SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS CLAUS GULMANN

vom 8. Juni 1994 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Der Rat erließ am 13. Februar 1993 die Verordnung (EWG) Nr. 404/93 über die gemeinsame Marktorganisation für Bananen [1]. Die Verordnung, die am 1. Juli 1993 in Kraft trat, schafft die Grundlage für den freien Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten und eine gemeinsame Einfuhrregelung im Verhältnis zu Drittländern. Es wird ein Zollkontingent eingeführt, und es werden besondere Vorschriften über die Aufteilung dieses Kontingents erlassen. Die deutsche Regierung ist der Auffassung, daß das Kontingent zu einer Unterversorgung des Marktes führe und daß die Aufteilung des Kontingents die Unterversorgung der Märkte in einigen Mitgliedstaaten verstärke und im übrigen unakzeptable Belastungen für gewisse Gruppen von Marktbeteiligten mit sich bringe.

Die Bundesrepublik Deutschland hat mit Klageschrift vom 14. Mai 1993 die Nichtigerklärung von Titel IV (Regelung für den Handel mit dritten Ländern) und Artikel 21 Absatz 2 (Aufhebung eines insbesondere für Deutschland geltenden Zollkontingents) beantragt. Der Rat hat beantragt, die Klage abzuweisen.

Die niederländische Regierung und die belgische Regierung sind dem Verfahren zur Unterstützung der Anträge der deutschen Regierung beigetreten. Die britische, die französische, die griechische, die italienische, die portugiesische und die spanische Regierung sowie die Kommission sind dem Verfahren zur Unterstützung der Anträge des Rates beigetreten. Die italienische Regierung hat jedoch keine Erklärungen abgegeben.

2. Die deutsche Regierung hat zugleich mit ihrer Klageschrift einen Antrag auf Erlaß einstweiliger Anordnungen eingereicht, den der Gerichtshof mit Beschluß vom 29. Juni 1993 zurückgewiesen hat.

3. Nicht nur die deutsche Regierung hat die Verordnung angefochten. Mehrere Gesellschaften haben gemäß Artikel 173 EWG-Vertrag beantragt, die Verordnung für nichtig zu erklären, oder Schadensersatzklagen gemäß Artikel 178 erhoben. Der Gerichtshof hat die Klagen auf Nichtigerklärung abgewiesen, während die Klagen auf Schadensersatz an das Gericht erster Instanz verwiesen worden sind, das die Verfahren gemäß Artikel 47 der Satzung bis zum Erlaß des Urteils des Gerichtshofes in der vorliegenden Rechtssache ausgesetzt hat [2].

* Originalsprache: Dänisch.

1 — ABl. L 47, S. 1.

2 — Es handelt sich um die Rechtssachen T-516/93, Pacific Fruit Company NV, T-517/93, Léon van Parijs, T-518/93, Anton Dürbeck, T-519/93, Comafrica, und T-520/93, Pacific Fruit Company Italy Spa.

4. Das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main hat Fragen, die die Verordnung betreffen, zur Vorabentscheidung vorgelegt. Dies ist u. a. in den Rechtssachen C-465/93 (Atlanta u. a.) und C-466/93 (Atlanta u. a.) geschehen. Diese Gesellschaften hatten die Verordnung vor dem Verwaltungsgericht angefochten, das unter Hinweis auf das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 143/88 [3] einstweilige Anordnungen erließ, so daß bestimmte Vorschriften der Verordnung über den Handel mit dritten Ländern inzwischen außer Kraft gesetzt sind mit der Wirkung, daß die Gesellschaften 1993 geringere Mengen Bananen außerhalb des Zollkontingents einführen konnten [4]. Die genaueren Bedingungen, die für diese einstweiligen Anordnungen gelten müssen, sind Gegenstand der Vorlage in der Rechtssache C-465/93. In der Rechtssache C-466/93 hat das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main eine Frage nach der Gültigkeit der Verordnung vorgelegt, da es über mehrere Rügen zu entscheiden hat, die im wesentlichen mit denjenigen übereinstimmen, die die deutsche Regierung in der vorliegenden Rechtssache erhebt. Das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main hat schließlich in der Rechtssache C-389/93 (Dürbeck) dem Gerichtshof eine Frage nach der Auslegung u. a. der Vorschriften der Verordnung über den Anspruch sogenannter Neueinsteiger auf einen Anteil am Zollkontingent vorgelegt.

5. Die Bundesrepublik Deutschland stützt ihren Antrag auf Nichtigerklärung auf mehrere Gründe, von denen ein Teil Fehler beim Zustandekommen der Verordnung betrifft, nämlich daß die Kommission den Grundsatz, daß ihre Beschlüsse kollegial zu treffen seien, mißachtet habe, daß eine erneute Anhörung des Parlaments erforderlich gewesen sei und daß der Rat seine Begründungspflicht nicht erfüllt habe. Es wird weiter geltend gemacht,

— daß die Verordnung keine hinreichende Rechtsgrundlage in den Artikeln 42 und 43 habe, da sie entwicklungspolitische Ziele verfolge, und daß sie gegen die in Artikel 39 EWG-Vertrag angegebenen Ziele der Agrarpolitik verstoße,

— daß die Verordnung gegen die Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrags verstoße,

— daß die Verordnung gegen die Grundrechte der Unantastbarkeit des Eigentums und der Freiheit der Berufsausübung, gegen das Diskriminierungsverbot und gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstoße,

— daß die Verordnung gegen die Verpflichtungen der Gemeinschaft aus dem Lomé-Abkommen und dem GATT verstoße und

3 — Zuckerfabrik Süderdithmarschen (Slg. 1991, I-415).

4 — Das Verwaltungsgericht hat die einstweiligen Anordnungen davon abhängig gemacht, daß die Gesellschaften, solange die Rechtssachen anhängig sind, ihre Einfuhrbescheinigungen für 1994 nicht in dem Umfang ausnutzen, der den Mengen entspricht, die von den einstweiligen Anordnungen erfaßt werden.

— daß der Rat nicht befugt gewesen sei, das für Deutschland geltende besondere Zollkontingent aufzuheben.

— daß diese Einfuhr- und Verbrauchsbeschränkung im Zusammenhang mit den ganz ungewöhnlichen Vorschriften der Verordnung über die Aufteilung des Zollkontingents zwischen den Marktbeteiligten der Gemeinschaft zu unverhältnismäßigen Belastungen näher bezeichneter Gruppen von Marktbeteiligten führe.

6. Eine Stellungnahme namentlich zu den Argumenten über den Verstoß gegen Grundrechte und die allgemeinen Rechtsgrundsätze setzt eine genaue Kenntnis nicht nur der durch die Verordnung eingeführten Regelung des Handels mit dritten Ländern, sondern auch der Bedingungen, unter denen Bananen erzeugt und in den Handel gebracht werden, sowie der Regelungen voraus, die in den verschiedenen Mitgliedstaaten vor Inkrafttreten der Verordnung für die Einfuhr von Bananen galten.

Nicht zuletzt im Zusammenhang mit diesem Umstand bestehen zwischen den Beteiligten tiefgreifende Meinungsverschiedenheiten über die tatsächlichen Umstände, die wirtschaftliche Bewertung der Wirkungen der neuen Marktorganisation und die Notwendigkeit der durch die Verordnung angewandten Mittel zur Erreichung des Ziels der Verordnung.

7. Eine solche Kenntnis ist insbesondere notwendig, um zu der tatsächlichen Grundlage einiger Behauptungen der Bundesrepublik Stellung nehmen zu können. Die Bundesrepublik hat nachdrücklich geltend gemacht,

— daß das durch die Verordnung eingeführte Zollkontingent zu niedrig festgesetzt sei und zwangsläufig, nicht zuletzt in Deutschland, zu einer sehr beträchtlichen Beschränkung der Einfuhr und damit des Verbrauchs im Verhältnis zu der Einfuhr und dem Verbrauch vor Erlaß der Verordnung führen werde und

8. Es geht somit um Meinungsverschiedenheiten über die Umstände, unter denen nach der ständigen, unten dargelegten Rechtsprechung des Gerichtshofes dem Gemeinschaftsgesetzgeber eine umfassende Ermessensfreiheit eingeräumt werden muß. Die Bewertung des Gesetzgebers kann nur dann vom Gerichtshof verworfen werden, wenn sie auf einer offensichtlich falschen Tatsachenfeststellung beruht oder in ihr offensichtlich falsche Beurteilungen zum Ausdruck kommen. Lassen Sie mich jedoch an dieser Stelle zur Unterstreichung der Bedeutung der Rechtssache darauf hinweisen, daß mir die deutschen Argumente dafür, daß der Gesetzgeber in dieser Angelegenheit sogar die weiten Grenzen seines Ermessens überschritten habe, beachtlich erscheinen.

9. Ich möchte im folgenden zunächst die Voraussetzungen der Marktorganisation und ihren Inhalt erläutern und sodann zur Berechtigung der Klagegründe der Bundesrepublik Stellung nehmen. Ich werde die Beurteilung dieser Klagegründe mit einer Prüfung derjenigen Klagegründe einleiten, die die behauptete Verletzung der Grundrechte und der allgemeinen Rechtsgrundsätze, die im Gemeinschaftsrecht gelten, betreffen. Dies ist für die folgende Darlegung vorteilhaft, da sich dadurch eine Reihe von Wiederholungen vermeiden lassen und dies meine Stellungnahme zu einigen der übrigen Klagegründe erleichtern wird.

Erzeugung und Vertrieb von Bananen

10. Bananen gehören zu den wichtigsten landwirtschaftlichen Erzeugnissen im internationalen Handel. Sie sind bei den Verbrauchern beliebt, u. a. weil sie relativ zucker- und fettarm sind und kein Cholesterol enthalten und weil sie gleichzeitig bedeutende Mengen Vitamine, Mineralien und Fasern enthalten. Dazu kommt, daß sie sozusagen von der Hand der Natur eingepackt sind.

11. Bananen können das ganze Jahr über erzeugt werden. Sie werden in tropischen und subtropischen Gebieten erzeugt (grob gesagt, innerhalb eines Gürtels von ca. 30 Breitengraden vom Äquator). Die optimalen Anbaubedingungen sind ein Klima mit einer Durchschnittstemperatur von ca. 27 Grad Celsius und eine jährliche Niederschlagsmenge von ca. 200 bis 250 cm. Der Anbau von Bananen unter nicht optimalen Bedingungen führt dazu, daß die Anbauzeit länger ist und die Bananen kleiner werden.

12. Exportbananen werden in grünem Zustand transportiert und reifen im Verbrauchsland. Die Bananenerzeugung ist arbeitsintensiv. Die Banane ist eine Frucht, die sowohl bei der Erzeugung selbst als auch insbesondere bei ihrer Verpackung, Beförderung und Reifung eine sorgfältige Behandlung erfordert. Erzeugung, Beförderung und Reifung sind kapitalintensiv und haben sich weitgehend so entwickelt, daß die verschiedenen Phasen im Rahmen der einzelnen Gesellschaft integriert durchlaufen werden.

Die Versorgung der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft vor Inkrafttreten der Marktorganisation

13. Der Bananenverbrauch der Mitgliedstaaten wurde vor Inkrafttreten der Marktorganisation gedeckt

— erstens durch in der Gemeinschaft erzeugte Bananen (im folgenden: Gemeinschaftsbananen),

— zweitens durch Bananen, die in einigen der Staaten erzeugt werden, mit denen die Gemeinschaft das Lomé-Abkommen geschlossen hat (im folgenden: AKP-Bananen), und

— drittens durch in anderen Staaten erzeugte Bananen (im folgenden: Drittlandsbananen).

14. Gemeinschaftsbananen werden namentlich auf den Kanarischen Inseln und in den französischen Überseedepartements Guadeloupe und Martinique sowie in geringerem Umfang auf Madeira, den Azoren, Kreta und in der Algarve sowie in Lakonien erzeugt. Diese Produktion deckte ca. 20 % des Verbrauchs der Gemeinschaft.

15. AKP-Bananen werden hauptsächlich aus bestimmten afrikanischen Staaten, z. B. Kamerun und der Elfenbeinküste, sowie von bestimmten Inseln im Karibischen Meer, z. B. Jamaika und den Windward Islands, eingeführt. Der Import aus den AKP-Staaten deckte ca. 20 % des Verbrauchs der Gemeinschaft.

16. Drittlandsbananen kommen namentlich aus bestimmten mittel- und südamerikanischen Ländern, in erster Linie aus Costa Rica, Kolumbien, Ecuador und Panama.

17. Die Einnahmen aus der Bananenausfuhr machen für die fraglichen Gebiete und Staaten häufig einen wesentlichen Teil ihrer gesamten Ausfuhreinnahmen [5] aus und haben auch eine große beschäftigungsmäßige und soziale Bedeutung. In der Präambel der neuen Verordnung heißt es:

„Von sozialer, wirtschaftlicher, kultureller und umweltpolitischer Bedeutung ist der Bananenanbau in Regionen der Gemeinschaft wie ..., Regionen, die durch ihre Insellage, Abgelegenheit und rückständige Struktur geprägt sind, wobei letztere in einigen Fällen noch durch die wirtschaftliche Abhängigkeit vom Bananenanbau verschärft wird."

5 — Die folgenden Zahlen geben eine Übersicht über die bananenerzeugenden Länder nach der Bedeutung ihrer Produktion in % der gesamten Ausfuhreinnahmen (1988):

		%
EG	Guadeloupe	60,0
	Martinique	49,0
	Madeira	33,0
	Kanarische Inseln	20,0
AKP	Dominica	69,3
	Santa Lucia	59,1
	Saint Vincent	42,2
	Somalia	20,0
	Grenada	16,6
	Belize	4,2
	Elfenbeinküste	4,1
	Surinam	4,0
	Jamaika	2,3
	Kamerun	1,1
Drittländer	Honduras	36,3
	Panama	29,0
	Costa Rica	19,7
	Ecuador	13,6
	Kolumbien	5,2

18. In der vorliegenden Rechtssache ist unbestritten und von entscheidender Bedeutung für das Verständnis der Probleme, vor denen der Gemeinschaftsgesetzgeber bei Erlaß der neuen Marktorganisation stand, daß typischerweise bedeutende Preis- und Qualitätsunterschiede zwischen Drittlandsbananen einerseits und AKP- und Gemeinschaftsbananen andererseits bestehen. Diese haben ihren Grund namentlich in unterschiedlichen klimatischen und geographischen Bedingungen an den Erzeugungsstätten, in unterschiedlichen Betriebsgrößen (von Betriebsgrößen von mehreren tausend Hektar in bestimmten mittelamerikanischen Ländern bis zu wenigen Hektar auf den Karibischen Inseln), in den Produktionsbedingungen und in der Behandlung der Bananen während der Beförderung usw. Typischerweise bestehen beträchtliche Unterschiede im Hektarertrag (z. B. ca. 40 Tonnen in gewissen lateinamerikanischen Ländern und zwischen 10 und 20 Tonnen in AKP-Ländern). Das typische Resultat sind u. a. die sehr unterschiedlichen Verkaufspreise. Im vorliegenden Verfahren sind stark voneinander abweichende Zahlen genannt worden; die Tendenz ist jedoch dieselbe, nämlich daß Drittlandsbananen bei weitem (bis zu 100 %) billiger sind als AKP-Bananen, die wiederum billiger sind als Gemeinschaftsbananen [6].

19. Ursprünglich war es insbesondere eine amerikanische Gesellschaft, die United Brands, die die Erzeugung und Vermarktung lateinamerikanischer Bananen in der Hand hatte, weshalb diese auch „Dollarbananen" genannt wurden. Multinationale Gesellschaften, die sämtliche Produktions- und Handelsstufen jedenfalls bis zur Löschung in den Einfuhrländern in der Hand haben, beherrschen auch jetzt noch den Handel mit lateinamerikanischen Bananen, selbst wenn in einigen dieser Länder Erzeugerorganisationen hinzugekommen sind, die die Vermarktung beherrschen. Infolge der Kosten der Beförderung und Reifung werden Gemeinschafts- und AKP-Bananen weitgehend auch von größeren Gesellschaften oder Erzeugerzusammenschlüssen vermarktet.

20. Vor Inkrafttreten der neuen Verordnung gab es in der Gemeinschaft keinen einheitlichen Bananenmarkt. Die Situation war die, daß der Markt in einer Reihe von Ländern ganz oder teilweise inländischen Erzeugnissen und/oder Importen aus AKP-Ländern vorbehalten war. Es handelte sich um die Märkte im Vereinigten Königreich, Spanien, Frankreich, Griechenland und Portugal. Diese Märkte werde ich im folgenden „geschlossene Märkte" nennen. Der italienische Markt wurde ursprünglich von Somalia — einem AKP-Staat — versorgt, ist aber in den letzten Jahren hauptsächlich mit Drittlandsbananen versorgt worden.

Die Märkte in den übrigen Ländern — den Niederlanden, Belgien, Luxemburg, Irland, Dänemark und Deutschland — wurden insgesamt im wesentlichen mit Drittlandsbana-

6 — Die deutsche Regierung trägt in der Klageschrift vor, die bisherigen cif-Preise für Drittlandsbananen hätten in den Jahren 1987 bis 1992 durchschnittlich 450 ECU (1992: 432 ECU) pro Tonne betragen, die Preise für AKP-Bananen und Gemeinschaftsbananen dagegen zwischen 650 und 750 ECU pro Tonne (1992: AKP-Bananen 626 ECU und Gemeinschaftsbananen 754 ECU) und in Spanien sogar bis 830 ECU pro Tonne. Die britische Regierung hat in ihren Erklärungen ausgeführt, die fob-Preise hätten 1992 für Drittlandsbananen durchschnittlich 242 ECU pro Tonne, für AKP-Bananen 466 ECU pro Tonne (um 93 % höher) und für Gemeinschaftsbananen 551 ECU pro Tonne (um 128 % höher) betragen.

nen versorgt. Diese Märkte werde ich im folgenden „offene Märkte" nennen.

