpflichtung nicht eingehalten wurde. Nur in bestimmten Fällen trat der Kautionsverfall

nicht ein. Im einzelnen heißt es dazu in Artikel 8 der Kommissionsverordnung Nr. 87:

„Bei der Beurteilung der Frage, ob eine Kautions ganz oder teilweise verfällt, werden die Umstände in Betracht gezogen, die eine Ausnahme rechtfertigen.

Insbesondere rechtfertigen folgende Umstände eine Ausnahme im Sinne des Absatzes 1:

- Streik,
- Krieg und Unruhe,
- Ausfuhrverbote durch die Regierung,
- Schiffsuntergang,
- Havarie,
- Maschinenschaden,
- Eisgang,
- Behinderung der Schifffahrt durch hoheitliche Maßnahmen.

...

Erkennen die Mitgliedstaaten beim Vorliegen anderer als der in Absatz 2 Buchstabe a genannten Gründe eine Ausnahme im Sinne des Absatzes 1 an, so teilen sie diese Gründe unverzüglich der Kommission mit.“

Nach Maßgabe dieser Bestimmungen beantragte die Firma Hirsch & Söhne, die Beklagte des Ausgangsverfahrens, am 16. Januar 1963 die Ausstellung einer Lizenz für die Einfuhr von Braugerste aus Frankreich. Im Antragsformular war angegeben: „Lieferung bis April 1963“; auch in einem Begleitschreiben war von „Lieferung bis April 1963“ die Rede. Die Rechtsvorgängerin der Klägerin des Ausgangsverfahrens, die Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, stellte die beantragte Lizenz am 17. Januar 1963 aus. Eine Vorausfestsetzung der Abschöpfung fand sich in ihr nicht; es handelte sich also um eine sogenannte

Tageslizenz, nach der der am Tag der Einfuhr geltende Abschöpfungssatz maßgebend sein sollte.

Als die Beklagte dies — erst später — entdeckte, wandte sie sich telefonisch und dann am 8. Februar 1963 auch schriftlich an die Klägerin. Sie machte geltend, ihr Antrag habe ein Termingeschäft betroffen, demgemäß sei die Lizenz zu ergänzen und in ihr der Abschöpfungssatz des Tages der Antragstellung einzutragen. Die Klägerin lehnte dies am 15. Februar 1963 mit der Begründung ab, ein Termingeschäft sei nicht beantragt worden. Die Beklagte wollte sich damit nicht abfinden, sondern trat am 20. Februar, 4. März und 19. März abermals an die Klägerin heran. Sie erklärte, sie halte an ihrem Einspruch gegen die Lizenz fest; um aber der Klägerin entgegenzukommen, machte sie ihr — am 19. März — auch den Vorschlag, für die Lizenz den zwischen dem 1. und 11. Februar gültigen Abschöpfungssatz anzuerkennen. Da dies am 21. März 1963 ebenfalls abgelehnt wurde, erklärte die Beklagte in einer erneuten Eingabe vom 5. April 1963 — neben der Aufrechterhaltung des Einspruchs — auch, sie fechte ihren Antrag vom 16. Januar 1963 an. Dafür machte sie eine analoge Anwendung der Vorschriften des bürgerlichen Rechts über die Anfechtung von Willenserklärungen wegen Irrtums geltend und berief sich darauf, ihre Absicht sei immer auf ein Termingeschäft, nicht aber auf die Erlangung einer Tageslizenz gerichtet gewesen. Gleichzeitig erklärte sie, sie werde die ihr erteilte Lizenz keinesfalls ausnutzen, sie halte aber ihren Antrag auf Erteilung einer Einfuhrlizenz mit Vorausfestsetzung der Abschöpfung (Einfuhrmonat April 1963) aufrecht.

Offenbar wurde die Ware dann tatsächlich mit Hilfe einer neuen Einfuhrlizenz im April 1963 importiert. Da aber die ursprünglich ausgestellte Lizenz nicht ausgenutzt worden war und da die Einfuhr- und Vorratsstelle die Irrtumsanfechtung mit der Folge des Wegfalls der ursprünglichen Lizenz nicht anerkennen wollte,

wurde von ihr im Juli 1963 die gestellte Kautions für verfallen erklärt.

Dagegen wehrte sich die Firma Hirsch im September 1963 zunächst erfolglos beim Verwaltungsgericht, das ein negatives Urteil im Juli 1974 erließ, und anschließend beim Hessischen Verwaltungsgerichtshof. Dieser gab der Firma Hirsch in einem Urteil vom 15. März 1976 im wesentlichen recht. Für ihn ist eine Anfechtung des Antrags auf Lizenzerteilung wegen Irrtums nicht ausgeschlossen, und zwar auch nicht aus Gründen, die mit dem System und den Erfordernissen der gemeinsamen Marktorganisation für Getreide zusammenhängen. Er kam zu der Ansicht, die Voraussetzungen für eine Anfechtung hätten vorgelegen, die Firma Hirsch habe sich über den Inhalt des Antrags geirrt, sie habe in Wahrheit eine Terminlizenz beantragen wollen und dies nur irrtümlich vergessen. Auch sei die Anfechtung am 5. April 1963 rechtzeitig, nämlich unverzüglich nach Kenntnissnahme des Anfechtungsgrundes, erfolgt. Mit der Anfechtung aber sei der gestellte Antrag hinfällig geworden und damit auch — weil ein Antrag für die Lizenzerteilung unerlässlich sei — diese selbst sowie die mit ihr begründete Einfuhrverpflichtung, deren Erfüllung die Kautions sichern sollte.

