

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS KARL ROEMER  
VOM 28. NOVEMBER 1972

*Herr Präsident,  
meine Herren Richter!*

Die Problematik des Vorlageverfahrens, zu dem ich heute Stellung nehme, ist mit der des Verfahrens 32/72 verwandt. Ich kann mich daher in meinen einleitenden Bemerkungen auf wenige Andeutungen beschränken.

Wie Sie wissen, sieht Artikel 9 der Verordnung Nr. 120/67 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide (ABl. Nr. 117 vom 19. Juni 1967) vor, daß für die am Ende des Getreidewirtschaftsjahres (also am 31. Juli) vorhandenen Bestände an Weichweizen, Hartweizen, Roggen und Gerste aus der Ernte der Gemeinschaft eine Übergangsvergütung gewährt werden kann. Diese Möglichkeit ist zu sehen im Zusammenhang mit der für Getreide geltenden Interventionsregelung. Die durch sie bewirkte Preisgarantie muß die Tatsache berücksichtigen, daß im Laufe eines Wirtschaftsjahres durch Lagerung Unkosten entstehen und daß sich die Marktpreise so erhöhen. Deshalb werden während eines Wirtschaftsjahres durch monatliche Zuschläge die in der Marktordnung vorgesehenen Richtpreise, Interventionspreise und Schwellenpreise ständig erhöht. Bei Weizen und Roggen erreichen sie jedoch im Mai ihren höchsten Stand. Für die Monate Juni und Juli ist keine Erhöhung vorgesehen, und zwar deswegen, weil zu dieser Zeit schon Getreide der neuen Ernte auf dem Markt erscheint. Ab Juni gelten also die normalen Interventionspreise des neuen Wirtschaftsjahres, die — wie uns die Kommission versichert hat — bisher immer unter denen des alten Wirtschaftsjahres gelegen hätten. So gesehen könnte ein Anreiz bestehen, Lagerbestände der alten Ernte noch im Monat Mai zur Intervention anzubieten, und dies, obwohl der Markt in der Folgezeit durchaus noch aufnahmefähig ist. Um dem entgegenzuwirken, ist die Ge-

währung einer Übergangsvergütung für Getreide aus der alten Ernte vorgesehen. Sie soll dafür sorgen, daß Getreide risikolos auch bis zum 31. Juli auf Lager gehalten werden kann. Dabei gilt für die Bemessung der Übergangsvergütung nach Artikel 9 Absatz 3 der Verordnung Nr. 120/67, daß sie höchstens gleich dem Unterschied zwischen dem im letzten Monat des Getreidewirtschaftsjahres geltenden Richtpreis und dem Richtpreis des ersten Monats des neuen Wirtschaftsjahres ist.

Von der Möglichkeit des Artikels 9 der Verordnung Nr. 120/67 wurde vor Ablauf des Wirtschaftsjahres 1968/1969 u. a. für Weichweizen sowie Brotroggen Gebrauch gemacht (dies ergibt sich aus der Ratsverordnung Nr. 882/69 (ABl. L 117 vom 16. Mai 1969) vom 13. Mai 1969). Einzelheiten über die Bedingungen zur Gewährung der Übergangsvergütung sind in der Kommissionsverordnung Nr. 963/69 (ABl. L 126 vom 28. Mai 1969) vom 27. Mai 1969 geregelt. Aus ihr ist namentlich Artikel 3 anzuführen, in dem es heißt: „Um in den Genuß der Übergangsvergütung zu kommen, die die zuständige Behörde des Mitgliedstaats bewilligt, auf dessen Gebiet sich die Lagerbestände befinden, muß der Antragsteller

- der genannten Behörde durch spätestens am 7. Juni 1969 abgesandtes Einschreiben, Fernschreiben oder Telegramm seine Absicht, möglicherweise die Gewährung der Übergangsvergütung zu beantragen, sowie die Mengen jeder in Artikel 1 genannten Getreideart mitgeteilt haben, die ihm gegebenenfalls am 31. Mai 1969 gehören, wobei Lagerhalter und Lager, in dem diese Bestände kontrolliert werden können, anzugeben sind;
- bei derselben Behörde durch spätestens am 5. August 1969 abgesandtes Einschreiben, Fernschreiben oder Te-

telegramm einen Antrag auf Gewährung der Übergangvergütung gestellt haben, wobei die am 31. Juli 1969 gehörenden Bestände an Getreide anzugeben sind. Der Antrag muß mindestens die im Anhang II vorgesehenen Angaben und Erklärungen enthalten.“