21. Auf die Einfuhr von Drittlandsbananen wurde ein innerhalb des GATT konsolidierter Einfuhrzoll von 20 % des Warenwertes erhoben. Es galt jedoch eine besondere Zollbefreiung für die Einfuhr nach Deutschland. Diese Regelung hatte ihre Grundlage in einem Protokoll, das dem in Artikel 136 EWG-Vertrag vorgesehenen Durchführungsabkommen über die Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete mit der Gemeinschaft beigefügt war. Aufgrund dieses Protokolls wurde jährlich ein Kontingent festgesetzt, innerhalb dessen Deutschland zollfrei importieren konnte. Für den Fall, daß dieses Kontingent zur Dekkung des deutschen Verbrauchs nicht ausreichte und die überseeischen Länder und Gebiete sich außerstande sahen, die zusätzliche deutsche Nachfrage zu befriedigen, erklärten sich die beteiligten Mitgliedstaaten gemäß Absatz 6 des Protokolls bereit, „einer entsprechenden Erhöhung des deutschen Kontingents zuzustimmen". Zwischen den Beteiligten ist unstreitig, daß die deutsche Regierung diese Zustimmung immer erhalten konnte, da die beteiligten Mitgliedstaaten anerkannt haben, daß es für die deutschen Marktbeteiligten nicht möglich war, sich ausreichende Lieferungen aus den überseeischen Ländern und Hoheitsgebieten zu beschaffen.

22. Diese sehr unterschiedlichen Regelungen für das Angebot von Bananen führten dazu, daß der Bananenverbrauch und die Bananenpreise von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat stark variierten. So betrug der Durchschnittsverbrauch in den Mitgliedstaaten mit offenen Märkten jährlich etwas über 14 kg pro Einwohner, während der durchschnittliche Jahresverbrauch in Mitgliedstaaten mit geschlossenen Märkten etwas unter 9 kg pro Einwohner lag.

23. In der Präambel der Verordnung des Rates über die gemeinsame Marktorganisation für Bananen wurden die bestehenden Marktverhältnisse wie folgt beschrieben, wobei zugleich die Notwendigkeit der Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation begründet wurde:

„In den Bananen erzeugenden Mitgliedstaaten der Gemeinschaft gibt es bis heute nationale Marktordnungen, die den Erzeugern den Absatz ihrer Produktion auf dem Markt des betreffenden Mitgliedstaats sowie einen die Produktionskosten deckenden Erlös sichern sollen. Diese nationalen Marktordnungen sehen mengenmäßige Beschränkungen vor, die die Verwirklichung eines einheitlichen Marktes für Bananen behindern. Einige der Mitgliedstaaten, die keine Bananen erzeugen, gewähren Bananen aus den AKP-Staaten einen privilegierten Zugang zu ihrem Markt, während andere eine liberalisierte Einfuhrregelung und ein Mitgliedstaat sogar eine Präferenzregelung anwenden. Diese unterschiedlichen Regelungen beeinträchtigen den freien Verkehr von Bananen innerhalb der Gemeinschaft und die Durchführung einer gemeinsamen Regelung für den Handel mit dritten Ländern. Im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes ist es erforderlich, eine ausgewogene und flexible gemeinsame Marktorganisation für Bananen einzuführen, die an die Stelle der

verschiedenen nationalen Regelungen tritt" (zweite Begründungserwägung).

sind, ohne jedoch die Einfuhren von Bananen aus den anderen Bananen erzeugenden Drittländern zu behindern" (dritte Begründungserwägung).

Die Verordnung über die gemeinsame Marktorganisation

25. Im Verfahren ist nicht bestritten worden, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber als eines der grundlegenden Ziele der Verordnung die Berücksichtigung der Interessen der Gemeinschafts- und AKP-Erzeuger sehen konnte. Die Frage ist die, ob die Rechtsgrundlage und die Mittel, die der Gemeinschaftsgesetzgeber zur Verfolgung dieses Ziels gewählt hat, rechtmäßig sind.

24. Der Gemeinschaftsgesetzgeber ging davon aus, daß die gemeinsame Marktorganisation, die zum freien Verkehr innerhalb der Gemeinschaft und zu einer gemeinsamen Regelung für den Handel mit dritten Ländern führen sollte, unter gebührender Berücksichtigung der Erzeuger von Gemeinschafts- und AKP-Bananen durchgeführt werden mußte.

26. Es wird insoweit auch nicht bestritten, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber vor einer schwierigen Aufgabe stand, nämlich den Absatz von Erzeugnissen zu angemessenen Preisen zu gewährleisten, die weder preismäßig noch nach Auffassung der Verbraucher qualitätsmäßig mit Erzeugnissen aus Staaten konkurrieren können, die mühelos jede tatsächlich bestehende Nachfrage in der Gemeinschaft befriedigen können.

Die grundlegende Erwägung des Gesetzgebers im Zusammenhang mit der Berücksichtigung der verschiedenen in Betracht kommenden Interessen durch die Verordnung ist in der Präambel wie folgt ausgedrückt worden:

„Im Rahmen dieser gemeinsamen Marktorganisation soll es unter Einhaltung der Gemeinschaftspräferenz und der verschiedenen internationalen Verpflichtungen der Gemeinschaft möglich sein, Bananen aus der Gemeinschaft und aus den AKP-Staaten, den traditionellen Bananenlieferanten der Gemeinschaft, zu Preisen auf dem Gemeinschaftsmarkt abzusetzen, die sowohl den Erzeugern angemessene Erlöse gewährleisten als auch für die Verbraucher angemessen

27. Eine Durchsicht der Verordnung ergibt, welche Mittel der Gesetzgeber gewählt hat, um das Ziel der Verordnung zu erreichen.

28. Die Verordnung, die aufgrund der Artikel 42 und 43 EWG-Vertrag nach Anhörung

des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses mit der erforderlichen qualifizierten Mehrheit erlassen wurde, enthält fünf Titel. Titel I betrifft den Erlaß gemeinsamer Qualitäts- und Vermarktungsnormen [7], und Titel II enthält Vorschriften über Erzeugerorganisationen in der Gemeinschaft. Diese spornen z. B. durch Gründungsbeihilfen zur Errichtung derartiger Organisationen an, und von den Organisationen wird erwartet, daß sie wesentliche Aufgaben u. a. in Verbindung mit der Konzentration des Angebots wahrnehmen.

29. Titel III enthält Vorschriften über eine Beihilferegelung zugunsten der eigenen Erzeugnisse der Gemeinschaft.

30. Zunächst kann nach Artikel 10 eine Beihilfe für Strukturverbesserungen und andere Maßnahmen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Erzeuger gewährt werden.

31. Weiter ist in Artikel 12 *eine Beihilfe zum Ausgleich etwaiger Erlöseinbußen* vorgesehen. Diese Beihilferegelung wird in der Präambel wie folgt begründet:

„Durch die nationalen Marktordnungen konnten die Bananenerzeuger der betreffenden Mitgliedstaaten bisher einen ausreichenden Erlös am Markt erzielen, so daß eine kostendeckende Erzeugung möglich war. Bei der Schaffung der gemeinsamen Marktorganisation dürfen die Erzeuger nicht schlechter gestellt werden als bisher, und da sich das Preisniveau auf diesen Märkten ändern dürfte, ist es angezeigt, eine Ausgleichsbeihilfe zu schaffen, die etwaige Erlöseinbußen infolge der Anwendung der neuen Regelung abdeckt, und die EG-Erzeugung zu den Kosten zu erhalten, die durch die besondere strukturelle Lage in den betreffenden Gebieten verursacht werden. Dies sollte so lange geschehen, bis dank entsprechender Maßnahmen eine Strukturanpassung stattgefunden hat ...“ (siebte Begründungserwägung).

Die Ausgleichsbeihilfe wird berechnet anhand der Differenz zwischen

— einem Erlös in gewissen Referenzjahren — dem „pauschalen Referenzerlös“ —, der in späteren Durchführungsverordnungen festgesetzt werden soll, und

7 — Nach der Präambel beruhen diese Vorschriften auf folgender Erwägung:
„Um die Versorgung des Marktes mit Erzeugnissen gleichbleibender und ausreichender Qualität unter Berücksichtigung der Besonderheiten und der verschiedenen erzeugten Sorten zu ermöglichen und den Absatz der Gemeinschaftserzeugnisse zu gewinnbringenden Preisen zu gewährleisten, die den Erzeugern einen angemessenen Erlös sichern, ist es angezeigt, gemeinsame Qualitätsnormen für Bananen und gegebenenfalls Vermarktungsnormen für Verarbeitungserzeugnisse aus Bananen festzulegen“ (vierte Begründungserwägung).

— einem „durchschnittlichen Erlös aus der Bananenerzeugung", der sich jährlich aus dem Durchschnitt der Preise für vermarktete Gemeinschaftsbananen abzüglich der durchschnittlichen Transport- und Lieferkosten errechnet.

Unter besonderen Bedingungen kann außerdem eine Zusatzbeihilfe gewährt werden.

Die Beihilfe wird von der Kommission vor dem 1. März für das vorhergehende Jahr festgesetzt; unter besonderen Voraussetzungen kann jedoch ein Vorschuß gezahlt werden. Die Ausgleichsabgabe wird nur bis zu einer Vermarktung von 854 000 Tonnen Bananen gewährt, die auf eine näher angegebene Art und Weise auf die verschiedenen Erzeugungsgebiete aufgeteilt werden [8].

Artikel 13 bestimmt schließlich, daß Prämien für die Aufgabe des Bananenanbaus gewährt werden können.

32. Es war vorgesehen, eine Beihilferegelung für Erzeuger von AKP-Bananen einzuführen. Die Kommission legte im Dezember 1992 aufgrund des Artikels 113 EWG-Vertrag den Vorschlag für eine Verordnung vor, die Vorschriften sowohl über fachlichen und finanziellen Beistand als auch über eine Einkommensstützung enthielt, die grundsätzlich der entspricht, die den Gemeinschaftserzeugern gewährt wird [9]. Diese Verordnung ist noch nicht erlassen worden. Nach den abgegebenen Erklärungen wird vor einer weiteren Behandlung des Vorschlags im Rat der Ausgang der vorliegenden Rechtssache abgewartet.

33. Titel IV der Verordnung enthält Vorschriften über den Handel mit dritten Ländern. Die Gültigkeit dieser Vorschriften wird, wie bereits ausgeführt, von der deutschen Regierung bestritten.

34. Diese Vorschriften beruhen u. a. auf einer Unterscheidung zwischen den traditionellen AKP-Bananen und den nichttraditionellen AKP-Bananen. Bei den erstgenannten handelt es sich um Bananen, die aus AKP-Staaten eingeführt werden, die herkömmlicherweise Bananen in die Gemeinschaft ausführen, wenn die Einfuhr sich innerhalb der Mengen hält, die in einem Anhang der Ver-

8 — Nach Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung werden die Mengen wie folgt aufgeteilt:
„1. 420 000 Tonnen für die Kanarischen Inseln,
2. 150 000 Tonnen für Guadeloupe,
3. 219 000 Tonnen für Martinique,
4. 50 000 Tonnen für Madeira, die Azoren und die Algarve,
5. 15 000 Tonnen für Kreta und Lakonien."

9 — ABl. 1992, C 344, S. 9.

ordnung festgesetzt sind. Die Gesamtmenge dieser Einfuhren beträgt 857 700 Tonnen [10].

„damit eine zufriedenstellende Vermarktung der in der Gemeinschaft geernteten Bananen sowie der Erzeugnisse mit Ursprung in den AKP-Staaten im Rahmen der Vereinbarungen im Abkommen von Lomé unter möglichst weitgehender Aufrechterhaltung der traditionellen Handelsströme erreicht werden kann ...“

35. Die Handelsregelung besagt, daß die Einfuhr nur unter Vorlage einer Einfuhrbescheinigung erfolgen kann, die grundsätzlich jedem erteilt wird, der sie beantragt. Die Ausstellung der Einfuhrbescheinigung hängt davon ab, daß eine Garantie dafür gegeben wird, daß die Einfuhr stattfindet. Die Einfuhr ist somit jedenfalls grundsätzlich nicht mengenmäßig beschränkt. Die Handelsregelung enthält jedoch wichtige Vorschriften über die Erhebung von Zöllen.

Artikel 18 Absatz 1 der Verordnung bestimmt:

„Jährlich wird ein Zollkontingent in Höhe von 2 Millionen Tonnen Eigengewicht für Einfuhren von Drittlandsbananen und nicht herkömmliche Einfuhren von AKP-Bananen eröffnet.

36. Traditionelle AKP-Bananen können zollfrei eingeführt werden. Für die Einfuhr von Drittlandsbananen und nichttraditionellen AKP-Bananen wird ein Zollkontingent eröffnet. Dies geschieht nach der zehnten Begründungserwägung der Präambel,

Im Rahmen dieses Zollkontingents wird auf Einfuhren von Drittlandsbananen eine Abgabe von 100 ECU/Tonne erhoben; nicht herkömmliche Einfuhren von AKP-Bananen unterliegen einem Zollsatz von Null ...“

Artikel 18 Absatz 2 bestimmt in diesem Zusammenhang, daß außerhalb des Kontingents die nicht herkömmlichen Einfuhren von AKP-Bananen einer Abgabe von 750 ECU/Tonne und die Einfuhren von Drittlandsbananen einer Abgabe von

10 — In dem Anhang ist folgendes festgelegt:

	„Nettogewicht in Tonnen
Elfenbeinküste	155 000
Kamerun	155 000
Surinam	38 000
Somalia	60 000
Jamaika	105 000
Santa Lucia	127 000
Saint Vincent und die Grenadinen	82 000
Dominica	71 000
Belize	40 000
Kap Verde	4 800
Grenada	14 000
Madagaskar	5 900
	857 700“

850 ECU/Tonne unterliegen. In der elften Begründungserwägung der Präambel heißt es:

„Auf Einfuhren außerhalb des Zollkontingents muß ein ausreichend hoher Zoll erhoben werden, damit der Absatz der Gemeinschaftserzeugung sowie der der herkömmlichen AKP-Mengen unter annehmbaren Bedingungen möglich ist."

37. Die Verordnung sieht zwei Möglichkeiten für die Erhöhung des Zollkontingents vor. In Artikel 16 Absatz 1 heißt es: „Jährlich wird eine Bedarfsvorausschätzung über die Erzeugung und den Verbrauch in der Gemeinschaft sowie die voraussichtlichen Einfuhren und Ausfuhren erstellt." Die Bedarfsvorausschätzung wird nach Absatz 2 auf der Grundlage u. a. der Daten über die im abgelaufenen Jahr in der Gemeinschaft vermarkteten Bananenmengen und der Angaben über den voraussichtlichen Verbrauch, die sich insbesondere auf die jüngsten Verbrauchstendenzen und die Entwicklung der Marktpreise stützen, erstellt. Diese Bedarfsfeststellung kann nach Artikel 16 Absatz 3 *im Verlauf des Wirtschaftsjahres* revidiert und das Zollkontingent entsprechend angepaßt werden, *wenn die Erzeugung und die Einfuhr durch außergewöhnliche Umstände berührt werden,* die nach der Präambel u. a. besondere Witterungsverhältnisse sein können. Die Bedarfsvorausschätzung bildet weiterhin nach Artikel 18 Absatz 1 die Grundlage für die *Anpassung des Zollkontingents, die gegebenenfalls jedes Jahr erfolgt, wenn die anhand der Bedarfsvorausschätzung ermittelte Gemeinschaftsnachfrage steigt.* Nach Artikel 20 ist es die Kommission, die die Bedarfsvorausschätzungen ausarbeitet und gegebenenfalls über die Erhöhung des Zollkontingents entscheidet, auf jeden Fall gemäß dem besonderen Verwaltungsausschußverfahren, das in Artikel 27 der Verordnung festgesetzt ist.

38. Artikel 19 legt die Aufteilung des Zollkontingents zwischen den Marktbeteiligten fest. Diese Aufteilung wird in der dreizehnten Begründungserwägung der Verordnung wie folgt begründet:

„Zur Einhaltung der obengenannten Ziele unter gleichzeitiger Berücksichtigung der Besonderheiten der Vermarktung von Bananen muß die Verwaltung des Zollkontingents so gestaltet werden, daß zwischen Marktbeteiligten, die zuvor Drittlandsbananen und nichtherkömmliche AKP-Bananen vermarktet haben, einerseits und Marktbeteiligten, die zuvor Gemeinschaftsbananen und herkömmliche AKP-Bananen vermarktet haben, andererseits unterschieden wird und dabei gleichzeitig den neuen Marktbeteiligten, die eine Geschäftstätigkeit in diesem Sektor gerade erst aufgenommen haben oder aufnehmen werden, eine bestimmte Menge vorbehalten bleibt."