Die Sache kam danach im Wege der Revision vor das Bundesverwaltungsgericht. Die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, die Rechtsnachfolgerin der Einfuhr- und Vorratsstelle, hält nämlich die Rechtsansicht des Verwaltungsgerichtshofs deswegen für unzutreffend, weil man davon auszugehen habe, daß das Gemeinschaftsrecht eine abschließende Regelung für die Fälle der Nichtausnützung einer Einfuhrlizenz enthalte. Danach müsse als ausgeschlossen gelten, daß ein Lizenzantrag nach Erteilung der Lizenz unter Berufung auf einen Irrtum bei der Antragstellung angefochten werde. Die Revisionsbeklagte hält dagegen eine Anfechtung des Antrags und damit eine Vernichtung der Einfuhrlizenz für möglich. Sie richte sich grundsätzlich

nach deutschem Recht, weil der Vollzug des Gemeinschaftsrechts den nationalen Behörden überlassen worden sei. In keinem Fall könne dagegen eingewendet werden, auf diese Weise werde die mit Hilfe der Lizenzen mögliche Voraussetzung über Warenbewegungen beeinträchtigt, denn ein Antrag auf Tageslizenz hätte auch kurz vor dem Einfuhrtermin gestellt werden können, das heißt zu einer Zeit, als der frühere Antrag längst angefochten war.

Das Bundesverwaltungsgericht kam bei der Würdigung des Falles zu der Erkenntnis, es sei an die Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofes insoweit gebunden, als dieser angenommen habe, der Antrag auf Tageslizenz sei irrtümlich gestellt worden und seine Anfechtung rechtzeitig erfolgt. Es machte daneben Ausführungen zur Irrtumsanfechtung im deutschen Verwaltungsrecht, also zur Möglichkeit analoger Anwendung bürgerlich-rechtlicher Vorschriften auf diesem Gebiet. Danach könne von einer völligen Klärung der Frage noch nicht gesprochen werden, Einschränkungen des Anfechtungsrechts seien aber nicht von der Hand zu weisen, um den Erfordernissen des öffentlichen Rechts Rechnung zu tragen. Da sich für das Bundesverwaltungsgericht im übrigen die Frage stellte, wie es sich mit der Irrtumsanfechtung im Gemeinschaftsrecht verhält, setzte es durch Beschluß vom 27. Januar 1978 das Verfahren aus und legte gemäß Artikel 177 des EWG-Vertrags folgende Fragen zur Vorabentscheidung vor:

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 Kautions, 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?

Zu diesen Fragen nehme ich wie folgt Stellung.

1. Für die Beantwortung der ersten Frage ist maßgebend, daß die Vernichtung eines Lizenzantrags im Wege der Anfechtung, mit der Folge, daß die Einfuhrlizenz und die Einfuhrverpflichtung entfallen oder beseitigt werden können, das *materielle* Einfuhrrecht betrifft. Würde man hier einen Rückgriff auf nationales Recht zulassen, so könnten, da Unterschiede in den nationalen Rechtsordnungen nicht auszuschließen sind, unerwünschte Handelsverlagerungen und Wettbewerbsverzerrungen zustande kommen. Dies kann in einem so wichtigen Rechtsbereich schwerlich hingenommen werden. Deshalb ist von der Notwendigkeit einer gemeinschaftseinheitlichen Regelung auszugehen; die Frage, ob ein Lizenzantrag wegen Irrtums angefochten werden kann, muß also nach Maßgabe des Gemeinschaftsrechts beantwortet werden.

Mit Recht wurde dazu auf die bisherige Rechtsprechung verwiesen, etwa auf das Urteil in der Rechtssache 3/74 (EuGH 28. Mai 1974 — Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel/Firma Wilhelm Pfützenreuter — Slg. 1974, 589), nach dem die Bestimmungen über Einfuhrlizenzen in den Mitgliedstaaten einheitlich ausgelegt und angewandt werden müssen. Auch ist von Interesse, daß dem Urteil der Rechtssache 40/69 (EuGH 18. Februar 1970 — Hauptzollamt Hamburg-Oberelbe/Firma Paul G. Bollmann — Slg. 1970, 69) zufolge Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Gemeinschaftsverordnungen keine Maß-

nahmen treffen dürfen, die auf eine Änderung der Tragweite oder eine Ergänzung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften hinauslaufen.