Außerdem ist Artikel 5 von Wichtigkeit. Er bestimmt: „Die zuständige Behörde eines jeden Mitgliedstaats übt auf dessen Gebiet die erforderlichen Kontrollen der Lagerbestände und ihrer Bewegungen aus. Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten erlassen alle erforderlichen zusätzlichen Maßnahmen, um den besonderen Verhältnissen auf deren Gebieten Rechnung zu tragen; sie legen insbesondere die Fristen fest, während welcher die Bestände und ihre Bewegungen zu kontrollieren sind.“

Diese Bestimmungen sind auch für die Klägerin des Ausgangsverfahrens, ein in der Bundesrepublik Deutschland (in der Nähe von Stuttgart) ansässiges Mühlenunternehmen, von Bedeutung. Sie hatte anscheinend am 31. Mai 1969 Lagerbestände an Weichweizen und Brotroggen und die Absicht, dafür eine Übergangvergütung zu beantragen. Dies teilte sie der Beklagten des Ausgangsverfahrens, der zuständigen deutschen Behörde, auf einem ihr von dieser Stelle übersandten Formblatt mit. Das Formblatt trug das Datum des 6. Juni 1969, wurde aber erst am 9. Juni 1969 zur Post gegeben. Mit Rücksicht auf diesen Umstand, d. h. weil die in der Kommissionsverordnung Nr. 963/69 fixierte Frist nicht beachtet worden ist, verweigerte die Einfuhr- und Vorratsstelle die Gewährung der Übergangvergütung.

Das hält die Firma Magstadt nicht für gerechtfertigt. Sie ist der Ansicht, bei der erwähnten Frist handele es sich lediglich um eine sogenannte Ordnungsfrist, also um eine Frist, die bei entschuldbarer Versäumnis Nachsicht zulasse. So gesehen sei insbesondere zu berücksichtigen, daß der Betriebsinhaber der Klägerin erst am 9. Juni aus einem Auslandsurlaub zurückgekehrt sei und daß ihr die Meldeformulare erst am 8. Juni 1969 zugegan-

gen sind. Da die Firma Magstadt mit dieser Ansicht indessen weder im Widerspruchsverfahren noch vor dem Verwaltungsgericht Frankfurt Anklage fand, brachte sie die Angelegenheit im Wege der Berufung bis vor den Hessischen Verwaltungsgerichtshof, bei dem sie jetzt noch anhängig ist. Dieses Gericht hatte sich zwar schon wiederholt hinsichtlich der Antragsfrist, die am 5. August abließ, zu der Auffassung bekannt, es handele sich um eine Ausschußfrist, deren Nichtbeachtung zum Anspruchsverlust führe. Weil das Gericht aber der Meinung ist, möglicherweise gelte für die Frist zur Abgabe der ersten Absichtserklärung (also die am 7. Juni 1969 ablaufende Frist) etwas anderes, setzte es durch Beschluß vom 28. Juni 1972 das Verfahren aus und legte folgende Frage zur Vorabentscheidung vor:

„Handelt es sich bei der Frist in Artikel 3 erster Gedankenstrich der Verordnung (EWG) Nr. 963/69 der Kommission vom 27. Mai 1969 (ABl. L 126 vom 28. Mai 1969 Seite 126/8), nach welcher der Antragsteller durch spätestens am 7. Juni 1969 abgesandtes Einschreiben, Fernschreiben oder Telegramm seine Absicht mitteilen muß, möglicherweise die Gewährung der Übergangvergütung zu beantragen,

- a) um eine Ausschußfrist, d. h. um eine Frist, deren Nichteinhaltung stets den Verlust des Anspruchs auf Übergangvergütung zur Folge hat, oder um eine bloße Ordnungsfrist, d. h. um eine Frist, deren Versäumnis bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen nicht den Verlust des Anspruchs auf Übergangvergütung zur Folge hat?
- b) Wenn letzteres der Fall sein sollte, enthält das Gemeinschaftsrecht der EWG Regelungen allgemeiner Art oder allgemeine Rechtsgrundsätze, die zum Inhalt haben, unter welchen Voraussetzungen die Versäumnis von Fristen, die keine Ausschußfristen, sondern nur Ordnungsfristen sind, nicht den Verlust der betreffenden Ansprüche zur Folge hat?“

Zu dieser Frage gebe ich nunmehr folgende Stellungnahme ab.