Artikel 19 Absatz 1 regelt diese Aufteilung näher:

„Das Zollkontingent wird ab 1. Juli 1993 anteilig wie folgt eröffnet:

a) 66,5 v. H. für die Gruppe der Marktbeteiligten, die Drittlandsbananen und/oder nichttraditionelle AKP-Bananen vermarktet haben;

b) 30 v. H. für die Gruppe der Marktbeteiligten, die Gemeinschaftsbananen und/oder traditionelle AKP-Bananen vermarktet haben;

c) 3,5 v. H. für in der Gemeinschaft niedergelassene Marktbeteiligte, die ab 1992 mit der Vermarktung von anderen als Gemeinschafts- und/oder traditionellen AKP-Bananen beginnen."

Vermarktung bedeutet nach Artikel 15 Absatz 5 das Inverkehrbringen, mit Ausnahme der Einzelhandelsstufe.

Nach Artikel 19 Absatz 2 erhalten die einzelnen Marktbeteiligten nach getrennt durchgeführten Berechnungen für die Gruppe a und die Gruppe b Einfuhrbescheinigungen auf der Grundlage des durchschnittlichen Absatzes von Bananen, den sie in den letzten drei Jahren, für die Angaben vorliegen, getätigt haben. Es wird ausdrücklich bestimmt, daß Drittlandsbananen und/oder nichttraditionelle AKP-Bananen, die aufgrund von Gruppe-b-Bescheinigungen eingeführt werden, bei den Mengen, die einen Anspruch auf Gruppe-a-Bescheinigungen verleihen, nicht mitgerechnet werden. Die genauen und ziemlich komplizierten Regeln für die Berechnung der Anteile der Marktbeteiligten sind in der Verordnung Nr. 1442/93 der Kommission mit Durchführungsbestimmungen zu der Einfuhrregelung für Bananen [11] festgelegt.

39. Titel V der Verordnung enthält „allgemeine Bestimmungen", darunter die vorgenannte Aufhebung des besonderen, für Deutschland geltenden Zollkontingents. Artikel 23 enthält eine Rechtsgrundlage für den Erlaß von Maßnahmen zur Behebung ernstlicher Störungen aufgrund von Einfuhren oder Ausfuhren. Artikel 30 enthält eine Rechtsgrundlage für den Erlaß besonderer Maßnahmen, wenn diese notwendig sind, um den Übergang von den bisher geltenden Regelungen zu der errichteten Marktorganisation zu erleichtern. Nach Artikel 32 schließlich ist die Kommission verpflichtet, dem Parlament und dem Rat spätestens am Ende des dritten Jahres der Anwendung der Verordnung einen Bericht über das Funktionieren dieser Verordnung zu unterbreiten. Dazu heißt es: „Dieser Bericht enthält insbesondere eine Analyse der Entwicklung, die bei der Vermarktung der Gemeinschafts-, Drittlands- und AKP-Bananen seit der Anwendung dieser Rege-

11 — ABl. L 142, S. 6.

lung eingetreten ist. Der Bericht umfaßt gegebenenfalls entsprechende Vorschläge."

40. Die Unterscheidung zwischen Gemeinschaftsbananen und traditionellen AKP-Bananen einerseits und Drittlandsbananen und nichttraditionellen AKP-Bananen andererseits spielt in der vorliegenden Rechtssache eine zentrale Rolle. Aus den bisherigen Ausführungen ist wohl hervorgegangen, daß traditionelle AKP-Bananen nach der Verordnung weitgehend wie Gemeinschaftsbananen, nichttraditionelle AKP-Bananen dagegen im wesentlichen wie Drittlandsbananen behandelt werden. Da die AKP-Bananen, die in die Gemeinschaft eingeführt werden, heute in der Praxis allein traditionelle Bananen sind, glaube ich es zur Vereinfachung der Darstellung verantworten zu können, nicht in jedem Einzelfall die Unterscheidung zwischen traditionellen und nichttraditionellen AKP-Bananen vorzunehmen. Wenn ich von Gemeinschafts-/AKP-Bananen spreche, meine ich damit Gemeinschafts- und traditionelle AKP-Bananen, und wenn ich von Drittlandsbananen spreche, meine ich damit Drittlands- und nichttraditionelle AKP-Bananen.

Die Verletzung von Grundrechten und allgemeinen Rechtsgrundsätzen

41. Die deutsche Regierung hat geltend gemacht, die Vorschriften der Verordnung über den Handel mit dritten Ländern seien ungültig, da sie das Eigentumsrecht und jedenfalls eigentumsgleiche Rechte einschließlich des Rechts auf freie Berufsausübung verletzten und gegen den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstießen.

42. Es ist unbestritten, daß die Grundrechte und die angeführten Grundsätze integrierender Bestandteil des Gemeinschaftsrechts sind und daß von Gemeinschaftsorganen erlassene Rechtsakte ungültig sind, wenn sie diese Rechte und Grundsätze nicht wahren [12].

43. Es ist ebenfalls unbestritten und unbestreitbar, daß die Vorschriften der Verordnung, insbesondere die Einführung des Zollkontingents und dessen Aufteilung auf die verschiedenen Gruppen von Marktteilnehmern, einen spürbaren Eingriff in die Situation der Marktteilnehmer und namentlich in bestehende Erwerbsstrukturen für die Marktteilnehmer, die auf den bisher offenen Märkten tätig sind, darstellen.

44. Meines Erachtens besteht kein Anlaß, gesondert zu prüfen, ob die umstrittenen

12 — Siehe u. a. Urteil vom 13. Juli 1989 in der Rechtssache 5/88 (Wachauf, Slg. 1989, 2609, Randnr. 17), Urteil vom 11. Juli 1989 in der Rechtssache 265/87 (Schräder, Slg. 1989, 2237, Randnr. 21) und Urteil vom 25. Oktober 1978 in den verbundenen Rechtssachen 103/77 und 145/77 (Royal Scholten-Honig, Slg. 1978, 2037, Randnr. 26).

Verordnungsvorschriften eine Verletzung jedes der genannten Rechte und Grundsätze darstellen. Der gemeinsame Kern der Klagegründe ist der, daß eine unterschiedliche Behandlung und ein unverhältnismäßiger Eingriff in gewisse rechtlich geschützte Interessen der Marktteilnehmer vorliegen, die nicht durch das Ziel, das die Verordnung verfolgt, gerechtfertigt sind.

45. So sicher es ist, daß das Eigentum in der Rechtsordnung der Gemeinschaft geschützt ist, so klar ist es auch, daß dieser Schutz nicht absolut ist. Dies hat der Gerichtshof wiederholt in genauer Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Eigentumsschutzes in den Mitgliedstaaten und gemäß der Europäischen Menschenrechtskonvention entschieden.

Dasselbe gilt für das Recht auf freie Berufsausübung.

So gehören nach den Ausführungen des Gerichtshofes im Urteil vom 11. Juli 1989 in der Rechtssache Schräder [13]

„sowohl das Eigentumsrecht als auch die freie Berufsausübung zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts. Diese Grundsätze können jedoch keine uneingeschränkte Geltung beanspruchen, sondern müssen im Hinblick auf ihre gesellschaftliche Funktion gesehen werden. Folglich können die Ausübung des Eigentumsrechts und die freie Berufsausübung namentlich im Rahmen einer gemeinsamen Marktorganisation Beschränkungen unterworfen werden, sofern diese Beschränkungen tatsächlich dem Gemeinwohl dienenden Zielen der Gemeinschaft entsprechen und nicht einen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen, nicht tragbaren Eingriff darstellen, der die so gewährleisteten Rechte in ihrem Wesensgehalt antastet ...“ (Randnr. 15).

46. Der Rat und mehrere Streithelfer haben geltend gemacht, daß die Interessen, in die durch die Verordnung eingegriffen werde, nicht zu den grundrechtlich geschützten Interessen gehörten. Es handele sich um die Interessen der Marktbeteiligten, ihre Marktanteile zu erhalten und damit zugleich die vorgenommenen Investitionen in Beförderungsanlagen und Anlagen für die Reifung zu nutzen [14]. Es muß eingeräumt werden, daß es zweifelhaft erscheint, ob derartige Interessen vom Grundrechtsschutz umfaßt sind.

Meines Erachtens besteht jedoch in der vorliegenden Rechtssache für den Gerichtshof kein Grund, zu dieser Frage Stellung zu neh-

13 — Siehe oben, Fußnote 12.

14 — Es ist darauf hinzuweisen, daß in der vorgenannten Rechtssache C-466/93 (Atlanta u. a.) das vorlegende Gericht u. a. ausgeführt hat, daß die umstrittenen Vorschriften der Verordnung „die Drittlands-Marktbeteiligten um die Früchte der von ihnen getätigten Investitionen im Bananenhandel“ bringen, da „durch den Mengenentzug ihre gesamte über drei Jahrzehnte hinweg aufgebaute Bananen-Logistik entwertet“ werde und „die auf allen Stufen des Bananenhandels durch eigene Investitionen geschaffenen Kapazitäten nicht mehr wirtschaftlich genutzt werden“ könnten.

men. Selbst wenn die Interessen vom Grundrechtsschutz umfaßt wären, kann dieser Beschränkungen unterliegen, und die Prüfung der Rechtmäßigkeit dieser Beschränkungen würde weitgehend mit der Prüfung zusammenfallen — oder könnte besser noch im Rahmen dieser Prüfung erfolgen —, die aufgrund des Gleichheits- und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes vorzunehmen ist. Bei dieser Prüfung wird unter allen Umständen die Natur der Interessen, in die eingegriffen wird, zu berücksichtigen sein.

47. Der allgemeine Gleichheitsgrundsatz ist, wie gesagt, ein integrierender Bestandteil des Gemeinschaftsrechts und hat im übrigen in Artikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag einen konkreten Ausdruck gefunden. Der Gerichtshof hat in ständiger Rechtsprechung entschieden, daß der Gleichheitsgrundsatz beinhaltet, daß es untersagt ist, vergleichbare Sachverhalte unterschiedlich zu behandeln, es sei denn, daß eine Ungleichbehandlung objektiv gerechtfertigt wäre [15].

48. Die deutsche Regierung, die von der niederländischen Regierung unterstützt wird, macht geltend, die Zuteilung von 30 % des Gesamtzollkontingents an Marktbeteiligte, die in den Referenzjahren Gemeinschafts- und AKP-Bananen vermarktet hätten, führe zu einer unbegründeten Ungleichbehandlung der traditionellen Importeure von Drittlandsbananen und die Wirkungen dieser Ungleichbehandlung würden im übrigen durch die Beschränkung der vorhandenen Einfuhrmöglichkeiten verstärkt, die die Festsetzung des Zollkontingents mit sich bringe.

49. Der Rat hat demgegenüber u. a. vorgetragen, das 30 %-Kontingent sei ein notwendiges und damit angemessenes Mittel zur Erreichung des wesentlichen Ziels der Verordnung, nämlich des Absatzes der Gemeinschafts- und AKP-Bananen zu angemessenen Preisen.

50. Es läßt sich nicht ausschließen, daß dem Rat darin recht zu geben ist, daß es einen sachlichen Grund für die dem ersten Anschein nach vorliegende Ungleichbehandlung der Marktbeteiligten gibt. Diese Frage fällt im vorliegenden Verfahren weitgehend mit derjenigen zusammen, wie weit die Belastungen, die einer Gruppe von Marktbeteiligten zum Vorteil einer anderen Gruppe auferlegt werden, unverhältnismäßig und im übrigen zur Erreichung des Ziels der Verordnung nicht notwendig sind. Die Prüfung dieser Frage erfolgt am besten im Zusammenhang mit der Prüfung, die anhand des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes vorzunehmen ist.

51. Der Gerichtshof hat entschieden, daß der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz auch für den Gemeinschaftsgesetzgeber gilt und daß er besagt, daß Rechtsakte der Gemeinschaftsorgane nicht über das hinausgehen dürfen, was zur Erreichung der verfolgten Ziele geeignet und erforderlich ist, und daß der

15 — Siehe z. B. Urteil vom 19. Oktober 1977 in den verbundenen Rechtssachen 124/76 und 20/77 (Moulins Pont-à-Mousson, Slg. 1977, 1795, Randnr. 17) und Urteil vom 13. Dezember 1984 in der Rechtssache 106/83 (Sermide, Slg. 1984, 4209, Randnr. 28).

Gesetzgeber zwischen mehreren geeigneten Maßnahmen die am wenigsten belastende zu wählen hat. Ferner müssen die Belastungen in angemessenem Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen [16]. Generalanwalt Capotorti hat zu Recht ausgeführt, daß „der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bedeutet, daß die den Bürgern auferlegten Lasten nicht das zur Befriedigung des jeweiligen öffentlichen Interesses erforderliche Maß überschreiten dürfen. Wenn also eine Rechtshandlung für bestimmte Kategorien der von ihr Betroffenen eine im Verhältnis zu den — im Zusammenhang der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse und der verfügbaren Mittel konkret festzustellenden — Erfordernissen übermäßige Belastung enthält, so verletzt sie den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit." [17]

52. Es steht fest, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber über ein großes Maß an Freiheit bei der Beurteilung verfügt, welche Mittel zur Erreichung des vom Gesetzgeber verfolgten Ziels anzuwenden sind. Der Gerichtshof hat zu seiner Verhältnismäßigkeitsprüfung ausgeführt,

„daß der Gemeinschaftsgesetzgeber im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik über einen Ermessensspielraum verfügt, der seiner politischen Verantwortung, die ihm die Artikel 40 und 43 EWG-Vertrag übertragen, entspricht. Folglich kann die Rechtmäßigkeit einer in diesem Bereich erlassenen Maßnahme nur dann beeinträchtigt sein, wenn diese Maßnahme zur Erreichung des Ziels, das das zuständige Organ verfolgt, offensichtlich ungeeignet ist." [18]

53. Auch die Nachprüfung der Richtigkeit der Bewertungen, die der Gemeinschaftsgesetzgeber dem Erlaß seiner Maßnahmen zugrunde gelegt hat, durch den Gerichtshof ist in einem Fall wie dem vorliegenden begrenzt. Der Gerichtshof hat wie folgt entschieden:

„Ist [der Gesetzgeber der Gemeinschaft] insbesondere für den Erlaß einer Regelung genötigt, die künftigen Auswirkungen dieser Regelung zu beurteilen, und lassen sich diese Auswirkungen nicht genau vorhersehen, so kann seine Beurteilung nur dann beanstandet werden, wenn sie im Hinblick auf die Erkenntnisse, über die er im Zeitpunkt des Erlasses der Regelung verfügte, offensichtlich irrig erscheint." [19]

54. Die deutsche Regierung hat, wie gesagt, vorgetragen, daß die Eingriffe sehr schwerwiegend seien und daß ihre Wirkungen speziell bestimmte Gruppen und nicht andere vergleichbare Gruppen träfen, ohne daß sie

16 — Siehe z. B. Urteil vom 13. November 1990 in der Rechtssache C-331/88 (Fedesa, Slg. 1990, I-4023, Randnr. 13).

17 — Urteil vom 5. Juli 1977 in der Rechtssache 114/76 (Bela-Mühle/Grows-Farm, Slg. 1977, 1211, 1231).

18 — Urteil vom 13. November 1990 (Fedesa, a. a. O., Randnr. 14). Siehe auch Urteil vom 11. März 1987 in den verbundenen Rechtssachen 279/84, 280/84, 285/84 und 286/84 (Rau, Slg. 1987, 1069, Randnr. 34).

19 — Urteil vom 21. Februar 1990 in den verbundenen Rechtssachen 267/88 bis 285/88 (Wuidart, Slg. 1990, I-435, Randnr. 14). Siehe auch Urteil vom 7. Februar 1973 in der Rechtssache 40/72 (Schroeder/Bundesrepublik Deutschland, Slg. 1973, 125, Randnr. 14) und Urteil vom 13. Juni 1972 in den verbundenen Rechtssachen 9/71 und 11/71 (Compagnie d'approvisionnement/Kommission, Slg. 1972, 391, Randnr. 39).

als notwendige Mittel zur Erreichung des Ziels der Verordnung angesehen werden könnten, und daß sie im Verhältnis zur Zielsetzung der Verordnung unverhältnismäßig seien. Der Rat und die Regierungen sowie die Kommission, die dem Verfahren zur Unterstützung der Anträge des Rates beigetreten sind, bestreiten dies.

55. Für eine Stellungnahme zu der Meinungsverschiedenheit in diesem Punkt ist es erforderlich, auf die unterschiedlichen Auffassungen der Beteiligten zur Spürbarkeit des Eingriffs einzugehen. Dies macht es erforderlich, teils das Vorbringen der Beteiligten zu der Frage darzulegen, ob das durch die Verordnung festgesetzte Zollkontingent von 2 Millionen Tonnen ausreichte, um den zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung bestehenden Bedarf in der Gemeinschaft zu decken, und teils die Wirkungen der besonderen Vorschriften über die Aufteilung des Zollkontingents auf die Erwerbsstruktur zu schildern.

Das Zollkontingent

56. Das Zollkontingent wurde in die Verordnung als ein Steuerungsinstrument aufgenommen, im Hinblick auf die Erreichung des Ziels der Verordnung und insbesondere um den Absatz der Gemeinschafts- und traditionellen AKP-Bananen zu Preisen sicherzustellen, die sowohl für die Verbraucher angemessen sind als auch den Erzeugern einen angemessenen Erlös sichern. Der sehr hohe Einfuhrzoll für Waren außerhalb des Kontingents gewährt zweifellos einen wesentlichen Schutz gegen die Einfuhr von Drittlandsbananen außerhalb des Kontingents.