Dagegen wäre es nach dem, was ich eingangs ausgeführt habe, offenbar verfehlt, für eine abweichende Ansicht auf das Urteil 39/70 (EuGH 11. Februar 1971 — Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor/Hauptzollamt Hamburg-St. Annen — Slg. 1971, 49) zu verweisen, nach dem für den Vollzug des Gemeinschaftsrechts nationale *Form- und Verfahrensvorschriften* maßgebend sein können. Auch kann nicht etwa daran gedacht werden, ein Argument für eine andere Auffassung in Artikel 7 Absatz 2 der Kommissionsverordnung Nr. 87 zu finden, wonach „bis zu ihrer Harmonisierung nach dem Verfahren des Artikels 26 der Verordnung Nr. 19 ... die Einzelheiten für die Stellung und den Verfall sowie die Höhe der Kautions von den Mitgliedstaaten festgesetzt [werden]“. Dazu hat die Kommission meines Erachtens überzeugend geltend gemacht, daß diese Regelung von wirksamen, nicht ausgenutzten Lizenzen ausgeht und daß man es demgegenüber bei der Irrtumsanfechtung mit einem rückwirkenden Wegfall der Einfuhrlizenzen zu tun hat, also einem Sachverhalt, bei dem die Freistellung der Kautions nur eine sekundäre Folge darstellt.

Demgemäß sollte zu der ersten Frage festgehalten werden, daß eine Lösung des Problems, ob ein Antrag auf Erteilung einer Einfuhrlizenz angefochten werden kann, nicht nach nationalem Recht gefunden werden kann, sondern nur nach Gemeinschaftsrecht.

2. Danach ist zu untersuchen, ob die Anfechtung eines Antrags auf Lizenzerteilung wegen Irrtums, also die nachträgliche, rückwirkende Beseitigung eines solchen Antrags, nach EWG-Recht tatsächlich möglich erscheint.

a) Dieser Untersuchung muß ich eine Feststellung vorausschicken, die meines Erachtens wichtig ist.

Es geht im Ausgangsverfahren nicht um irgendeinen Irrtum (etwa einen Motivirrtum), sondern um einen sogenannten Erklärungsirrtum: Wir haben es mit einem Fall zu tun, in dem der Antragsteller etwas beantragte, was er nicht wollte, in dem also seine wahre Absicht nicht klar zum Ausdruck gekommen ist. Das Vorliegen eines solchen Irrtums, der — was nicht einfach ist — bewiesen werden muß, hat die letzte Tatsacheninstanz, der Hessische Verwaltungsgerichtshof, verbindlich festgestellt. Daran haben wir uns zu halten. Dagegen sind jetzt Sachverhaltsgestaltungen — ich sage dies mit Rücksicht auf gewisse, von der Kommission gewählte Formulierungen — nicht von Interesse, bei denen ein Antragsteller später entdeckt, daß seine Erwartungen, was die Entwicklung der Abschöpfungssätze angeht, nicht zutrafen und daß für ihn eine Vorausfestsetzung der Abschöpfung vorteilhafter gewesen wäre. Auch geht es nicht etwa um Fälle — hier wäre tatsächlich von der Gefahr einer Manipulation zu sprechen —, in denen ein Importeur aus kommerziellen Gründen seine Dispositionen ändern und sich deshalb von einer Einfuhrlizenz und der Einfuhrverpflichtung lossagen möchte. Durch derartige Überlegungen darf man sich also bei dem Versuch, eine Lösung für das hier interessierende Problem zu finden, nicht beeinflussen lassen.

b) Da in letzter Konsequenz die Rechtmäßigkeit des Kautionsverfalls zur Debatte steht, muß es naheliegen, die Antwort auf die uns hier interessierende Frage in der diesbezüglichen Regelung — seinerzeit Artikel 8 der Verordnung Nr. 87 — zu suchen. Es gilt also zu überlegen, ob diese Vorschrift, die ich eingangs zitiert habe, auch den Fall erfaßt, in dem es bei der Abgabe eines Lizenzantrags zu einem Irrtum kam und der Antrag aus diesem Grund beseitigt werden soll.

Dazu bin ich mit der Kommission der Ansicht, daß sich eine solche These schwerlich vertreten läßt. Zwar enthält

Artikel 8 Absatz 1 insofern sehr allgemeine Formulierungen, als davon die Rede ist, daß für die Frage des Kautionsverfalls „die Umstände in Betracht gezogen [werden], die eine Ausnahme rechtfertigen“. Auch soll nicht übersehen werden, daß dem dritten Absatz von Artikel 8 zufolge die Mitgliedstaaten eine Ausnahme im Sinne des Absatzes 1 auch beim Vorliegen anderer Gründe anerkennen können. Nach der Grundanlage der Vorschrift ist jedoch klar, daß sie nur auf den Kautionsverfall aufgrund einer *gültigen* Lizenz gemünzt ist, nicht aber auf Fälle, in denen es um die Beseitigung der Lizenz und der mit ihr verbundenen Einfuhrverpflichtung geht. Insbesondere machen die in Absatz 2 aufgeführten Beispielfälle — es sind solche der höheren Gewalt — vollkommen klar, daß Sachverhalte gemeint sind, bei denen *nachträglich eintretende Umstände* die Erfüllung einer gültigen Einfuhrverpflichtung verhindern.

c) Weiterhin zu überlegen ist daran anschließend, ob der eben behandelte Artikel 8 der Verordnung Nr. 87 in den Augen des Gemeinschaftsgesetzgebers eine abschließende Regelung darstellt, die andere Erwägungen, namentlich solche zur Irrtumsanfechtung, ausschließt, oder ob im Hinblick auf die Irrtumsanfechtung von einer Lücke des Gemeinschaftsrechts zu sprechen ist, die gegebenenfalls unter Rückgriff auf Rechtsinstitute des nationalen Rechts, also auf allgemeine Rechtsgrundsätze, auszufüllen ist.