Ich beginne sie, indem ich auf die Schlußanträge hinweise, die mein Kollege Mayras vor kurzem zu der Rechtssache 32/72 abgegeben hat. In dieser Sache ging es bekanntlich um Probleme der am Ende des Wirtschaftsjahres 1967/1968 gewährten Übergangvergütung, die in der Kommissionsverordnung Nr. 602/68 (ABl. L 114 vom 17. Mai 1968) in einer der jetzt interessierenden Kommissions-Verordnung Nr. 963/69 entsprechenden Weise geregelt worden ist. Insofern möchte ich betonen, daß mir das, was mein französischer Kollege zur Frist des Artikels 3 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 602/68 ausgeführt hat (also zu einer Regelung, die der des Artikels 3 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 963/69 völlig entspricht), absolut überzeugend erscheint. Tatsächlich kann nach den Argumenten, die Generalanwalt Mayras aus Wortlaut und Systematik der Regelung gewonnen hat und in Anbetracht der von ihm dargelegten wesentlichen, in der einschlägigen Rechtsprechung entwickelten Grundsätze nicht in Abrede gestellt werden, daß die genannte Regelung eine Ausschlußfrist enthält, d. h. eine Frist, deren Nichtbeachtung grundsätzlich zum Anspruchsverlust führt.

Wenn wir uns im gegenwärtigen Verfahren nun auch um die Auslegung des Artikels 3 erster Gedankenstrich der Verordnung Nr. 963/69, also der Regelung bemühen, die eine Frist für die Abgabe der Absichtserklärung im Hinblick auf die Erlangung der Übergangvergütung fixiert hat, so kann meines Erachtens — ich nehme das Ergebnis vorweg — nicht daran gezweifelt werden, daß insofern die gleiche Qualifizierung angebracht ist. Die Kommission hat dies, wie ich glaube, in überzeugender Weise dargestellt.

In der Tat läßt sich auch dafür einmal auf den Wortlaut der Regelung verweisen. Die Eingangsformulierung des Artikels 3 („um in den Genuß der Übergangvergütung zu kommen...“), die übrigens in gleicher Weise für die Antragsfrist wie für die Frist zur Abgabe

der Absichtserklärung gilt, legt sicher die Annahme nahe, es sei die *Entstehung* des Anspruchs von der Erfüllung dieser beiden Voraussetzungen abhängig.

Darüber hinaus gelten auch die anderen zu der Antragsfrist des zweiten Gedankenstrichs angestellten Erwägungen für die hinter dem ersten Gedankenstrich festgelegte Frist. Wichtig ist namentlich, daß in dieser verhältnismäßig detaillierten Gemeinschaftsregelung (anders als in anderen Gemeinschaftstexten) keine Ausnahmebestimmungen für Fälle unverschuldeter oder unschädlicher Fristversäumnis enthalten sind. Würde man dennoch zulassen, daß die nationalen Stellen in Einzelfällen ein Überschreiten der Frist aus besonderen Gründen akzeptieren, so brächte dies, weil dabei notwendig Verwaltungsermessen im Spiele ist, die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung in Gefahr. Das aber ließe sich schwerlich mit den in diesem Zusammenhang vom Gerichtshof schon mehrfach hervorgehobenen Grundsätzen in Einklang bringen. — Insofern kann auch nicht auf die Ermächtigungsnorm des Artikels 5 Absatz 2 hingewiesen werden, also auf die Vorschrift, die besagt: „Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten erlassen alle erforderlichen zusätzlichen Maßnahmen, um den besonderen Verhältnissen auf deren Gebieten Rechnung zu tragen; sie legen insbesondere die Fristen fest, während welcher die Bestände und ihre Bewegungen zu kontrollieren sind.“ Wie die Kommission mit Recht hervorgehoben hat, macht der Gesamtzusammenhang dieses Artikels klar, daß derartige „zusätzliche Maßnahmen“ sich nur auf Absatz 1 von Artikel 5, also auf die Durchführung der Kontrollen, beziehen können. Es wäre demnach sicher verfehlt, aus dieser Vorschrift auf die Zulässigkeit von Abweichungen von den in Artikel 3 normierten Fristen zu schließen.