57. Der Rat ist davon ausgegangen, daß ein Zollkontingent von 2 Millionen Tonnen zusammen mit der eigenen Bananenerzeugung der Gemeinschaft und den Einfuhren aus den AKP-Ländern ausreichen würde, um den bestehenden Verbrauch in der Gemeinschaft aufrechtzuerhalten. Diese Auffassung kommt vermutlich in der dritten Begründungserwägung der Präambel der Verordnung zum Ausdruck, wonach deren Ziel erreicht werden kann, „ohne ... die Einfuhren von Bananen aus den anderen Bananen erzeugenden Drittländern zu behindern", und in der zehnten Begründungserwägung, wonach das Zollkontingent eröffnet wird, um eine zufriedenstellende Vermarktung der Gemeinschafts-/AKP-Bananen „unter möglichst weitgehender Aufrechterhaltung der traditionellen Handelsströme" zu erreichen. Der Rat hat in der mündlichen Verhandlung bekräftigt, daß die Absicht bestanden habe, daß der bestehende Verbrauch in der Gemeinschaft aufrechterhalten werden sollte. Die Kommission teilt diese Auffassung [20].

Der Rat hat ausgeführt, daß das Zollkontingent — dessen Höhe im Verhältnis zum Zollkontingent in dem von der Kommission im August 1992 eingereichten Vorschlag unverändert ist — aufgrund des Durchschnitts der Importzahlen für Drittlandsbananen in den Jahren 1989 bis 1991 berechnet

20 — In der Pressemitteilung der Kommission vom 8. April 1992 über die zukünftige Marktorganisation für Bananen heißt es u. a.: „Die Höhe des mengenmäßigen Kontingents ... wird dem derzeitigen Volumen der Einfuhren von Bananen aus der Dollarzone entsprechen und kann sich verändern. Ihre Wirkung auf die Preise für die Verbraucher, die insbesondere Bananen aus der Dollarzone kaufen, wird deshalb sehr begrenzt sein."

war. Die Kommission und der Rat sind der Auffassung, daß diese drei Jahre repräsentativ seien und die korrekteste Grundlage für die Berechnung der Importe bilden würden, die die Aufrechterhaltung des bei Inkrafttreten der Verordnung bestehenden Verbrauchs ermöglichen würden.

58. Die deutsche Regierung hat die Höhe des Zollkontingents nachdrücklich beanstandet, die ihrer Meinung nach die Aufrechterhaltung des bestehenden Verbrauchs nicht ermögliche, sondern im Gegenteil eine beträchtliche Beschränkung der bestehenden Einfuhren und damit des bestehenden Verbrauchs mit sich bringe.

Sie verweist in diesem Zusammenhang auf die Einfuhr und den Verbrauch im Jahre 1992, die weit höher seien als in dem Jahr, das der Rat zugrunde gelegt habe. Sie macht im übrigen geltend, daß es auf einem Markt, der binnen zehn Jahren eine konstante und kräftige Steigerung aufgewiesen habe, auf jeden Fall verkehrt sei, den erwarteten Verbrauch aufgrund einer Durchschnittszahl aus einem früheren Dreijahreszeitraum festzulegen. Die endgültige und berichtigte Zahl von Eurostat hinsichtlich des Bananenverbrauchs für 1992 sei ungefähr 3,8 Millionen Tonnen gewesen. Die Verordnung werde zu einer Unterversorgung des Marktes um 500 000 Tonnen führen.

59. Der Rat und die Kommission, die ebenfalls die berichtigten Eurostat-Zahlen für 1992 zugrunde legen, machen geltend, daß das Zollkontingent schließlich in der richtigen Höhe festgesetzt worden sei. Die Anwendung einer Durchschnittszahl ergebe das zutreffendste Bild des zu erwartenden Verbrauchs, sowohl weil zu erwarten sei, daß der ursprüngliche sehr hohe Verbrauch in den neuen deutschen Bundesländern sinken werde, als auch weil die Zahlen für 1992 künstlich hoch seien; die Marktbeteiligten hätten 1992 besonders große Mengen eingeführt, um sich bei Inkrafttreten der neuen Marktorganisation die beste Ausgangssituation für ihren Kontingentanteil zu verschaffen [21].

60. Meines Erachtens hat die deutsche Regierung bis zu einem gewissen Grade recht. Nach den vorliegenden Erklärungen kann nicht davon ausgegangen werden, daß das festgesetzte Zollkontingent ausreicht, um den bestehenden Verbrauch aufrechtzuerhalten.

61. Ich berücksichtige insbesondere den Umstand, daß die Verbrauchsentwicklung in der Gemeinschaft seit Mitte der achtziger Jahre — im übrigen in Übereinstimmung mit der Verbrauchsentwicklung in vergleichbaren Ländern — ständig gestiegen ist. Die ent-

21 — Der Rat trägt in seiner Klagebeantwortung vor, das Kontingent sei richtig berechnet, selbst wenn die Zahl für 1992 mitgerechnet würde. Dieses Ergebnis werde jedoch durch das gleichzeitige Mitzählen der entsprechenden niedrigeren Zahl für 1988 erreicht.

sprechenden Zahlen für den Zeitraum 1984 bis 1991 sind die folgenden (in 1 000 Tonnen): 1984: 1 821, 1985: 1 941, 1986: 2 424, 1987: 2 516, 1988: 2 840, 1989: 2 974, 1990: 3 330 und 1991: 3 629 [22]. Die Eurostat-Zahl für 1992 ist, wie gesagt, 3,8 Millionen Tonnen. Im Hinblick auf diese Entwicklung ist es schwer akzeptierbar, die Durchschnittszahlen für 1989 bis 1991 anzuwenden, wobei noch zu bemerken ist, daß die Zahlen für 1989 die Verbrauchszahlen für die neuen deutschen Bundesländer nicht umfassen.

62. Der Rat hatte keine Möglichkeit, den Verbrauch im Jahre 1992 für die Festsetzung der Höhe des Kontingents mitzuberücksichtigen. Inzwischen hätte er einsehen müssen, daß die angewandte Berechnungsmethode — selbst wenn die Anwendung einer Durchschnittszahl in anderen Zusammenhängen die richtige Methode ist — nicht zu dem zutreffendsten Ergebnis führen konnte. Die ständige Erhöhung des Verbrauchs, die sich nach den vorliegenden Erklärungen fortsetzen könnte, zeigte jedenfalls, daß die Zahlen für 1991 als Grundlage für die Berechnung hätten dienen müssen. Dies hätte bedeutet, daß das Zollkontingent, soweit es die Erzeugung von Gemeinschafts- und AKP-Bananen betrifft, um 200 000 bis 300 000 Tonnen höher hätte sein müssen.

63. Die deutsche Regierung hat weiter darauf hingewiesen, daß der Rat keine Rücksicht auf die Konsequenzen der zu erwartenden Annäherung der Preise auf den geschlossenen und den offenen Märkten genommen habe. Sie hat ausgeführt, daß nach den Erfahrungen, darunter denen in bezug auf den italienischen Markt, bedeutende Verbrauchssteigerungen auf den bislang geschlossenen Märkten zu erwarten waren. Eine Verbrauchssteigerung von nur einem Kilo pro Person pro Jahr auf diesen Märkten würde zu einer Steigerung des Verbrauchs um 230 000 Tonnen pro Jahr führen. Es ist nicht ausgeschlossen, daß die Regierung mit diesem Tatsachenvorbringen recht hat. Andererseits wird die Entwicklung des Verbrauchs nach Inkrafttreten der Marktorganisation von den Wirkungen des Eingriffs der Organisation in die bisherigen Marktmechanismen abhängen. Es ist u. a. eine offene Frage, ob die Annäherung der Preise — die vermutlich unter allen Umständen Zeit brauchen wird — zu Verbrauchssteigerungen auf den bislang geschlossenen Märkten führen wird, die bedeutender sind als die Beschränkungen des Verbrauchs auf den bislang offenen Märkten.

64. Der Rat hat vorgetragen, daß es nicht von entscheidender Bedeutung sei, ob das Zollkontingent möglicherweise zu niedrig festgesetzt worden ist. Nach Artikel 18 Absatz 1 der Verordnung bestehe eine Pflicht, das Kontingent zu erhöhen, wenn die anhand der jährlichen Bedarfsvorausschätzung der Kommission ermittelte Gemeinschaftsnachfrage steige, und nach Artikel 16 Absatz 3 könne das Kontingent unter besonderen Bedingungen selbst im Verlauf eines Wirtschaftsjahres erhöht werden. Der Rat weist in diesem Zusammenhang

22 — Siehe Anlage 1 zum Schriftsatz der Kommission. Die Zahlen wurden aufgrund von Angaben der FAO, der Mitgliedstaaten und von Eurostat errechnet und entsprechen im großen und ganzen denjenigen, die in Anlage 1 der Klageschrift, dem Gutachten der Zentralen Markt- und Preisberichtsstelle für Erzeugnisse der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft GmbH, angegeben sind.

auf die Begründung des Beschlusses über die von der Bundesrepublik Deutschland beantragten einstweiligen Anordnungen hin, in dem der Gerichtshof entsprechende Verpflichtungen der Organe bejaht hat [23].

65. Es gibt mehrere Umstände, die die Bedeutung dieses Arguments abschwächen.

66. Erstens kann darauf hingewiesen werden, daß die deutsche Regierung tatsächlich eine Erhöhung des Kontingents beantragt hat, die jedoch trotz der oben angeführten Umstände abgelehnt wurde [24]. Auch steht fest, daß die Kommission bis auf weiteres keine selbständigen Initiativen zugunsten einer Erhöhung des Kontingents ergriffen hat [25].

67. Zweitens — und dies ist wichtiger im Zusammenhang mit der Beurteilung des Vorbringens des Rates — besteht Anlaß, die Natur der Pflicht hervorzuheben, die die Organe im Zusammenhang mit der Erhöhung des Kontingents haben.

68. Das Zollkontingent ist nach den Änderungsregeln der Verordnung jedes Jahr auf der Grundlage der Bedarfsvorausschätzungen der Kommission zu beurteilen. Diese Bedarfsvorausschätzungen werden nach

23 — In den Randnrn. 43, 44 und 45 des Beschlusses des Gerichtshofes heißt es dazu:
„Der Rat räumt ein, daß sich die Vorausschätzungen, auf die er sich gestützt habe, als unrichtig herausstellen könnten, da er auf diesem Gebiet nicht über hinreichende Erfahrung verfüge. Wie die Bundesrepublik Deutschland geltend macht, zieht der Rat die Möglichkeit einer Änderung der in Artikel 18 der Verordnung festgelegten Kontingente zwar nur für den Fall einer erheblichen Änderung der konjunkturellen Entwicklung in Betracht. Er räumt jedoch ein, daß die Gemeinschaftsorgane zum Handeln verpflichtet seien, falls es zu einer Knappheit in dem von der Bundesrepublik Deutschland behaupteten Ausmaß kommen sollte.
Hierzu ist festzustellen, daß Artikel 16 Absatz 3 der Verordnung die Gemeinschaftsorgane zur Anpassung des Zollkontingents verpflichtet, wenn sich dies im Verlauf des Wirtschaftsjahres als notwendig erweist, um das Auftreten ungewöhnlicher Umstände zu berücksichtigen, die sich insbesondere auf die Einfuhrbedingungen auswirken. In diesem Fall erfolgt die Anpassung nach dem Verfahren des Artikels 27, d. h., es ist Sache der Kommission, nach Stellungnahme des Verwaltungsausschusses Maßnahmen zu erlassen. Stimmen die erlassenen Maßnahmen nicht mit der Stellungnahme des Verwaltungsausschusses überein, so kann der Rat binnen eines Monats statt dessen selbst beschließen.
Falls die Kommission also auf der Grundlage zuverlässiger objektiver Daten zu der Feststellung gelangen sollte, daß das Kontingent nicht ausreicht, um die Nachfrage angemessen zu befriedigen, und falls sich die früheren Vorausschätzungen des Rates als unrichtig erweisen sollten, verpflichtet die Verordnung die Kommission und gegebenenfalls den Rat, die notwendigen Anpassungen vorzunehmen, mit der Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, vor dem Gerichtshof Klage zu erheben, wenn diese Organe ihren Verpflichtungen nicht nachkommen sollten."

24 — Die deutsche Regierung hat ausgeführt, sie habe sowohl im Oktober 1993 als auch im Frühjahr 1994 eine Erhöhung des Zollkontingents beantragt. Dem ersten Antrag sei nicht stattgegeben worden, da die Regierung nach Meinung der Kommission keinen Bedarf dafür dargetan habe und weil die deutschen Marktbeteiligten nicht in ausreichendem Umfang versucht hätten, Gemeinschafts- und AKP-Bananen zu kaufen. Der zweite Antrag sei zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung noch nicht beschieden worden.
Es ist erklärt worden, daß erwartet werde, daß das Zollkontingent infolge des Verhandlungsergebnisses, das den Streit zwischen der EG und bestimmten Bananen exportierenden Ländern in Mittel- und Südamerika im Rahmen des GATT beendet habe, im Jahre 1994 um 100 000 Tonnen und im Jahre 1995 um 200 000 erhöht werde.

25 — Die Kommission hat allerdings durch die Verordnung Nr. 490/94 (ABl. L 62, S. 10) und die Verordnung Nr. 3298/93 (ABl. L 296, S. 48) die Möglichkeit für einen Gesamtimport im Rahmen der Quote von 1 070 000 Tonnen im ersten Halbjahr 1994 eröffnet. Es wurde nicht erklärt, welche Konsequenzen dies für die Höhe des Imports innerhalb der Quoten der letzten beiden Quartale des Jahres haben wird.

Artikel 16 Absatz 2 auf der Grundlage folgender Daten erstellt:

„— die verfügbaren Angaben über die im abgelaufenen Jahr in der Gemeinschaft vermarkteten Bananenmengen, aufgeschlüsselt nach ihrem Ursprung,

— Angaben über die voraussichtliche Erzeugung und den Absatz von Gemeinschaftsbananen,

— Angaben über die voraussichtlichen Einfuhren von traditionellen AKP-Bananen,

— Angaben über den voraussichtlichen Verbrauch, die sich insbesondere auf die jüngsten Verbrauchstendenzen und die Entwicklung der Marktpreise stützen".

Die Bedarfsvorausschätzungen wurden nach Inkrafttreten der Marktorganisation erstellt, d. h. zu einem Zeitpunkt, zu dem die Bedingungen, die bei der Festsetzung des ursprünglichen Kontingents galten, nicht länger bestanden. Dazu kommt, daß es schwierig sein kann, die tatsächliche Nachfrage auf einem Markt, auf dem die Marktmechanismen jedenfalls teilweise außer Kraft gesetzt sind, in Erfahrung zu bringen [26]. In die Bedarfsvorausschätzung gehen Zahlen ein, die auf voraussichtliche Daten gestützt werden und deshalb der Natur der Sache nach Schätzwerte sind. Es läßt sich nicht vermeiden, daß die Bedarfsvorausschätzung Bewertungen dessen enthalten wird, was als zweckmäßige Preisentwicklung, gesehen im Licht der Zielsetzung der Verordnung: Sicherung des Absatzes von Gemeinschafts- und AKP-Bananen zu angemessenen Preisen, anzusehen ist. Die Kommission hat in der mündlichen Verhandlung bestätigt, daß bei der Erstellung der Bedarfsvorausschätzung Ermessensgesichtspunkte eine Rolle spielen.

69. Zwar ist nach dem Wortlaut des Artikels 18 Absatz 1 klar, daß eine Pflicht zur Erhöhung des Zollkontingents besteht, wenn die Bedarfsvorausschätzung eine steigende Nachfrage ergibt. Es ist jedoch ebenso wichtig, daß diese Pflicht nur dann gilt, wenn die Kommission in ihrer Bedarfsvorausschätzung festgestellt hat, daß die Nachfrage steigen „wird".

70. Die Möglichkeit, das Zollkontingent gemäß Artikel 16 Absatz 3 im Verlauf des Wirtschaftsjahres wegen des Auftretens außergewöhnlicher Umstände (z. B. Taifune in der Karibik) zu erhöhen, hat im Zusammenhang mit der vorliegenden Rechtssache kaum Bedeutung.

26 — Die Kommission hat im übrigen auch in der mündlichen Verhandlung erklärt, daß sie nicht in der Lage gewesen sei, für 1994 eine Bedarfsvorausschätzung gemäß Artikel 16 der Verordnung zu erstellen, da sie bei der Ausarbeitung vor grundlegenden Problemen und tatsächlichen Schwierigkeiten gestanden habe.

71. Zusammenfassend kann deshalb im folgenden davon ausgegangen werden, daß das in der Verordnung festgesetzte Zollkontingent zu einer Beschränkung des bestehenden Verbrauchs und dazu des Bananenverbrauchs, der ohne das Zollkontingent bestanden hätte, führen wird und daß dieser Einwand gegen die neue Marktorganisation nicht durch den bloßen Hinweis auf die Möglichkeiten einer Änderung des in der Verordnung festgesetzten Zollkontingents entkräftet werden kann.