Wie Sie wissen, vertreten die Kommission und die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordeung den zuerst genannten Standpunkt. Dafür beziehen sie sich auf Sinn und Zweck der Lizenz- und Kautionsregelung: Sie soll den Gemeinschaftsorganen für die Verwaltung der gemeinsamen Marktorganisation eine Vorausschau über die Entwicklung der Marktsituation ermöglichen, und dabei soll namentlich die Kautionsregelung, die der Durchsetzung der Ein- und Ausfuhrverpflichtungen dient, für eine größtmög-

liche Sicherheit der genannten Vorausschau sorgen. Demgemäß sei es geboten, etwaige Ausnahmen in engen Grenzen zu halten, sie also, wie es in der Verordnung geschehen sei, auf Fälle höherer Gewalt zu beschränken. Nicht zuletzt sei insofern auch von Interesse, daß Artikel 8 der Verordnung Nr. 87 für die Annullierung einer Lizenz eine Ermessensentscheidung vorsehe. Dieses System aber würde untergraben, ließe man — wie bei der Irrtumsanfechtung — ein einseitiges Lossagen von der Einfuhrverpflichtung zu.

Mir erscheint jedoch diese außerordentlich restriktive Ansicht nicht recht überzeugend.

Insofern ist schon von Interesse — auch wenn dies kein entscheidendes Argument darstellt —, daß durch spätere Verordnungen (Nr. 1373/70 und Nr. 193/75 — ABl. L 158 vom 20. Juli 1970, S. 1, und ABl. L 25 vom 31. Januar 1975, S. 10) die rückwirkende Beseitigung, der Widerruf eines Lizenzantrags, wenn auch beschränkt auf den Tag der Antragstellung (16 Uhr nach der zuerst genannten Verordnung; 13 Uhr nach der Verordnung Nr. 193/75), zugelassen wurde.

Einleuchten will mir auch nicht, daß Sinn und Zweck der Lizenz- und Kautionsregelung, wie sie den Begründungen der verschiedenen einschlägigen Verordnungen zu entnehmen sind und wie sie auch in der Rechtsprechung wiederholt verdeutlicht wurden, eine derart restriktive Auffassung unabweislich erscheinen läßt. Danach ist zwar unbestreitbar, daß es um eine genaue Vorausschätzung der Entwicklung der Marktlage geht, die im Interesse eines ordnungsgemäßen Funktionierens der gemeinsamen Preisregelung den rechtzeitigen und sinnvollen Einsatz des in den Gemeinschaftsverordnungen vorgesehenen Instrumentariums ermöglichen soll. Für mich ist aber interessant, daß die Kommission selbst eingeräumt hat, insofern komme es nicht auf absolut präzise Kenntnisse an, sondern es sei ausreichend, daß die Größenordnungen erkennbar seien. Wenn man davon aus-

geht, ist aber nicht recht einzusehen, daß *dieses* Anliegen beeinträchtigt werden könnte, wenn in gewissen, sicher sehr seltenen Fällen eine Berichtigung im Hinblick auf vorgekommene Irrtümer erfolgen muß, und dies insbesondere, wenn darauf Bedacht genommen wird, daß für eine Irrtumsanfechtung mit Rücksicht auf die Erfordernisse des Gemeinschaftssystems verhältnismäßig enge Grenzen gezogen werden.

Nicht zuletzt erscheint mir auch nicht zwingend, daß dem Urteil der Rechtssache 11/70 (EuGH 17. Dezember 1970 — Internationale Handelsgesellschaft mbH/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel — Slg. 1970, 1125) zu entnehmen sei, die zum Kautionsverfall getroffene Regelung müsse in dem von der Kommission und der Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung angenommenen Sinne als abschließend betrachtet werden. Wie Sie sich erinnern, ging es in dem genannten Fall darum, ob die Lizenz- und Kautionsregelung des Marktordnungsrechts mit Grundsätzen in Einklang steht, die gemeinsamen Grundrechtsvorstellungen entnommen werden können. In diesem Zusammenhang wurde festgestellt, die betroffenen Händler seien gegen Kautionsverfall hinlänglich geschützt durch die Bestimmungen über höhere Gewalt. Dabei wurde dieser Begriff elastisch (wie schon in der Rechtssache 4/68 (EuGH 11. Juli 1968 — Firma Schwarzwaldmilch GmbH/Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette — Slg. 1968, 561); spätere Definitionen — 25/70 (EuGH 17. Dezember 1970 — Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel/Köster, Berodt & Co.; — Slg. 1970, 1161), 158/73 (EuGH 30. Januar 1974 — E. Kampffmeyer/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel — Slg. 1974, 101), 3/74 (EuGH 28. Mai 1974 — Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel/Firma Wilhelm Pfützenreuter — Slg. 1974, 589) — entsprechen dem) dahin umschrieben, es komme nicht nur auf die absolute Unmöglichkeit

der Durchführung eines Außenhandelsgeschäftes an, maßgebend sei vielmehr das Vorliegen ungewöhnlicher, vom Willen des Händlers unabhängiger Umstände. Wenn aber im Hinblick auf dieses Problem, d. h. zu der Frage des *späteren* Erlöschens einer Einfuhr- oder Ausfuhrverpflichtung, betont wurde, es dürfe sich nicht um Sachverhalte handeln, in denen die Ausfuhr entweder aus dem eigenen Verschulden des Exporteurs oder infolge eines Irrtums seinerseits oder aber aus rein kaufmännischen Erwägungen unterbleibt, so ist doch offensichtlich, daß dabei nicht an Fälle wie den vorliegenden gedacht war, in denen ein in der Person des Antragstellers liegender Umstand dazu führen mag, daß die Einfuhrverpflichtung *rückwirkend* entfällt.