Endlich läßt sich auch nicht sagen, es sei zwar angezeigt, strenge Anforderungen an die Einhaltung der Antragsfrist des Artikels 3 zweiter Gedankenstrich zu stellen, für die Absichtserklärung des ersten Gedankenstriches sei ein gleiches

Erfordernis aber nicht zu erkennen. Eher dürfte das Gegenteil richtig sein. Nach dem System der Verordnung Nr. 963 soll die Absichtserklärung offensichtlich eine Bestandsaufnahme zum 31. Mai ermöglichen; sie bildet gleichsam den maßgeblichen Ausgangspunkt für alle weiteren Vorgänge. Die darauf bezogenen Kontrollen müssen also besonders streng sein; späterhin mag man sich dagegen mit reinen Buchkontrollen begnügen. So gesehen besteht in der Tat ein erhebliches Interesse daran, daß auf eine möglichst *schnelle* Anmeldung gedrängt wird. Würde anders verfahren, so bestünde die Gefahr, daß auch für Getreide neuer Ernte Übergangsvergütung reklamiert oder daß ein und dieselbe Menge mehrmals für diese Zwecke angemeldet wird. Die Notwendigkeit, in Anbetracht der beträchtlichen auf dem Spiele stehenden finanziellen Interessen für ein Minimum an Sicherheit gegen Mißbrauch zu sorgen, schließt demnach die Möglichkeit der Nachsichtgewährung bei Fristversäumnis aus. Nur die Annahme, auch die Frist für die Abgabe der Absichtserklärung stelle eine Ausschlußfrist dar, kann in der Tat gewährleisten, daß eines der wesentlichen Ziele der Verordnung Nr. 963/69, interessierte Kreise zu einem schnellen Handeln zu veranlassen, erreicht wird.

Dem läßt sich — und auch darin stimme ich mit meinem französischen Kollegen überein — allenfalls noch dies hinzufügen: es mag daran gedacht werden, bei Vorliegen *höherer Gewalt*, also unter Rückgriff auf einen allgemeinen Rechtsgrundsatz, abweichend zu verfahren. Eine Vertiefung dieses Gedankens ist im gegenwärtigen Zusammenhang freilich nicht angebracht, kommen doch insofern offensichtlich alle von der Klägerin angeführten Umstände (Abwesenheit des Betriebsinhabers wegen Urlaubs; verspätete Zusendung der Anmeldeformulare durch die Einfuhr- und Vorratsstelle) nicht in Betracht. Das läßt sich sagen, weil die in den Gemeinschaftstexten selbst enthaltene Regelung ausreichend detailliert und vollständig ist, eine gültige Anmeldung also auch ohne die von der nationalen Verwaltung ausgearbeiteten Formulare möglich war. Außerdem war aus der Praxis der vergangenen Jahre bekannt, daß zu der fraglichen Zeit derartige Anmeldungen vorzunehmen waren; es mußten demnach interessierte Personen dafür Vorsorge treffen, daß auch in ihrer Abwesenheit die notwendigen Schritte unternommen wurden. Umstände, die zur Heranziehung des Begriffes „höhere Gewalt“ berechtigen könnten, liegen folglich in dem Fall sicher nicht vor, den der vorlegende Richter zu beurteilen hat.

Auf die vom Hessischen Verwaltungsgerichtshof gestellte Frage kann somit wie folgt geantwortet werden:

Die Vorschrift des Artikels 3 erster Gedankenstrich der Verordnung Nr. 963/69, nach der ein Antragsteller durch spätestens am 7. Juni 1969 abgeschicktes Einschreiben, Fernschreiben oder Telegramm seine Absicht mitteilen mußte, möglicherweise die Gewährung der Übergangsvergütung zu beantragen, enthält eine Ausschlußfrist, d. h. eine Frist, deren Nichteinhaltung prinzipiell den Verlust des Anspruchs auf die Übergangsvergütung zur Folge hat.