Die Aufteilung des Zollkontingents

72. Artikel 19 der Verordnung bestimmt, wie gesagt, daß das Zollkontingent in der Weise aufgeteilt wird, daß 66,5 % den Marktbeteiligten zugeteilt werden, die Drittlandsbananen und/oder nichttraditionelle AKP-Bananen vermarktet haben, während 30 % den Marktbeteiligten zugeteilt werden, die Gemeinschaftsbananen und/oder traditionelle AKP-Bananen vermarktet haben. Die restlichen 3,5 % werden sogenannten Neueinsteigern zugeteilt. Dies impliziert, daß 1 330 000 Tonnen unter den traditionellen Vermarktern von Drittlandsbananen aufgeteilt werden, während die Einfuhrbescheinigungen für den Import von 670 000 Tonnen Drittlandsbananen unter Marktbeteiligten aufgeteilt werden, die früher keine derartigen Bananen eingeführt haben.

73. Die deutsche Regierung trägt vor, es sei ganz ungewöhnlich, Kontingente auf diese Weise aufzuteilen, und weist darauf hin, daß die Übertragung eines Kontingentanteils von 30 % auf die Vermarkter von Gemeinschafts-/AKP-Bananen eine massive Übertragung von Marktanteilen von den traditionellen Vermarktern von Drittlandsbananen auf die traditionellen Vermarkter von Gemeinschafts-/AKP-Bananen bedeute. Diese Übertragung habe besonders eingreifende Wirkungen, wenn man sie vor dem Hintergrund der Beschränkung der bestehenden Importmöglichkeiten sehe, zu der das Zollkontingent in absoluten Zahlen führe. Die deutsche Regierung führt aus, daß sich der Anteil der gesamten Einfuhren aus Drittländern durch deutsche Marktbeteiligte von 1,35 Millionen Tonnen auf ca. 0,7 Millionen Tonnen verringere, d. h. auf ca. 36 % des gesamten Zollkontingents, während den Marktbeteiligten in Frankreich, dem Vereinigten Königreich und Spanien, die bisher beschränkte Mengen oder ganz einfach gar keine Drittlandsbananen eingeführt hätten (Frankreich ca. 1 %, Großbritannien ca. 3,5 % und Spanien 0 % der gesamten Einfuhr aus Drittländern) in Zukunft je 8 % bis 10 % des gesamten Zollkontingents zugeteilt würden [27].

74. Die Regierung weist auf die ernsten Folgen hin, die diese Übertragung von Marktbeteiligten der offenen Märkte auf Marktbeteiligte der geschlossenen Märkte haben werde, nicht nur für die unmittelbar Betroffenen, sondern auch für andere Teile der Gesellschaft (fehlende Nutzung bestehender Hafen- und Beförderungskapazitäten) und für die Verbraucher, für die die Preise bis zu 60 % steigen würden. Gleichzeitig bestreitet die Regierung, daß die Zuteilung eines

27 — Vgl. dazu die Tabellen in Anlage 1 zur Erwiderung.

Anteils von 30 % auf andere als die traditionellen Vermarkter von Drittlandsbananen für die Erreichung des Ziels der Verordnung notwendig sei, und weist zugleich darauf hin, daß die Vorschriften der Verordnung in Wirklichkeit nicht den Gemeinschafts-/AKP-Bananenproduzenten zugute kämen, sondern vielmehr den Unternehmen, die diese Bananen traditionell vermarktet hätten.

75. Der Rat bestreitet nicht, daß der Kontingentsanteil von 30 % zu einer Übertragung von Ressourcen auf die Vermarkter von Gemeinschafts-/AKP-Bananen führe, vertritt jedoch die Auffassung, daß dies erforderlich sei, um das Ziel der Verordnung zu erreichen, nämlich den Absatz von Gemeinschafts-/AKP-Bananen zu gewährleisten, und daß dieser Teil des Kontingents auch dazu beitrage, die Integration der Märkte voranzutreiben. Die spanische Regierung führt in diesem Zusammenhang aus, die Übertragung eines Teils des Kontingents auf andere als die traditionellen Vermarkter von Drittlandsbananen trage zugleich dazu bei, die beherrschende Stellung, die gewisse nichteuropäische Gesellschaften bei der Vermarktung gehabt hätten, einzuschränken.

76. Der Rat und die Beteiligten, die dem Verfahren zur Unterstützung seiner Anträge beigetreten sind, machen außerdem geltend, daß die deutsche Regierung den Verlust von Marktanteilen, die die neue Marktorganisation für die traditionellen Vermarkter von Drittlandsbananen mit sich bringen werde, stark übertreibe.

Der Rat weist namentlich auf drei Umstände hin, die dazu führten, daß die Vermarkter von Drittlandsbananen erwarten müßten, ihre bisherigen Marktanteile im wesentlichen aufrechterhalten zu können: erstens die Möglichkeit, außerhalb des Zollkontingents gegen Entrichtung von Zoll in Höhe von 850 ECU pro Tonne zu importieren, zweitens die Möglichkeit, Einfuhrbescheinigungen von den Marktbeteiligten zu kaufen, die einen Anteil an der 30 %-Quote hätten, und drittens die auch für die traditionellen Vermarkter von Drittlandsbananen bestehende Möglichkeit, Gemeinschafts-/AKP-Bananen zu kaufen.

77. Es ist überraschend, daß der Rat in seiner Klagebeantwortung auf die Möglichkeit massiver Einfuhren von Drittlandsbananen außerhalb des Zollkontingents hinweist, denn er setzt dadurch entgegen seinen Ausführungen über die Höhe des Kontingents voraus, daß möglicherweise eine erhebliche Nachfrage besteht, die nicht innerhalb des Zollkontingents befriedigt werden kann, was anscheinend keine Folgen für die Höhe des Zollkontingents hat. Der Rat geht im vorliegenden Zusammenhang davon aus, daß die traditionellen Vermarkter von Drittlandsbananen faktisch 500 000 Tonnen über ihren Anteil am Kontingent von 1 330 000 Tonnen einführen können, da der hohe Zollsatz auf die 500 000 Tonnen durch die relativ niedrigen Zollsätze auf die Mengen, die innerhalb des Zollkontingents eingeführt werden, ausgeglichen wird, so daß die gesamte Importmenge mit einem Zoll von durchschnittlich 305 ECU pro Tonne belastet sein wird.

Dem Vorbringen des Rates zu diesem Punkt braucht keine große Bedeutung beigemessen zu werden. Es erscheint unhaltbar, anzunehmen, daß die Martbeteiligten so reagieren werden, wie der Rat es sich vorstellt. Der Rat hat im übrigen in der mündlichen Verhandlung eingeräumt, daß die auf die Einfuhr außerhalb des Kontingents angewandten Zollsätze prohibitiv seien. Es erscheint deshalb richtiger, mit der Kommission anzunehmen, daß die Einfuhr außerhalb des Zollkontingents nur unter außergewöhnlichen Umständen und für kürzere Zeiträume erfolgen können wird.

78. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß, wenn der Rat darin recht hätte, daß es zu wesentlichen Importen außerhalb des Zollkontingents kommen wird, dies unter allen Umständen zu einer sehr wesentlichen Erhöhung der Verbraucherpreise führen wird. Welchen Einfluß diese Steigerung auf den Verbrauch haben kann, wird selbstverständlich von der Reaktion der Verbraucher auf die Preissteigerungen abhängen. Dazu kommt, daß die vom Rat erwarteten Einfuhren außerhalb des Kontingents im wesentlichen den Wert der 30 %-Quoten erhöhen werden, die den traditionellen Vermarktern von Gemeinschafts-/AKP-Bananen zugeteilt worden sind.

79. Die Möglichkeiten für die traditionellen Vermarkter von Drittlandsbananen, Einfuhrbescheinigungen von nach der 30 %-Quote Berechtigten zu kaufen, ist ausdrücklich in Artikel 20 der Verordnung vorgesehen. Dies ist als solches nicht überraschend. Der Kontingentsanteil von 30 % bezweckt gerade, es den Marktbeteiligten, die es im Wettbewerb mit Drittlandsbananen sowohl preis- als auch qualitätsmäßig schwer haben, zu ermöglichen, weiterhin mit Gemeinschafts- und AKP-Bananen zu handeln. Und die Zuteilung des Rechts, Einfuhrbescheinigungen für Drittlandsbananen zu erhalten, verleiht ihnen einen wirtschaftlichen Vorteil, ob sie nun selbst von den Bescheinigungen Gebrauch machen oder einen Gewinn aus ihrem Verkauf erzielen. Es ist bereits ein bedeutender Handel mit diesen Einfuhrbescheinigungen festgestellt worden, der nach den Erklärungen der Kommission ca. 20 % der 30 %-Quote ausmacht, und die deutsche Regierung hat darauf hingewiesen, daß die Einfuhrbescheinigungen zu ungefähr 450 ECU pro Tonne gehandelt werden.

Es trifft somit zu, daß, wie der Rat geltend macht, die traditionellen Vermarkter die Möglichkeit haben, „Marktanteile" von denen zurückzukaufen, die einen Anteil an der 30 %-Quote erhalten haben. Es darf jedoch wiederum nicht übersehen werden, daß dies nur die Tatsache bekräftigt, daß die Verordnung durch die Aufteilung des Kontingents Verdienstmöglichkeiten von den traditionellen Vermarktern von Drittlandsbananen auf die traditionellen Vermarkter von Gemeinschafts-/AKP-Bananen überträgt, mit den sich daraus ergebenden Auswirkungen auf das Preisniveau und den Verbrauch in den bislang offenen Märkten. Es ist auch nicht zu übersehen, daß die Übertragung beträchtliche Vorteile für die Vermarkter von Gemeinschafts-/AKP-Bananen mit sich bringt, die nicht nur Einnahmen aus dem Verkauf von Einfuhrbescheinigungen erzielen, sondern auch an dem Verkauf von Gemeinschafts-/AKP-Bananen desto besser verdienen können, je stärker die Preise für Drittlandsbananen — u. a. infolge des Verkaufs von Einfuhrbescheinigungen — steigen.

80. Die vom Rat erwähnte Möglichkeit, daß die traditionellen Vermarkter von Drittlandsbananen Bananen bei Gemeinschafts- und AKP-Erzeugern kaufen können, besteht selbstverständlich. Es ist erklärt worden, daß es den traditionellen Vermarktern von Drittlandsbananen gelungen sei, 20 % der Produktion auf den Kanarischen Inseln (entsprechend ungefähr 70 000 Tonnen) und 30 % der Produktion in den französischen überseeischen Departements (entsprechend ungefähr 95 000 Tonnen) abzunehmen. Der deutschen Regierung ist jedoch vermutlich darin Recht zu geben, daß es für die traditionellen Vermarkter von Drittlandsbananen nicht leicht sein wird, auf diese Weise in die traditionellen Handelskanäle für Gemeinschafts-/AKP-Bananen einzudringen. Aufgrund des sich aus der Verordnung ergebenden sehr beträchtlichen Anreizes zur Vermarktung von Gemeinschafts-/AKP-Bananen besteht für die Vermarkter dieser Bananen jeder erdenkliche Anlaß, ihre Geschäftsverbindungen zu den Erzeugern, die viele Jahre hindurch in einem stark geschützten Markt aufgebaut wurden, aufrechtzuerhalten. Die deutsche Regierung macht geltend, daß es für die deutschen Unternehmen trotz ernstlicher Anstrengungen tatsächlich unmöglich gewesen sei, Einfuhren von Gemeinschafts-/AKP-Bananen zu erhalten [28].

Schließlich darf nicht übersehen werden, daß die Referenzmengen, die der Verteilung der Einfuhrbescheinigungen zugrunde liegen, jahrelang die Mengen eines Jahres sein werden, in dem die traditionellen Händler mit Drittlandsbananen keinen Handel mit Gemeinschafts-/AKP-Bananen betrieben haben. Somit sind es die Jahre 1989 bis 1991, die der Verteilung der Einfuhrbescheinigungen im Jahre 1993 zugrunde liegen, und nach Artikel 5 Absatz 1 der Durchführungsverordnung Nr. 1442/93 [29] werden es die Einfuhrmengen in den Jahren 1990 bis 1992 sein, die der Verteilung der Einfuhrbescheinigungen im Jahre 1994 zugrunde liegen. Somit werden die traditionellen Marktbeteiligten, die mit Drittlandsbananen Handel treiben, erstmals 1997, wenn die Einfuhrbescheinigungen auf der Grundlage der Einfuhrmengen in den Jahren 1993 bis 1995 verteilt werden, aufgrund des Handels, den sie möglicherweise mit Gemeinschafts-/AKP-Bananen angefangen haben, annähernd den vollen Anteil an der 30 %-Quote erhalten können.

81. Meines Erachtens kann auf dieser Grundlage festgestellt werden, daß die Verordnung bei der Aufteilung des Kontingents jedenfalls auf kurze Sicht eine erhebliche Beschränkung der Bananenmengen, die tatsächlich für die bisherigen Vermarkter von Drittlandsbananen zur Verfügung stehen, bewirkt hat und daß unter allen Umständen durch die Aufteilung des Zollkontingents Verdienstmöglichkeiten von einer Gruppe von Marktbeteiligten, nämlich den traditionellen Vermarktern von Drittlandsbananen, auf eine andere Gruppe, nämlich die traditionellen Vermarkter von Gemeinschafts-/AKP-Bananen, übertragen worden sind.

28 — Die Regierung hat ein Schreiben einer Erzeugerorganisation in einem AKP-Land vorgelegt, wonach diese dem Kaufangebot nicht nachkommen könne, da der Absatz näher angegebenen ausschließlichen Abnehmern vorbehalten sei. Der Rat hat dagegen in seiner Gegenerwiderung ausgeführt, der wesentliche Teil der Erzeugnisse in dem betreffenden Land werde nunmehr von einem Unternehmen abgenommen, das bislang nur Drittlandsbananen vermarktet habe.
In dem Vorlagebeschluß in der Rechtssache C-465/93 (Atlanta u. a.) ist das vorlegende Gericht aufgrund der erbrachten Beweise davon ausgegangen, daß es für die klagenden Gesellschaften nicht möglich ist, sich Gemeinschafts-/AKP-Bananen zu verschaffen.

29 — Mit Durchführungsbestimmungen zu der Einfuhrregelung für Bananen (ABl. L 142, S. 6).

Beurteilung

82. Der Rat und die Kommission haben zu Recht geltend gemacht, daß die neue Marktorganisation einen Bereich berührt, in dem außergewöhnliche Verhältnisse herrschen und in dem es deshalb nur begrenzte Erfahrungen aus anderen Marktorganisationen gibt, auf die man sich stützen kann. Der Gemeinschaftsgesetzgeber stand bei der Beurteilung der zukünftigen Wirkungen der Verordnung, die von einer Reihe schwer vorhersehbarer Umstände abhängen, u. a. von den Reaktionen der Marktbeteiligten und der Verbraucher, vor einer schwierigen Aufgabe.

Deshalb weisen Rat und Kommission auch zu Recht darauf hin, daß die Beurteilung der für die Erreichung des Ziels der Marktorganisation notwendigen Mittel nur dann beanstandet werden kann, wenn sie im Hinblick auf die Erkenntnisse, über die der Gesetzgeber im Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung verfügte, offensichtlich irrig erscheint [30].

83. Es ist jedoch eine Tatsache, daß die Verordnung Mittel benutzt — das Zollkontingent und namentlich die besonderen Vorschriften für seine Aufteilung —, die zu spürbaren Eingriffen in bestehende Erwerbsstrukturen führen; die Marktanteile der Marktbeteiligten in bestimmten Mitgliedstaaten werden beschränkt, und bedeutende Erwerbsmöglichkeiten werden auf Marktbeteiligte in anderen Mitgliedstaaten übertragen. Meines Erachtens war voraussehbar, daß die Verordnung zu spürbaren Störungen auf den bislang offenen Märkten führen würde, wie steigende Preise, fallender Umsatz mit dem daraus folgenden Risiko von Entlassungen und mangelnder Ausnutzung von Anlagen, und zwar sowohl für die Unternehmen, die unmittelbar mit Bananen handeln, als auch für Unternehmen, die diese transportieren (Reedereien, Häfen und Eisenbahnen) und reifen [31]. Auf der anderen Seite ist klar, daß einige von diesen Verlusten bis zu einem gewissen Grade durch die höheren Bananenpreise ausgeglichen werden, die infolge der Beschränkung des Angebots auf den bislang offenen Märkten erzielt werden können.

84. Es ist zutreffend, wie der Rat ausgeführt hat, daß die Schaffung eines einheitlichen Marktes für Bananen nicht ohne tiefgreifende Änderungen der bisherigen Marktstrukturen erfolgen konnte, jedenfalls wenn zugrunde gelegt wurde, daß die neue Marktorganisation den Absatz der eigenen Bananenproduktion der Gemeinschaft gewährleisten und die Verpflichtungen der Gemeinschaft gegenüber den AKP-Staaten einhalten sollte. Es ging um die Schaffung eines einheitlichen Marktes auf der Grundlage einerseits von Märkten, auf denen der Absatz von nicht wettbewerbsfähigen Waren beherrscht wurde, für die die Märkte geschützt wurden, und andererseits von Märkten, die von konkurrenzfähigen Waren

30 — Siehe erwähntes Urteil vom 21. Februar 1990, Wuidart u. a., Fußnote 19.