Ich bin deshalb der Auffassung, daß die Tragweite des Artikels 8 der Verordnung Nr. 87 nicht richtig erfaßt wird, wenn man in ihm eine abschließende Regelung aller Fälle des Kautionsverfalls erblicken würde — was tatsächlich rechtsstaatliche Bedenken an seiner Gültigkeit, die in der Rechtsprechung bisher nicht behandelt wurden, nicht ausschließen würde. Man hat vielmehr davon auszugehen, daß er sich nur mit dem Kautionsverfall bei Vorliegen einer *gültigen* Lizenz befaßt und daß das Gemeinschaftsrecht eine Lücke hinsichtlich der Frage aufweist, ob die Lizenzerteilung und die Begründung einer Einfuhrverpflichtung durch Beseitigung des Antrags wegen eines bei seiner Stellung unterlaufenen Irrtums unwirksam gemacht werden kann.

d) Das sich somit stellende Problem — in meinen Augen handelt es sich um das Kernproblem des Verfahrens —, wie diese Lücke angemessen auszufüllen ist, bereitet im Grundsätzlichen sicher keine Schwierigkeiten. Es ist auf die Regelungen des Rechts der Mitgliedstaaten zu derartigen Sachverhalten zurückzugreifen, und dabei ist für die Anerkennung als gemeinsamer Grundsatz — dies hat sich schon in anderem Zusammenhang gezeigt, etwa im Zusammenhang mit

Amtshaftungsansprüchen wegen normativen Unrechts — nicht unbedingt erforderlich, daß sich eine Rechtsfigur durchgängig in den Rechtsordnungen sämtlicher Mitgliedstaaten findet. Auf der anderen Seite ist natürlich zu beachten — und daraus können sich Abstriche gegenüber dem nationalen Recht ergeben —, daß die gemeinschaftsrechtliche Materie, die eine Lückenfüllung notwendig macht, besonderen Erfordernissen zu genügen hat.

Die Einzelheiten der notwendigen rechtsvergleichenden Untersuchung bringen aber — was bei dem jetzt interessierenden Gegenstand nicht verwunderlich ist — manches Problem mit sich. Sie hat von der Frage auszugehen, wie das Phänomen des Irrtums im Zivilrecht gemeinhin bewältigt wird. Dabei stößt man auf verschiedene Möglichkeiten der rechtstechnischen Erfassung: Es gibt die Befugnis, solcherart beeinflusste Geschäfte einseitig zunichs zu machen, oder auch Wertungen dahin gehend — und sie scheinen nach französischem wie auch nach niederländischem Recht bei einem Sachverhalt wie dem vorliegenden, wo eine Erklärung nicht dem tatsächlichen Willen entsprach, nahezu liegen —, Nichtigkeit des Geschäftes wegen eines „défaut de consentement“ anzunehmen. Auch zeigt sich schnell, daß unterschiedlich strenge Voraussetzungen für derartige Rechtsfolgen gelten, was im Zusammenhang mit der Frage zu sehen ist, ob im Falle der Aufhebung einer Willenserklärung Ersatz geleistet werden muß oder nicht und nach welchen Regeln. Was darüber hinaus die Übertragung solcher Rechtsgedanken aus dem bürgerlichen Recht auf den Bereich des öffentlichen Rechts angeht, wo sie nur in einem kleinen Teilsektor, nämlich wo Willenserklärungen Privater von Bedeutung sind, eine Rolle spielen, so ist es schwierig, zuverlässige Erkenntnisse zu gewinnen, weil die entsprechende Entwicklung noch nicht sehr alt ist, also keine ausgedehnte Praxis besteht, mit der Folge, daß vieles in der Rechtsprechung noch nicht

geklärt und manches in der Lehre umstritten ist.

Im vorliegenden Fall freilich können die so gekennzeichneten Schwierigkeiten in Grenzen gehalten werden. Dies einmal, weil wir uns, da es auf die Rechtssituation im Jahr 1963 ankommt, auf die Rechtsordnungen der sechs ursprünglichen Mitgliedstaaten beschränken können. Dazu möchte ich allerdings anmerken, daß ein Blick auf die dänische und angelsächsische Rechtsordnung keine vollkommen abweichenden Wertungen ergibt, wenn ein solches Pauschalurteil bei der Vielfalt der Lösungsmöglichkeiten nach englischem Recht, die bei einem kontinentalen europäischen Juristen ein Gefühl der Unsicherheit auslösen müssen, nicht als anmaßend erscheint. Zum anderen erlaubt sicher das Erfordernis, den Besonderheiten der gemeinschaftsrechtlichen Materie, um die es jetzt geht, Geltung zu verschaffen, eine gewisse Vereinfachung, denn danach dürfte es tatsächlich auf manche Detailfrage aus dem nationalen Recht nicht weiter ankommen.