31 — Übrigens ist darauf hinzuweisen, daß das vorlegende Gericht in dem Vorlagebeschluß in der Rechtssache C-465/93 davon ausgegangen ist, daß die klagenden Gesellschaften bereits zur Zeit der vorläufigen Maßnahme ein Fünftel ihres Engroshandels hatten einstellen und ca. 200 Mitarbeiter von einer Belegschaft von ca. 2 000 Personen hatten entlassen müssen.

beherrscht wurden, die ohne mengenmäßige Beschränkungen importiert wurden.

85. In einer solchen Situation ist es zweifellos richtig, daß der Gerichtshof zurückhaltend damit sein muß, engere Grenzen für die Ausübung des Ermessens des Gesetzgebers zu setzen — selbst in einer Situation, in der bekannt ist, daß die umstrittene Verordnung gegen eine Minderheit von Mitgliedstaaten erlassen worden ist und in der davon ausgegangen werden kann, daß diese Minderheit jedenfalls aus einigen der Mitgliedstaaten besteht, deren Bevölkerung einen wesentlichen Teil der Lasten trägt, die mit der Schaffung des einheitlichen Marktes verbunden sind.

86. Die deutsche Regierung führt jedoch aus, die angewandten Mittel seien offensichtlich rechtswidrig, da das Ziel der Verordnung, u. a. namentlich die Gewährleistung des Absatzes von Gemeinschafts-/AKP-Bananen zu angemessenen Preisen, durch andere und ebenso wirksame Mittel erreicht werden könnte, die nicht die schädlichen Wirkungen hätten, die mit den tatsächlich angewandten Mitteln verbunden seien. Die deutsche Regierung weist insbesondere auf die Möglichkeit hin, eine Regelung einzuführen, durch die die Preise für Gemeinschafts-/AKP-Bananen durch unmittelbare Beihilfen an die Erzeuger konkurrenzfähig gemacht würden. Die Mittel für diese Beihilfe müßten durch den Zoll erwirtschaftet werden, der auf Drittlandsbananen erhoben werde. Der Zollsatz könnte gegebenenfalls so festgesetzt werden, daß eine Sicherheit für die Deckung der Ausgaben bestünde, die die Beihilfe verursachen würde. Die deutsche Regierung weist darauf hin, daß eine solche Regelung insgesamt gesehen zu einer viel geringeren Wohlstandseinbuße führen würde, da der Bananenpreis infolge einer solchen Regelung um nicht mehr als die Beträge steigen würde, die zur Finanzierung der Erzeugerbeihilfe erforderlich seien. Die gewählte Lösung bedeute Preissteigerungen und damit erhöhte Ausgaben für die Verbraucher in einer Größenordnung, die die Ausgaben für die von der deutschen Regierung vorgeschlagene Regelung weit überstiegen.

Der Rat und die Kommission haben darüber hinaus im wesentlichen vorgetragen, eine solche Regelung wäre unverhältnismäßig teuer und belastend für den Haushalt der Gemeinschaft, und sich im übrigen auf das bedeutende Ermessen berufen, das der Gemeinschaftsgesetzgeber besitze.

87. Meines Erachtens ist verhältnismäßig klar, daß die Bemühungen des Rates und der Kommission in der vorliegenden Rechtssache, das Vorbringen der deutschen Regierung bezüglich einer Erzeugerbeihilfe zu widerlegen, überzeugender hätten sein können. Es mag zweifelhaft erscheinen, ob der Rat nicht andere, sowohl für die Verbraucher als auch für das Wirtschaftsleben in bestimmten Mitgliedstaaten weniger belastende Mittel zur Erreichung des Ziels der Verordnung hätte wählen können. Es erscheint mir jedoch klar, daß kein so offensichtlicher Fehler bei der übergeordneten Wahl der Mittel zur Verwirklichung des Zwecks der Verordnung vorliegt, daß der Gerichtshof im Rahmen seiner Rechtmäßigkeitsprüfung die Möglichkeit hätte, diese Wahl aufzuheben.

88. Wenn in der Folge dazu Stellung zu nehmen sein wird, ob die konkret gewählten Mittel rechtswidrig sind, da sie im Rahmen der vorliegenden Verordnung in einer Art und Weise ausgestaltet sind, die belastender ist, als dies zur Erreichung des Ziels der Verordnung notwendig wäre, besteht Anlaß, in erster Linie darauf hinzuweisen, daß es isoliert gesehen die Gültigkeit der Verordnung nicht beeinflussen kann, daß sie zu steigenden Verbraucherpreisen in bestimmten Mitgliedstaaten führt. Zum einen kann dies als notwendige Folge der Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes angesehen werden, wo die bisherigen bedeutenden Preisunterschiede zwischen den offenen und den geschlossenen Märkten bis zu einem gewissen Grad ausgeglichen werden müssen. Zum anderen besteht meines Erachtens im Gemeinschaftsrecht kein Rechtsschutz gegen die Erhöhung der Verbraucherpreise, wie sie hier eingetreten ist, wenn diese Erhöhung notwendig ist, um den Absatz der eigenen Erzeugnisse der Gemeinschaft zu gewährleisten.

89. Die deutsche Regierung hat geltend gemacht, für den Fall, daß selbst die Kontingentierung nicht ausreicht, müsse auf alle Fälle das konkret festgesetzte Zollkontingent aufgehoben werden, da es nicht ausreiche, um die Nachfrage zu decken. Wie gesagt, kann davon ausgegangen werden, daß das Kontingent etwas zu niedrig festgesetzt wurde. Darin liegt jedoch meines Erachtens kein Fehler, der so grob wäre, daß er den Gerichtshof berechtigen würde, die Vorschriften der Verordnung über die Festsetzung des Zollkontingents aufzuheben.

90. Die deutsche Regierung macht weiter nachdrücklich geltend, die Übertragung der 30 %-Quote des Zollkontingents von den traditionellen Vermarktern von Drittlandsbananen auf die traditionellen Vermarkter von Gemeinschafts-/AKP-Bananen sei unnötig belastend, da die Gewährleistung des Absatzes der Gemeinschafts-/AKP-Bananen bereits im wesentlichen Umfang durch die Festsetzung des Zollkontingents erfolgt sei, die die Händler zwinge, die in der Gemeinschaft bestehende Nachfrage mit Hilfe der Gemeinschafts-/AKP-Bananen zu befriedigen.

91. Der Rat und die dem Verfahren zu seiner Unterstützung beigetretenen Streithelfer machen demgegenüber geltend, das Zollkontingent sei nicht ausreichend. Die Wettbewerbssituation der Gemeinschafts-/AKP-Bananen im Verhältnis zu Drittlandsbananen mache es absolut notwendig, ihren Absatz durch den zusätzlichen Anreiz zu gewährleisten, der darin liege, daß der Absatz einen Anspruch auf einen Anteil des Zollkontingents für Drittlandsbananen verleihe.

92. Die deutsche Regierung hat in diesem Zusammenhang hervorgehoben, die in Titel III der Verordnung vorgesehene Preisausgleichsbeihilfe werde *in der Praxis* so funktionieren, daß sie jede Gefahr, daß die Gemeinschaftsbananen nicht zu wettbewerbsfähigen Preisen abgesetzt werden könnten, beseitige; auch könne die Ausgleichsbeihilferegelung wie vorgesehen so ausgedehnt werden, daß sie ebenfalls für traditionelle AKP-Bananen gelte. Durch den

Ausgleich werde den Erzeugern die Deckung des vollen Unterschiedsbetrags zwischen dem Preis, den sie im Referenzjahr erhalten hätten, und dem derzeit erzielten Durchschnittspreis im Verkaufsjahr garantiert. Wenn der Erzeuger durch die Ausgleichsbeihilfe abgesichert sei, so diene die Übertragung der 30 %-Quote faktisch keinem anderen Ziel als dem, die Importeure, die einen Anteil an der Quote besäßen, zu bereichern.

93. Der Rat macht demgegenüber geltend, die Ausgleichsbeihilfe bezwecke nicht, in der von der deutschen Regierung dargelegten Art und Weise ein Mittel zur Gewährleistung des Absatzes zu sein, sondern wolle allein die tatsächlich entstehenden Preisdifferenzen ausgleichen. Die Beihilfe solle nach Artikel 12 Absatz 1 der Verordnung nur „etwaige" Erlöseinbußen ausgleichen. Die Kommission drückt diese Auffassung so aus, daß die Ausgleichsbeihilfe nur als Sicherheitsnetz für den Fall gedacht sei, daß die übrigen Mittel der Verordnung nicht hinreichend wirksam seien.

Der Rat weist ferner darauf hin, daß die Ausgleichsbeihilfe unter allen Umständen erstmals im folgenden Jahr ausgezahlt werde und nur mittelfristig gelten solle, d. h., bis die Strukturmaßnahmen die Gemeinschaftsproduktionen konkurrenzfähiger gemacht hätten. Die Beihilfe könne somit nicht die von der deutschen Regierung genannten Auswirkungen haben.

94. Es erscheint mir schwierig, der Argumentation des Rates zu folgen, daß die Ausgleichsbeihilfe technisch gesehen nicht geeignet sei, zur Gewährleistung des Absatzes von Gemeinschaftsbananen beizutragen. Daß die Beihilfe nur als mittelfristig gedacht ist, ist kein Argument dafür, daß die Beihilfe, solange sie besteht, nicht zum Absatz von Gemeinschaftsbananen beitragen kann, und daß sie grundsätzlich nachträglich ausgezahlt wird, ist auch kein gutes Argument, da die Möglichkeit der Zahlung eines Vorschusses gegen Sicherheitsleistung ausdrücklich in Artikel 12 Absatz 7 der Verordnung vorgesehen ist. Es gibt jedoch einen Umstand, der gegen das Vorbringen der deutschen Regierung, die Beihilfe werde bewirken, daß der einzelne Erzeuger das Interesse an dem Preis, den er für seine Bananen erzielen könne, verlieren werde, angeführt werden kann: Die Beihilfe wird aufgrund von *Durchschnittspreisen* im Verkaufsjahr ausgezahlt. Der einzelne Erzeuger, dem die Verkaufspreise der übrigen Erzeuger und damit der sich im Laufe des Jahres ergebende Durchschnittspreis unbekannt sind, wird deshalb versuchen, den bestmöglichen Preis bei den Abnehmern zu erzielen.

95. Es ist jedoch meines Erachtens zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht möglich, zur Richtigkeit der Auffassung der deutschen Regierung Stellung zu nehmen, daß die Ausgleichsbeihilfe im Widerspruch zu ihrem Ziel so funktionieren wird, daß die Übertragung der 30 %-Quote unnötig und damit rechtswidrig ist. Sollte es sich zeigen, daß die Entwicklung so verläuft, wie die deutsche Regie-

rung behauptet hat, d. h., daß die Ausgleichsbeihilfe faktisch als weiteres Mittel neben den primären Mitteln der Verordnung zur Gewährleistung des Absatzes von Gemeinschaftsbananen wirkt, so kann erwartet werden, daß dies Anlaß zur Änderung der Rechtsvorschriften geben wird.

96. Nach den vorliegenden Angaben besteht kein Zweifel daran, daß die Zuteilung der 30 %-Quote an die Vermarkter von Gemeinschafts-/AKP-Bananen ein wirksames Mittel zur Gewährleistung des Absatzes dieser Bananen ist. Es ist wahrscheinlich, daß sich eine starke Konkurrenz bilden wird, um sich Anteile an dem Verkauf dieser Waren zu sichern. Neue Abnehmer werden auf den Markt kommen, und die traditionellen Abnehmer werden versuchen, ihre Lieferanten zu halten. Der Anreiz dazu ist erheblich. Der Wert der Anteile am Zollkontingent wird beträchtlich sein, jedenfalls solange das Zollkontingent weiterhin auf einem niedrigen Niveau gehalten wird. Dazu kommt, daß die 30 %-Quote zur erwünschten Integrierung der bisher getrennten Märkte beitragen wird.

97. Somit besteht kein ernsthafter Zweifel an der Geeignetheit des Mittels zur Erreichung seines Zwecks. Die Frage ist, ob es unverhältnismäßig ist.

98. Wie ich bereits ausgeführt habe, ist zweifelhaft, ob die Gewährleistung des Absatzes von Gemeinschafts-/AKP-Bananen zu angemessenen Preisen nicht durch eine Kombination von Zollkontingent und Ausgleichsbeihilfe — vielleicht in einer anderen Form oder durch den Erlaß von Vorschriften über die Aufteilung des Zollkontingents —, die für die traditionellen Vermarkter von Drittlandsbananen weniger belastend wäre, hätte erreicht werden können.

99. Zusammenfassend bin ich der Auffassung, daß Umstände vorliegen, die eine Grundlage für die Aufhebung der eingeführten Regelung bilden könnten, daß diese jedoch nicht so offensichtlich und schwerwiegend sind, daß festgestellt werden müßte, daß der Rat bei der Wahl der Mittel zur Erreichung des Ziels der Verordnung die Grenzen seines Ermessens überschritten hat. Die Wahl, die hinsichtlich der anzuwendenden Mittel getroffen wird, und die sich daraus ergebenden Folgen für die Verteilung der Lasten der Durchführung des inneren Marktes mit der Gewährleistung des Absatzes der Gemeinschafts-/AKP-Bananen liegt im Ermessen des Gesetzgebers und beruht nicht auf einer offensichtlich irrigen Beurteilung der Voraussetzungen und Wirkungen der Wahl. Der Gesetzgeber hat sich innerhalb der Grenzen gehalten, die ihm nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes für die Feststellung der tatsächlichen Grundlagen seines Handelns und sowohl für die Bestimmung der verfolgten Ziele im Rahmen der Vorgaben des Vertrages als auch für die Wahl der geeigneten Mittel gezogen sind [32].

32 — Siehe verbundene Rechtssachen 197/80 bis 200/80, 243/80, 245/80 und 247/80 (Ludwigshafener Walzmühle u. a., Slg. 1981, 3211).

Verstoß gegen die Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrags

100. Die deutsche Regierung macht, unterstützt von der belgischen Regierung, geltend, die Vorschriften der Verordnung über die Aufteilung des Zollkontingents werde Folgen haben, die gegen die Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrags verstießen, die der Rat in analoger Anwendung der Artikel 5 und Artikel 90 EWG-Vertrag einzuhalten verpflichtet sei. Es werde zu einer Verfestigung der bestehenden Marktaufteilung kommen, da die bisherigen Vermarkter von Gemeinschafts-/AKP-Bananen auf ihren traditionellen Märkten keiner Konkurrenz ausgesetzt sein würden und deshalb ein konkurrenzwidriges Verhalten an den Tag legen könnten. Der Wettbewerb werde aus mehreren Gründen ausgeschlossen sein. Insbesondere würden die Vermarkter von Gemeinschafts-/AKP-Bananen unverhältnismäßig hohe Verdienste erzielen können, da zumindest die Gemeinschaftserzeuger aufgrund der eingeführten Ausgleichsbeihilfe ihre Bananen zu „Dumpingpreisen" verkaufen würden; es werde den traditionellen Händlern mit Drittlandsbananen nicht möglich sein, sich Lieferungen von den AKP/EG-Erzeugern zu verschaffen, und schließlich bestehe kein realistischer Zugang zum Markt für die sogenannten Neueinsteiger, da dieser Teil des Zollkontingents viel zu niedrig festgesetzt worden sei — 3,5 % des Gesamtkontingents, d. h. 70 000 Tonnen von 2 Millionen Tonnen.

101. Der Rat und mehrere Streithelfer haben darauf hingewiesen, daß nach Artikel 42 EWG-Vertrag die Wettbewerbsregeln des Vertrages auf die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und den Handel mit diesen nur insoweit Anwendung finden, als der Rat dies bestimmt [33].

Der EWG-Vertrag überläßt es dem Rat, zu entscheiden, ob und in welchem Umfang die Wettbewerbsregeln auf die Landwirtschaft Anwendung finden sollen. Der Vertrag hat somit unter Berücksichtigung der besonderen Bedingungen, die im Agrarsektor herrschen, dem Rat eine weitergehende Zuständigkeit eingeräumt, als er sie auf anderen Gebieten hat. Der Rat kann, wenn die Ziele der Agrarvorschriften und der Wettbewerbsregeln sich nicht vereinbaren lassen, den erstgenannten Vorrang einräumen [34].

33 — Siehe dazu die Verordnung Nr. 26 des Rates zur Anwendung bestimmter Wettbewerbsregeln auf die Produkte landwirtschaftlicher Erzeugnisse und den Handel mit diesen Erzeugnissen (ABl. 1962, S. 993). Diese Verordnung kann die Befugnis des Rates, bei der Errichtung von Marktorganisationen die Mittel zu wählen, die seiner Meinung nach für die Erreichung des Ziels der Agrarpolitik am geeignetsten sind, nicht beschränken und bezweckt dies auch nicht.

34 — Siehe u. a. Urteil vom 29. Oktober 1980 in der Rechtssache 139/79 (Maizena, Slg. 1980, 3393). Die Randnr. 23 lautet:
„Die Errichtung eines Systems, das den Wettbewerb vor Verfälschungen schützt, ist nicht das einzige in Artikel 3 EWG-Vertrag aufgeführte Ziel; unter anderem ist dort auch die Einführung einer gemeinsamen Politik auf dem Gebiet der Landwirtschaft vorgesehen. Die Verfasser des Vertrages waren sich dessen bewußt, daß die gleichzeitige Verfolgung dieser beiden Ziele zu bestimmten Zeiten und unter bestimmten Umständen schwierig sein könnte; sie haben deshalb Artikel 42 Absatz 1 eingefügt, der folgenden Wortlaut hat:
‚Das Kapitel über die Wettbewerbsregeln findet auf die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und den Handel mit diesen nur insoweit Anwendung, als der Rat dies unter Berücksichtigung der Ziele des Artikels 39 im Rahmen des Artikels 43 Absätze 2 und 3 und gemäß dem dort vorgesehenen Verfahren bestimmt.'
Hier werden also zugleich der Vorrang der Agrarpolitik gegenüber den Vertragszielen auf dem Gebiet des Wettbewerbs und die Befugnis des Rates anerkannt, zu entscheiden, inwieweit die Wettbewerbsregeln für den Agrarsektor gelten sollen. Bei der Ausübung dieser Befugnis kommt dem Rat wie bei der gesamten Durchführung der Agrarpolitik ein weites Ermessen zu."

102. Deshalb besteht kein Anlaß, zu prüfen, ob die Marktorganisation tatsächlich Wettbewerbsbeschränkungen enthält, die unter anderen Umständen gegen die Wettbewerbsregeln des Vertrages verstoßen würden. Es soll lediglich darauf hingewiesen werden, daß die Vorschriften der Marktorganisation über den Handel mit dritten Ländern wie die Handelsregeln anderer Marktorganisationen bis zu einem gewissen Grade notwendigerweise den Wettbewerb zu Lasten der importierten Waren beschränken. Im übrigen ergibt sich aus der vorangegangenen Erörterung der Wirkungen der Vorschriften der Verordnung über die Aufteilung des Zollkontingents, daß es keine eindeutige Antwort auf die Frage gibt, ob diese zu einer Verfestigung der bisherigen Erwerbsstrukturen führen oder vielmehr zu einer Öffnung der Märkte beitragen werden. Schließlich ist der Rat, was die Neueinsteiger betrifft, nicht verpflichtet, ihnen einen Kontingentanteil einer bestimmten Größe — wenn überhaupt einen Kontingentanteil — zuzuteilen [35].

103. Die deutsche Regierung macht geltend, die Präambel der Verordnung enthalte keine Gründe dafür, daß es notwendig sei, den Wettbewerb zu beschränken, um das Ziel der Verordnung zu erreichen, und die Verordnung entspreche deshalb nicht dem Begründungserfordernis des Artikels 190 EWG-Vertrag.

Dieses Vorbringen ist zurückzuweisen. Soweit die deutsche Regierung der Auffassung ist, daß die besonderen Vorschriften über die Aufteilung des Zollkontingents als solche nicht hinreichend begründet sind, möchte ich darauf hinweisen, daß der Gerichtshof festgestellt hat, daß das Begründungserfordernis, soweit es um Verordnungen geht, erfüllt ist, wenn die Begründung, so knapp sie auch ist, doch das Hauptziel der Verordnung angibt [36] und wenn die angegebene Begründung die getroffene Maßnahme im wesentlichen erklärt. Die Begründung kann sich darauf beschränken, zum einen die Gesamtsituation anzugeben, die zum Erlaß der Verordnung geführt hat, und zum anderen die allgemeinen Ziele zu nennen, die mit ihr erreicht werden sollen [37].

104. Die in der Präambel enthaltene Begründung für die Vorschriften über die Aufteilung der Quote ist knapp. Es heißt dazu in der dreizehnten Begründungserwägung:

„Zur Einhaltung der obengenannten Ziele unter gleichzeitiger Berücksichtigung der Besonderheiten der Vermarktung von Bananen muß die Verwaltung des Zollkontingents so gestaltet werden, daß zwischen Marktbe-

35 — Der Gerichtshof wird in der vorgenannten Rechtssache C-389/93 (Dürbeck) Gelegenheit haben, zu entscheiden, ob die Durchführungsbestimmungen der Kommission, was die Regelung für Neueinsteiger betrifft, dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen.
Zur Aufteilung von Zollkontingenten siehe u. a. Urteil des Gerichtshofes vom 13. Oktober 1982 in den verbundenen Rechtssachen 213/81 bis 215/81 (Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor Herbert Will, Slg. 1982, 3583) und Urteil vom 12. Dezember 1973 in der Rechtssache 131/73 (Grosoli, Slg. 1973, 1555).

36 — Siehe u. a. Urteil vom 25. Oktober 1978 in der Rechtssache 125/77 (Koninklijke Scholten-Honig, Slg. 1978, 1991, Randnr. 19).

37 — Siehe u. a. Urteil vom 30. November 1978 in der Rechtssache 87/78 (Welding, Slg. 1978, 2457, Randnr. 11).

teiligten, die zuvor Drittlandsbananen und nichtherkömmliche AKP-Bananen vermarktet haben, einerseits und Marktbeteiligten, die zuvor Gemeinschaftsbananen und herkömmliche AKP-Bananen vermarktet haben, andererseits unterschieden wird ..."

105. Es wird somit auf die „obengenannten Ziele" der Verordnung und damit auch auf das in der dritten Begründungserwägung genannte Ziel der Gewährleistung des Absatzes der Gemeinschafts-/AKP-Bananen verwiesen, und es wird betont, daß die Unterscheidung zwischen den Vermarktern von Drittlandsbananen und den Vermarktern von Gemeinschafts-/AKP-Bananen unter Berücksichtigung der besonderen Bedingungen, die den Absatz von Bananen kennzeichnen, getroffen wird.

Meines Erachtens reicht diese Begründung zur Erfüllung der Anforderungen aus, die nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes an die Begründung einer Verordnung wie der vorliegenden zu stellen sind.

Zu dem Vorbringen, daß die Verordnung den Zielen der Agrarpolitik widerspreche

106. Die deutsche Regierung macht geltend, die Verordnung und besonders die Regelung für den Handel mit dritten Ländern verletzten Artikel 39, der das Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik angebe. Die Verordnung verfolge ein Ziel, das dem in Artikel 39 angegebenen Ziel widerspreche oder nicht von ihm umfaßt werde, und verwende Mittel, die nicht geeignet seien, die Ziele zu erreichen.

107. Nach Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 1 kann die gemeinsame Organisation „alle zur Durchführung des Artikels 39 erforderlichen Maßnahmen einschließen, insbesondere Preisregelungen, Beihilfen für die Erzeugung und die Verteilung der verschiedenen Erzeugnisse, ... gemeinsame Einrichtungen zur Stabilisierung der Ein-oder Ausfuhr". Nach Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 hat sich „die gemeinsame Organisation ... auf die Verfolgung der Ziele des Artikels 39 zu beschränken", d. h.,

„a) die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern;

b) auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in

der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten;

c) die Märkte zu stabilisieren;

d) die Versorgung sicherzustellen;

e) für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen".

108. Der Gerichtshof hat festgestellt, daß diese Ziele weit formuliert sind und daß es schwierig sein kann, sie miteinander in Einklang zu bringen. Der Gerichtshof hat ausgeführt, die Gemeinschaftsorgane müßten sich bemühen, den Ausgleich zwischen den eventuell einander widersprechenden Zielen sicherzustellen; er hat jedoch akzeptiert, daß es zulässig sei, dem einen oder anderen unter ihnen zeitweiligen Vorrang einzuräumen, sofern die wirtschaftlichen Gegebenheiten dies gebieten [38]. Der Gerichtshof hat anerkannt, daß der Rat bei der Verfolgung der Ziele des Artikels 39 über einen weiten Ermessensspielraum verfügt [39].

38 — Siehe u. a. Urteil vom 20. September 1988 in der Rechtssache 203/86 (Spanien/Rat, Slg. 1988, 4563, Randnr. 10).

39 — Siehe u. a. Urteil vom 19. März 1992 in der Rechtssache C-311/90 (Hierl, Slg. 1992, I-2061, Randnr. 13).

109. Zunächst ist festzustellen, daß der Teil des Vorbringens der deutschen Regierung, mit dem sie geltend macht, daß die von der Verordnung angewandten Mittel zur Erreichung der in Artikel 39 angegebenen Ziele ungeeignet seien, keiner Prüfung bedarf. Dieses Vorbringen fällt im wesentlichen mit dem zusammen, zu dem im Zusammenhang mit dem Vorbringen der Regierung, die Verordnung verstoße gegen Grundrechte und allgemein geltende Rechtsgrundsätze, Stellung genommen wird.

110. Die deutsche Regierung trägt vor, die Gewährleistung einer Gemeinschaftsproduktion und die Aufrechterhaltung der Einkommen der Erzeuger fielen nicht unter die Ziele des Artikels 39 und die Verordnung könne deshalb diese Ziele nicht verfolgen.

111. Diese Auffassung beruht auf einer zu engen Auslegung der Ziele des Artikels 39 und steht im übrigen im Widerspruch zu der Praxis des Rates. Es liegt eindeutig innerhalb der in Artikel 39 enthaltenen Beschreibung der Ziele, daß die Marktorganisationen bezwecken können, eine bestehende Gemeinschaftsproduktion aufrechtzuerhalten, nicht nur um die Märkte zu stabilisieren und die Versorgung sicherzustellen, sondern auch um die Beschäftigung in dem betreffenden Bereich zu erhalten und dadurch den Betroffenen einen angemessenen Lebensstandard zu sichern. Dies wird durch die in Artikel 40 Absatz 3 enthaltene Aufzählung der Mittel bestätigt, die die Marktorganisation

anwenden kann, darunter Beihilfen für die Erzeugung und Stabilisierung der Ein- und Ausfuhr. Ebenso ist klar, daß die Marktorganisation zum Ziel haben kann, die Einkünfte der Erzeuger aufrechtzuerhalten. Es wird, wie gesagt, ausdrücklich darauf hingewiesen, daß es eines der Ziele der Agrarpolitik ist, der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten. Es erscheint mir nicht akzeptabel und nicht notwendig, aus dem Wortlaut des Artikels 39 Buchstabe b herzuleiten, daß dieses Ziel nur durch eine Erhöhung der Produktivität der Landwirtschaft erreicht werden kann.

112. Die Regierung macht ferner geltend, die Verordnung trage nicht zu einer Erhöhung der Produktivität der Landwirtschaft bei. Dieses Vorbringen muß zurückgewiesen werden, schon weil die Verordnung tatsächlich Bestimmungen enthält, die diesen Zweck haben (Bestimmungen über Qualitätsstandards und Erzeugerorganisationen). Auch erscheint es mir unrichtig, daß, wie die deutsche Regierung vorträgt, die Ausgleichsabgabe den Erzeugern jedes Interesse an einer Verbesserung ihrer Produktivität nimmt. Der einzelne Erzeuger wird, wie bereits ausgeführt, ungeachtet der Ausgleichsbeihilfe ein Interesse daran haben, den bestmöglichen Preis für seine Bananen zu erzielen und damit zugleich seine Produktivität zu erhöhen.

113. Das Vorbringen der deutschen Regierung, daß die Verordnung nicht zur Stabilisierung des Marktes beitrage, erscheint mir schon deshalb unhaltbar, da die meisten Vorschriften der Verordnung tatsächlich auf eine Sicherung der eigenen Erzeugung der Gemeinschaft und eine Regulierung der Einfuhr abzielen.

114. Schließlich ist zu dem Argument der deutschen Regierung Stellung zu nehmen, daß die Verordnung nicht beabsichtige, die Versorgung und angemessene Preise für die Verbraucher sicherzustellen. Die deutsche Regierung macht geltend, die Verordnung stehe in diesen beiden Punkten in direktem Widerspruch zu den in Artikel 39 genannten Zielen. Es ist verständlich, daß die Regierung diesen Klagegrund geltend macht. Im Zusammenhang mit der Erörterung des Verhältnisses der Verordnung zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen war es eine wesentliche Frage, ob die Verordnung in zu großem Umfang zu Lasten der Versorgung des Marktes und der Verbraucherpreise andere Ziele der Agrarpolitik verfolgt. Diese Frage hat mir, wie aus meinen Ausführungen wohl hervorgegangen ist, gewisse Schwierigkeiten bereitet. Dagegen scheint mir verhältnismäßig klar, daß dem Rat nicht aufgrund des Artikels 39 vorgeworfen werden kann, daß er anderen Zielen mehr Bedeutung beigemessen hat als denen, um die es hier geht. Der Gemeinschaftsgesetzgeber hat nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes, wie

gesagt, die Möglichkeit, wenn dies notwendig ist, bei seiner Beurteilung der Frage, wie die Ziele der Agrarpolitik am besten erreicht werden können, einigen dieser Ziele zeitweilig Vorrang einzuräumen.

Zum Vorbringen in bezug auf die fehlende Rechtsgrundlage

115. Die deutsche Regierung erinnert daran, daß sich die gemeinsame Marktorganisation nach Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 auf die Verfolgung der Ziele des Artikels 39 zu beschränken habe und daß Artikel 43 keine ausreichende Rechtsgrundlage für die Verordnung bilde, da er Vorschriften enthalte, die entwicklungspolitischen Zielen dienten. Die deutsche Regierung weist auf die Bestimmungen hin, die den in AKP-Ländern erzeugten Bananen eine Zollpräferenz gewähren, und insbesondere die Bestimmungen, die auf andere Weise den Absatz von traditionellen AKP-Bananen gewährleisteten. Die Ziele der Verordnung in diesen Punkten seien nicht allein handelspolitischer, sondern entwicklungspolitischer Art. Die Rechtsgrundlage hätte deshalb außer Artikel 43 zugleich Artikel 235 oder 238 EWG-Vertrag sein müssen. Die Maßnahmen stellten nicht nur eine bloße Erfüllung der Pflichten der Gemeinschaft im Hinblick auf die Lomé-Abkommen dar.

116. Der Rat und die Streithelfer, die dem Verfahren zur Unterstützung seiner Anträge beigetreten sind, weisen auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes hin, nach der Artikel 43 eine ausreichende Rechtsgrundlage für alle Regelungen über die Produktion und die Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen ist, die zur Verwirklichung der in Artikel 39 EWG-Vertrag genannten Ziele beitragen, selbst wenn solche Regelungen auch andere Ziele anstreben, wenn diese als akzessorisch im Verhältnis zu dem verfolgten Ziel landwirtschaftlichen Charakters angesehen werden können [40]. Der Rat hat weiter geltend gemacht, daß das Ziel, um das es hier gehe, so beschaffen sei, daß es, wenn notwendig, gegebenenfalls auf der Rechtsgrundlage des Artikels 113 EWG-Vertrag über die Handelspolitik durchgeführt werden könne, selbst wenn es zugleich entwicklungspolitische Ziele umfasse [41], und daß der fehlende Hinweis auf diese die Rechtsgrundlage bildende Bestimmung nicht die Nichtigerklärung begründen könne, da das für ihren Erlaß gewählte Verfahren nach Artikel 43 die in Artikel 113 EWG-Vertrag gestellten Anforderungen erfülle.

117. Der Gerichtshof sollte feststellen, daß die angegebene Rechtsgrundlage ausreichend ist. Es ist klar, daß Ausgangspunkt für die Rechtsgrundlage einer gemeinsamen Marktorganisation für ein Agrarerzeugnis Artikel 43 ist, und meines Erachtens besteht kein Anlaß, weitere Rechtsgrundlagen heranzuziehen, nur weil die Marktorganisation in

40 — Siehe hierzu Urteil vom 23. Februar 1988 in der Rechtssache 68/86 (Vereinigtes Königreich/Rat, Slg. 1988, 855), Urteil vom 16. November 1989 in der Rechtssache 131/87 (Kommission/Rat, Slg. 1989, 3743) und Urteil vom 17. März 1993 in der Rechtssache C-155/91 (Kommission/Rat, Slg. 1993, I-939).

41 — Siehe Urteil vom 26. März 1987 in der Rechtssache 45/86 (Kommission/Rat, Slg. 1987, 1493, Randnr. 20).

ihren Vorschriften über die Regelung für den Handel mit dritten Ländern Bestimmungen enthält, die als Erfüllung der Verpflichtungen angesehen werden können, die die Gemeinschaft durch den Abschluß internationaler Übereinkommen übernommen hat, die aufgrund des Artikels 238 EWG-Vertrag und gemäß dem in dieser Vorschrift festgesetzten Verfahren geschlossen wurden. Meines Erachtens trifft es zu, daß, wie namentlich die britische Regierung ausführt, die besonderen Vergünstigungen für die traditionellen AKP-Bananen als Erfüllung der Verpflichtungen der Gemeinschaft aufgrund des Lomé-Abkommens anzusehen sind (siehe das unten erörterte Bananenprotokoll).

Zu dem Vorbringen, daß die Verordnung gegen das Lomé-Abkommen verstoße

118. AKP-Bananen konnten vor Inkrafttreten der Verordnung zollfrei in die Gemeinschaft eingeführt werden. Nach der Verordnung werden AKP-Bananen in zollrechtlicher Hinsicht, wie gesagt, so behandelt, daß die traditionellen Bananen (d. h. Bananen, die innerhalb des genannten Rahmens von 857 000 Tonnen eingeführt werden) zollfrei eingeführt werden. Die nichttraditionellen Bananen werden innerhalb des Zollkontingents zollfrei eingeführt, bei der Einfuhr außerhalb des Kontingents wird jedoch ein Zoll von 750 ECU pro Tonne erhoben. Den nichttraditionellen AKP-Bananen wird somit im Verhältnis zu den Drittlandsbananen eine Präferenz gewährt, da für diese letzteren ein Zoll von 100 ECU pro Tonne bei der Einfuhr innerhalb des Zollkontingents und ein Zoll von 850 ECU pro Tonne bei der Einführung außerhalb des Zollkontingents erhoben wird.