Als erste wichtige Erkenntnis in der so anzustellenden Untersuchung ergibt sich die, daß nirgends von einer völligen Irrelevanz des Irrtums gesprochen werden kann. Was das italienische Recht anbelangt, so stellen wir fest, daß der subjektive Irrtum eine Rolle spielt sowie der Irrtum, der den Akt der Erklärung oder deren Übermittlung betrifft (Art. 1433 des Codice civile). Ähnliches gilt nach deutschem Recht, wo für maßgebend gehalten wird ein Irrtum über den Inhalt einer Willenserklärung und der Umstand, daß der Erklärende eine Erklärung dieses Inhalts überhaupt nicht abgeben wollte (§ 119 des Bürgerlichen Gesetzbuches). Im französischen Rechtskreis, dem das niederländische Recht in diesem Zusammenhang zumindest nahesteht, werden Irrtumsfälle — sieht man von der vorhin erwähnten Qualifizierung ab — mit der Rechtsfigur des „vice du consentement“ erfaßt.

Recht unterschiedlich ist die Situation allerdings in bezug auf die Qualität und die Begleitumstände eines Irrtums. Ist es nach deutschem Recht gleichgültig, ob der Irrtum verschuldet oder für die Gegenseite erkennbar war — was im Zusammenhang mit der Verpflichtung zum Ersatz des Vertrauensschadens zu sehen ist, die freilich im öffentlichen Recht keine oder nur eine untergeordnete Rolle spielen dürfte —, so gibt es in anderen Rechtsordnungen Einschränkungen je nach der Schwere des Irrtums oder seiner Vermeidbarkeit. Für das niederländische und belgische Recht etwa ist es wichtig, daß es sich um einen entschuldbaren Irrtum handelt (De Waal, *Les vices du consentement dans le contrat*, Pays-Bas, édité par l'Institut de droit comparé de Paris, S. 89, 92; Urteil des belgischen Kassationshofes vom 6. Januar 1944, *Pasicrisie* 1944, I, S. 133), nach französischem Recht scheiden grobe Irrtümer aus (Mazeaud, *Leçons de droit civil*, Band II, Faszikel I, Nr. 175), und nach italienischem Recht kommt es darauf an, ob ein Irrtum „essenziale“ ist (Art. 1428 des *Codice civile*). Daneben ist da und dort auch die Einsicht des Vertragspartners von Bedeutung. Dies trifft für das italienische Recht zu, wo der Irrtum für den Vertragspartner erkennbar sein muß (Art. 1428 des *Codice civile*); entsprechend scheint es sich auch im niederländischen Recht zu verhalten, nach dem auch wichtig ist, ob die Gegenseite die entscheidende Bedeutung des Elements erkennen mußte, auf das sich der Irrtum bezieht (De Waal a. a. O., S. 94).

Was die Übertragung derartiger Institutionen des bürgerlichen Rechts auf den öffentlich-rechtlichen Bereich angeht, so ergibt sich die weitere wichtige Erkenntnis, daß dies in keiner Rechtsordnung prinzipiell ausgeschlossen ist.

Für das deutsche Recht wurde dies im Vorlagebeschluß selbst dargelegt, unter Hinweis auf die einschlägige Rechtsprechung etwa zum Sozialrecht und zum Beamtenrecht. Betont wurde dazu allerdings auch, daß die Erfordernisse des öf-

fentlichen Rechts Einschränkungen notwendig machen können. So könnte der Gesichtspunkt der Interessenabwägung dazu führen, daß das Interesse des Erklärenden an der Berichtigung eines Irrtums gegenüber dem Interesse der Allgemeinheit an der Aufrechterhaltung eines Aktes zurückzutreten hat. Daneben wird in der Lehre (Krause, *Die Willenserklärungen des Bürgers im Bereich des öffentlichen Rechts*, Verwaltungsarchiv 1970, S. 297) auch danach unterschieden, ob es sich um einen verschuldeten oder nichtverschuldeten Irrtum handelt. Für das niederländische Recht ist in diesem Zusammenhang ein Fall aus dem Beamtenrecht von Interesse, in dem es um die Beendigung eines Dienstverhältnisses aufgrund unrichtiger Informationen ging (Ambtenarengerecht d'Amsterdam, 26. August 1949, *Administratieve en Recht, Beslissingen* 1949, S. 803). Aus dem belgischen Recht kann eine Entscheidung des Conseil d'État zu einem Fall angeführt werden, in dem in bezug auf einen Verwaltungsakt von Bedeutung war, daß Zwang auf den Betroffenen ausgeübt worden war (Conseil d'État, 27. Juni 1952, *Recueil* 1952, S. 630). Für das italienische Recht gibt es eine deutliche einschlägige Doktrin (Alessi, *Principi di diritto amministrativo* 1974, Band II, S. 551; Zanobini, *Corso di diritto amministrativo* 1958, Band I, S. 230), und es kann etwa verwiesen werden auf eine Entscheidung des Consiglio di Stato zu einem Sachverhalt, bei dem — es handelte sich um die Demission eines Beamten — ein Irrtum über seine statistische Lage von Bedeutung war (Consiglio di Stato, 6. Juli 1956, *Foro amministrativo* 1957, I, S. 42). Endlich lassen sich auch im französischen Recht in diesem Zusammenhang Fälle anführen, in denen bei mitwirkungsbedürftigen Verwaltungsakten wichtig war, daß sie zustande kamen unter Zwang, unter dem Einfluß einer nervösen Depression, weil der Betroffene außerstande war, die Tragweite der erlassenen Entscheidung zu würdigen, oder wo ein Irrtum über den Gegenstand des

Aktes festzustellen war (Conseil d'État, 15. Januar 1931, Recueil Lebon 1931, S. 49; Conseil d'État, 10. November 1971, Recueil Lebon 1971, S. 667; Conseil d'État, 22. Mai 1968, Recueil Lebon 1968, S. 991; Conseil d'État, 6. Juni 1958, Recueil Lebon 1958, S. 323).

Erstreckt man die Untersuchung darüber hinaus auch auf die Frage der Rechtsfolgen eines Irrtums — Unwirksamkeit eines Aktes kraft einseitiger Erklärung des Betroffenen oder Aufhebung des fraglichen Verwaltungsaktes aufgrund rechtzeitiger Anfechtung im Rechtswege —, so zeigt sich, daß letzteres in Italien und in Frankreich notwendig ist, wenn nicht ein Widerruf durch die Verwaltungsbehörde erfolgt (Consiglio di Stato, 12. Juli 1958, Foro amministrativo 1958, I, 2, S. 610; Conseil d'État, 3. November 1922, Recueil Lebon 1922, S. 790). Für das deutsche Recht scheint dies noch nicht geklärt zu sein; es finden sich aber Stimmen in der Literatur, die ebenfalls eine gerichtliche Annullierung des fraglichen Aktes nach rechtzeitiger Anfechtung für erforderlich halten (Krause a. a. O.).

Überlegt man sich nach alledem, welche Schlußfolgerung für den vorliegenden Fall angemessen erscheint — eine umfassende Theorie zur Bedeutung des Irrtums im Gemeinschaftsrecht ist jetzt wohl in allen Details nicht zu entwickeln —, so wird man schwerlich ausschließen können, daß ein Irrtum im Zusammenhang mit der Beantragung einer Einfuhrlizenz geltend gemacht werden kann; man wird vielmehr diese Möglichkeit als Ausfluß eines allgemeinen Rechtsgedankens anzuerkennen haben.

Dagegen läßt sich — wie schon angedeutet — nicht auf den bereits erwähnten Sinn und Zweck der Lizenz- und Kautionsregelung verweisen. Ihr begrenzter Wert ergibt sich tatsächlich schon daraus, daß die Vorausschau über die Marktentwicklung aufgrund der tatsächlich durchgeführten Einfuhren, für die Tageslizenzen kurzfristig beantragt werden können, immer wieder berichtet wer-

den muß, daß es möglich war, Lizenzen zwischen 95 und 105 % auszunützen, und daß auch Fälle höherer Gewalt immer wieder zu Korrekturen zwingen. Ein solcherart mit Unzulänglichkeiten behaftetes System zwingt sicher nicht dazu, jede Berichtigung im Wege der Irrtumsanfechtung unter Berufung darauf auszuschießen, daß ein allgemeines Interesse an seinem ungestörten Funktionieren besteht.

Andererseits dürfen jene Erfordernisse aber auch nicht völlig außer acht gelassen werden, d. h. es ist darauf Bedacht zu nehmen, daß sich die Erschütterungen des Systems, die sich aus Irrtumsanfechtungen ergeben können, in möglichst engen Grenzen halten. Daraus ergibt sich meines Erachtens die Notwendigkeit einer strengen zeitlichen Limitierung des Anfechtungsrechts. Sie schließt die Pflicht des Lizenzempfängers ein, ausgehändigte Lizenzen sogleich zu prüfen und Beanstandungen danach unmittelbar vorzubringen, damit eventuelle Korrekturen innerhalb ganz kurzer Zeiträume vorgenommen werden können. Dies entspricht dem im Urteil der Rechtssache 3/74 festgehaltenen Prinzip, Ansprüche aus höherer Gewalt müßten unverzüglich geltend gemacht werden. Davon sollte man aus Gründen der Rechtssicherheit auch nicht abgehen bei Erkennbarkeit des Irrtums, muß doch auch in solchen Situationen die Verwaltung daran interessiert sein, schnell zu wissen, ob tatsächlich Konsequenzen daraus gezogen werden. Desgleichen halte ich es nicht für angebracht, danach zu differenzieren, ob gleichzeitig mit der Anfechtung ein neuer, auf Vorausfestsetzung der Abschöpfung gerichteter Antrag eingereicht wird, denn einmal gibt es für derartige Kombinationen keinerlei Anhaltspunkte im nationalen Recht und zum anderen ist es nach dem System der Marktordnung nicht nur wichtig, den Umfang zu erwartender Einfuhren zu kennen, sondern auch deren Belastung. Hält man aber diese grundsätzliche Einstellung für richtig, so verlieren andere, vorhin ebenfalls

angeführte Gesichtspunkte im Gemeinschaftsrecht jede Bedeutung. Ich denke dabei namentlich an die Frage, ob nur entschuldbare Irrtümer relevant sein können oder ob grobe Irrtümer außer Betracht zu bleiben haben.

Nur auf einen Punkt — er wurde bei der rechtsvergleichenden Untersuchung gleichfalls berührt — ist danach noch einzugehen, nämlich auf die Art und Weise der Geltendmachung des Irrtums — durch einfache Erklärung gegenüber der Behörde oder im Wege der gerichtlichen Anfechtung der erteilten Lizenz. Dazu hat sich gezeigt, daß eine Reihe von Rechtsordnungen den zuletzt genannten Weg vorsieht, und dies könnte es nahelegen, von einem entsprechenden Grundsatz auch für das Gemeinschaftsrecht auszugehen. Dafür würde zudem sprechen, daß auf diese Weise — jedenfalls wenn die Verwaltung das Vorliegen eines Irrtums nicht anerkennt — die notwendige Klärung alsbald und nicht erst im Zusammenhang mit dem Kautionsverfall, der unter Umständen erst Monate später ausgesprochen wird, erfolgt. Andererseits ist wohl nicht von der Hand zu weisen, daß übertriebene Erwartungen an das genannte Erfordernis nicht geknüpft werden dürfen, denn auch bei sofortiger Einleitung eines Anfechtungsverfahrens wird eine definitive Klärung schwerlich zu einer Zeit eintreten können, die eine rechtzeitige Korrektur der Vorausschau der Marktentwicklung ermöglicht. Dazuhin wird man auch einräumen müssen, daß die Frage, wie ein Akt beseitigt wer-

den kann, der nach Gemeinschaftsrecht keinen Bestand haben soll, ohne weiteres zum Bereich der Form- und Verfahrensvorschriften im Sinne des Urteils 39/70 gerechnet werden mag. Deshalb neige ich dazu, eine Antwort auf diese Frage nicht als notwendig gemeinschaftsrechtlich anzusehen. Sie kann in Anlehnung an die angeführte Rechtsprechung und ohne irgendeine Gefährdung des gemeinschaftsrechtlichen Systems getrost dem nationalen Recht überlassen werden.

3. Die dritte Frage schließlich, auf die nach alledem noch einzugehen ist, wird uns gleichfalls nicht lange beschäftigen. Sie betrifft die Rechtsfolgen einer Irrtumsanfechtung in bezug auf den Verfall der Kautions, die ein Antragsteller nach Gemeinschaftsrecht stellen muß.

Dazu reicht die Feststellung aus, daß im Falle einer ordnungsgemäßen Anfechtung, die sich auf einen relevanten Irrtum stützt und rechtzeitig geltend gemacht wird (sei es — je nach nationalem Recht — durch einseitige Erklärung oder gerichtliche Anfechtung), der so angegriffene Antrag entfällt. Ohne rechtswirksamen Antrag aber ist auch die daraufhin ausgestellte Lizenz unwirksam und damit die sich aus ihr ergebende Einfuhrverpflichtung hinfällig. Da andererseits Voraussetzung für einen Kautionsverfall die Nichterfüllung der Einfuhrverpflichtung ist, kann bei ordnungsgemäßer Anfechtung des Antrags auf Lizenzerteilung dieser Verfall nicht eintreten, so daß die gestellte Kautions freizugeben ist.

4. Demnach kann auf das Vorabentscheidungsersuchen des Bundesverwaltungsgerichts insgesamt wie folgt geantwortet werden:

- a) Die Frage, ob ein Antrag auf Erteilung einer Einfuhrlizenz gemäß Artikel 16 Absatz 1 Satz 1 der Verordnung Nr. 19/62 angefochten werden kann und welche Wirkungen eine solche Anfechtung hat, ist grundsätzlich nach Gemeinschaftsrecht zu beantworten.
- b) Die Anfechtung eines solchen Antrags wegen Erklärungsirrtums des Antragstellers ist nach Gemeinschaftsrecht nicht ausgeschlossen. Mit Rück-

sicht auf das System der Lizenz- und Kautionsregelung, deren Funktionieren möglichst wenig beeinträchtigt werden darf, ist es aber erforderlich, daß ein Antragsteller unmittelbar nach Empfang der Lizenz deren Inhalt prüft und sodann unverzüglich die Anfechtung erklärt. Bei dieser nach dem System der Regelung erforderlichen Limitierung kommt es nicht darauf an, ob der Irrtum vom Anfechtenden verschuldet wurde oder nicht.

- c) Die Frage, ob bei Vorliegen eines Erklärungsirrtums die einfache Erklärung der Anfechtung der zuständigen Behörde gegenüber ausreicht oder ob eine gerichtliche Anfechtung der erteilten Lizenz erforderlich ist, beantwortet sich nach nationalem Recht.
- d) Die wirksame Anfechtung eines Lizenzantrags — gegebenenfalls im Rechtswege — zieht die Beseitigung der Einfuhrlizenz und damit der Einfuhrverpflichtung nach sich, zu deren Sicherung eine Kautionsstellung zu stellen war. Der Verfall der Kautionsstellung kann danach nicht eintreten.