119. Die deutsche Regierung, unterstützt von der niederländischen Regierung, macht geltend, daß es im Widerspruch zum Abkommen von Lomé stehe, wenn Zoll für nichttraditionelle AKP-Bananen erhoben werde, die außerhalb des Zollkontingents eingeführt würden. Die deutsche Regierung weist auf Artikel 168 des vierten Lomé-Abkommens [42] hin, dessen Absatz 1 bestimmt, daß „Waren mit Ursprung in den AKP-Staaten ... frei von Zöllen und Abgaben gleicher Wirkung zur Einfuhr in die Gemeinschaft zugelassen" sind, und dessen Absatz 2 Buchstabe a bestimmt:

„Für Waren mit Ursprung in den AKP-Staaten [die meisten Agrarerzeugnisse, darunter Bananen] ... gelten bei der Einfuhr in die Gemeinschaft, abweichend von der allgemeinen Regelung, die gegenüber Drittländern Anwendung findet, folgende Bestimmungen:

i) Waren, für die nach den zum Zeitpunkt der Einfuhr geltenden gemeinschaftlichen Bestimmungen außer Zöllen keine andere Maßnahme bei der Einfuhr vor-

42 — ABl. 1991, L 229, S. 3.

gesehen ist, sind zollfrei zur Einfuhr zugelassen,

ii) für andere als die unter Ziffer i) fallenden Waren ergreift die Gemeinschaft die erforderlichen Maßnahmen, um eine günstigere Regelung als diejenige für Drittländer, denen für die gleichen Waren die Meistbegünstigung eingeräumt wird, zu gewährleisten."

Die deutsche Regierung macht geltend, die Verordnung führe einen allgemeinen Zoll für nichttraditionelle AKP-Bananen ein, die außerhalb des Zollkontingents importiert würden; dies stehe im Widerspruch zu Artikel 168 Absatz 2 Buchstabe a Ziffer i. Waren wie die nichttraditionellen AKP-Bananen, für die außer Zöllen keine andere Maßnahme bei der Einfuhr vorgesehen sei, könnten nämlich zollfrei eingeführt werden. Die deutsche Regierung trägt vor, der Rat könne im vorliegenden Zusammenhang die Zollkontingentregelung nicht als etwas anderes und ein Mehr qualifizieren als eine Bestimmung über den Zoll, wenn er im Zusammenhang mit dem Klagegrund der Verletzung des GATT bestreite, daß die Regelung einer mengenmäßigen Einfuhrbeschränkung gleichzustellen sei.

120. Der Rat und die Streithelfer, die dem Verfahren zur Unterstützung seiner Anträge beigetreten sind, machen geltend, die betreffenden Waren fielen unter Artikel 168 Absatz 2 Buchstabe a Ziffer ii, da die Regelung über das Zollkontingent nicht einer Zollmaßnahme gleichgestellt werden könne, sondern tatsächlich als eine andere Maßnahme außer Zöllen im Sinne der Ziffer i anzusehen sei. Die Regelung falle deshalb unter Ziffer ii und erfülle die Voraussetzungen dieser Bestimmung dafür, daß für die AKP-Waren „eine günstigere Regelung als diejenige für Drittländer, denen für die gleichen Waren die Meistbegünstigung eingeräumt wird", gewährleistet werden müsse.

121. Dieser Auffassung des Rates ist meines Erachtens beizupflichten. Ein Zollkontingent — insbesondere eines mit sehr verschiedenen Zollsätzen für Waren, die innerhalb oder außerhalb des Kontingents eingeführt werden — ist etwas anderes und mehr als ein allgemeiner Zoll. Die Auslegung der Bestimmung durch die deutsche Regierung würde die Anwendung von Zollkontingenten als Mittel zur Regulierung der Einfuhr von AKP-Bananen in einer Art und Weise, daß traditionelle und nichttraditionelle AKP-Bananen verschieden behandelt werden, verhindern. Es besteht offensichtlich kein Grund dafür, daß die Gemeinschaft, um zu einer solchen unterschiedlichen Behandlung zu kommen, notwendigerweise zu mengenmäßigen Beschränkungen greifen sollte, statt ein Zollkontingent anzuwenden, das bis zu einem gewissen Grad Wirkungen hat, die mengenmäßigen Beschränkungen entsprechen.

122. Aus dem dem Abkommen von Lomé beigefügten Protokoll Nr. 5 betreffend Bananen geht hervor, daß die Gemeinschaft eine solche unterschiedliche Behandlung von nichttraditionellen AKP-Bananen im Verhältnis zu traditionellen AKP-Bananen einführen kann. In dem Protokoll heißt es einleitend:

„Die Gemeinschaft und die AKP-Staaten kommen über die Ziele hinsichtlich der Verbesserung der Produktions- und Vermarktungsbedingungen für Bananen der AKP-Staaten und *hinsichtlich der Aufrechterhaltung der Vorteile, die den herkömmlichen Lieferanten gemäß Artikel 1 dieses Protokolls gewährt werden,* überein und beschließen, daß geeignete Maßnahmen zu ihrer Verwirklichung getroffen werden" (Hervorhebung von mir).

Artikel 1 bestimmt:

„Kein AKP-Staat wird bei der Ausfuhr seiner Bananen nach den Märkten der Gemeinschaft *hinsichtlich des Zugangs zu seinen herkömmlichen Märkten und seiner Vorteile auf diesen Märkten ungünstiger gestellt sein als bisher oder derzeit*" (Hervorhebung von mir).

Diesen Bestimmungen ist eine Beilage LXXIV beigefügt, die eine Gemeinsame Erklärung zu dem Protokoll enthält. In dieser Erklärung heißt es:

„Die Vertragsparteien kommen überein, daß die Gemeischaft durch Artikel 1 des Protokolls Nr. 5 nicht daran gehindert werden darf, unter umfassender Konsultation mit den AKP-Staaten gemeinsame Regeln für Bananen mit der Maßgabe aufzustellen, *daß kein AKP-Staat, der herkömmlicher Lieferant der Gemeinschaft ist, hinsichtlich des Zugangs zur Gemeinschaft und seiner Vorteile in der Gemeinschaft ungünstiger gestellt wird als er es bisher war oder derzeit ist*" (Hervorhebung von mir).

123. Während des Verfahrens ist erklärt worden, daß sich die Gemeinschaft im Zusammenhang mit der Einführung der neuen Marktorganisation ausführlich mit den AKP-Staaten beraten habe.

124. Aus diesem Grund steht es meines Erachtens nicht in Widerspruch zum Abkommen von Lomé, daß in der Marktorganisation zwischen traditionellen und nichttraditionellen AKP-Bananen unterschieden wird und daß die nichttraditionellen Bananen im Zusammenhang mit der Einführung der Marktorganisation in zollrechtlicher Hinsicht ungünstiger gestellt werden als bisher.

Zu dem Vorbringen, daß die Verordnung die sich aus dem GATT ergebenden Verpflichtungen der Gemeinschaft verletze

125. Die deutsche Regierung, unterstützt von der belgischen und von der niederländischen Regierung, weist darauf hin, daß die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes durch das GATT gebunden seien [43], und macht geltend, daß die Rechtsakte der Gemeinschaft, die im Widerspruch zum GATT stünden, aus diesem Grund rechtswidrig seien und für nichtig erklärt werden müßten. Das GATT sei nämlich ein Teil der Rechtsgrundlage, anhand deren der Gerichtshof die Rechtmäßigkeit der Rechtsakte der Gemeinschaft zu prüfen habe. Dies werde bekräftigt in den Urteilen des Gerichtshofes vom 22. Juni 1988 in der Rechtssache Fediol [44] und vom 7. Mai 1991 in der Rechtssache Nakajima [45]. Die Rechtsprechung des Gerichtshofes, wonach das GATT keine unmittelbare Wirkung habe, betreffe allein die Möglichkeit für die Bürger, Ansprüche in Rechtsstreitigkeiten vor nationalen Gerichten auf das Abkommen als Anspruchsgrundlage zu stützen, und sei deshalb in einem Verfahren, das ein Mitgliedstaat vor dem Gerichtshof anstrenge und in dem er die Nichtigerklärung eines Rechtsakts der Gemeinschaft wegen Verstoßes gegen die Verpflichtungen der Gemeinschaft aus dem GATT beantrage, nicht erheblich.

126. Der Rat und die Streithelfer, die seine Anträge unterstützen, bestreiten, daß ein Verstoß gegen das GATT vorliege und daß das GATT im vorliegenden Zusammenhang als Grundlage für die Untersuchung der Rechtmäßigkeit durch den Gerichtshof herangezogen werden könne. Sie machen namentlich geltend, die Gründe, aus denen der Gerichtshof die unmittelbare Wirkung des GATT abgelehnt habe, müßten auch dazu führen, daß das GATT nicht im Rahmen einer von einem Mitgliedstaat erhobenen Nichtigkeitsklage angewandt werden könne. Der besondere Charakter der GATT-Vorschriften sei hervorzuheben. Es sei zu unterstreichen, daß das GATT eine Reihe bindender Vorschriften enthalte, die sowohl aufgrund des besonderen Streitbeilegungssystems als auch einer Reihe allgemeiner oder besonderer Freistellungsmöglichkeiten in höherem Maße mit Hilfe von diplomatischen Verhandlungen als durch rechtliche Mittel gehandhabt würden. Die Kommission hat dazu ausgeführt, daß das GATT weniger durch ein eigentliches Recht für die beteiligten Parteien, die Einhaltung der Vorschriften des GATT zu fordern, gekennzeichnet sei, als vielmehr durch die Möglichkeit, durch Verhandlungen zwischen den Vertragspartnern ein Gleichgewicht zwischen Vorteilen und Nachteilen zustande zu bringen; die unmittelbare Wirkung des Abkommens wäre ein Fremdkörper in dem System.

Es wird vorgetragen, daß es zu ernsthaften Schwierigkeiten für die derzeitigen Versuche im Rahmen des GATT, die Probleme zu lösen, die sich aus der Marktorganisation für Bananen und allgemeiner aus dem Lomé-Abkommen ergeben hätten, führen würde und im übrigen schwer akzeptierbare Konsequenzen haben würde, wenn der Gerichtshof

43 — Urteil vom 12. Dezember 1972 in den verbundenen Rechtssachen 21/72 bis 24/72 (International Fruit Company, Slg. 1972, 1219), Urteil vom 19. November 1975 in der Rechtssache 38/75 (Nederlandse Spoorwegen, Slg. 1975, 1439), Urteil vom 16. März 1983 in der Rechtssache 266/81 (SIOT, Slg. 1983, 731), Urteil vom 16. März 1983 in den verbundenen Rechtssachen 267/81 bis 269/81 (SPI und SAMI, Slg. 1983, 801), Urteil vom 16. März 1983 in den verbundenen Rechtssachen 290/81 und 291/81 (Singer/Geigy, Slg. 1983, 847), Urteil vom 22. Juni 1989 in der Rechtssache 70/87 (Fediol, Slg. 1989, 1781) und Urteil vom 7. Mai 1991 in der Rechtssache C-69/89 (Nakajima, Slg. 1991, I-2069).

44 — Siehe oben, Fußnote 43.

45 — Siehe Fußnote 43.

der Bundesrepublik darin recht geben würde, daß Rechtsakte der Gemeinschaft nicht nur auf internationaler Ebene aufgrund der in den Abkommen festgelegten Mechanismen, sondern auch vom Gerichtshof auf der Grundlage seiner selbständigen Auslegung der Bestimmungen des Abkommens geprüft werden könnten.

127. Der Gerichtshof hat in ständiger Rechtsprechung entschieden, daß die Wirkungen eines internationalen Abkommens in der Gemeinschaftsrechtsordnung unter Berücksichtigung des Charakters und Ziels des betreffenden Abkommens zu bestimmen sind. Dies ist insbesondere im Urteil vom 26. Oktober 1982 in der Rechtssache Kupferberg [46] bestätigt worden, wo der Gerichtshof ausgeführt hat, daß bei der Entscheidung darüber, welche Wirkungen die Bestimmungen eines internationalen Abkommens innerhalb der Gemeinschaft entfalten, der völkerrechtliche Ursprung der fraglichen Bestimmungen nicht außer acht gelassen werden darf, und daß es nach den Grundsätzen des Völkerrechts den Vertragsparteien unbenommen bleibt, festzulegen, welche Wirkungen die Bestimmungen des Abkommens in ihrer internen Rechtsordnung haben sollen.

128. Die bindende Wirkung internationaler Abkommen ist natürlich von den Vertragspartnern zu respektieren. Es besteht jedoch, sofern nicht etwas anderes aus dem betreffenden Abkommen hergeleitet werden kann, kein Anspruch darauf, daß die Rechtsprechungsorgane in den internen Rechtsordnungen die internationalen Verpflichtungen anwenden [47]. Eine solche Rechtsanwendung ist selbstverständlich möglich und würde dazu beitragen, die Einhaltung der internationalen Verpflichtungen sicherzustellen; es stellt jedoch als solches keine Verletzung des Völkerrechts dar, wenn die Rechtsordnungen der Vertragsparteien keine Vorschriften enthalten, die den Rechtsprechungsorganen eine solche Rechtsanwendungskompetenz verleihen.

129. Es ist klar, daß das GATT zu der Mehrzahl internationaler Abkommen gehört, die nicht das Erfordernis einer besonderen internen Gewährleistung der Einhaltung ihrer Vorschriften enthalten. Dies wird dadurch bestätigt, daß es eine Ausnahme bildet, daß die Betroffenen sich vor den rechtsprechenden Organen in den Rechtsordnungen der Vertragsparteien unmittelbar auf das GATT berufen können. Dies gilt, ob nun diese Rechtsordnungen grundsätzlich für die Anwendung internationaler Verpflichtungen „geschlossen" sind — es sei denn, diese sind durch Erlaß nationaler Rechtsvorschriften in das interne Recht übergeleitet worden — oder ob diese Rechtsordnungen grundsätzlich — wie dies bei der Rechtsordnung der Gemeinschaft der Fall ist — für die Anwendung internationaler Verpflichtungen „offen" sind.

46 — Rechtssache 104/81 (Slg. 1982, 3641, Randnr. 17). Siehe auch Urteil des Gerichtshofes vom 30. September 1987 in der Rechtssache 12/86 (Demirel, Slg. 1987, 3719).

47 — Der Gerichtshof hat dies im Urteil Kupferberg wie folgt ausgedrückt:
„Nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts muß jedes Abkommen von den Parteien nach Treu und Glauben erfüllt werden. Wenn somit jede Vertragspartei für die vollständige Erfüllung der von ihr eingegangenen Verpflichtungen verantwortlich ist, steht es ihr doch zu, die rechtlichen Maßnahmen zu bestimmen, die zur Erreichung dieses Ziels innerhalb ihrer Rechtsordnung geeignet sind, es sei denn, die Auslegung des Abkommens nach seinem Sinn und Zweck ergibt, daß diese Maßnahmen im Abkommen selbst festgelegt sind" (Randnr. 18).

130. Wenn die Frage der Wirkungen eines internationalen Abkommens in den Rechtsordnungen der Vertragspartner nicht im Abkommen geregelt ist, haben nach dem Urteil in der Rechtssache Kupferberg „die zuständigen Gerichte und hat insbesondere der Gerichtshof im Rahmen seiner Zuständigkeit aufgrund des Vertrages über diese Frage ebenso wie über jede andere Auslegungsfrage im Zusammenhang mit der Anwendung des Abkommens in der Gemeinschaft zu entscheiden" (Randnr. 17).

131. Somit steht fest, daß die Frage der Wirkungen des GATT in der Rechtsordnung der Gemeinschaft vom Gerichtshof zu entscheiden ist. Die Entscheidung ist wesentlich. Sie hat eine große grundsätzliche und praktische Bedeutung. Ein Akzeptieren der Auffassung der deutschen Regierung wird die Durchschlagskraft des GATT in der Rechtsordnung der Gemeinschaft stärken und dazu beitragen, die Einhaltung von Übereinkommen durch die Gemeinschaftsorgane sicherzustellen, selbst wenn der Gerichtshof im gegebenen Fall seine Beurteilung auf das beschränken muß, was die offensichtlicheren Übertretungen des GATT betrifft. Ein Akzeptieren würde jedoch auch eine spürbare Änderung der für die zuständigen Gemeinschaftsorgane bestehenden Möglichkeiten der Wahrnehmung der Gemeinschaftsinteressen innerhalb des im GATT festgesetzten rechtlichen Rahmens bedeuten. Der Gerichtshof darf meines Erachtens keine Entscheidung über diese umstrittene Frage fällen, ohne ernsthaft die Auffassung zu berücksichtigen, die der Rat und die Kommission zum Ausdruck gebracht haben.

132. Der Ausgangspunkt ist natürlich die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes, wonach das GATT keine unmittelbare Wirkung hat [48].

133. Der Gerichtshof hat sowohl in Rechtssachen, die die Frage der Übereinstimmung von Gemeinschaftsrechtsakten mit dem GATT, als auch in Rechtssachen, die die entsprechende Frage bezüglich nationaler Maßnahmen betrafen, entschieden, daß das GATT den Gemeinschaftsbürgern nicht das Recht verleiht, sich vor den Gerichten in den Mitgliedstaaten auf das Abkommen zu berufen [49].

134. Die deutsche Regierung macht geltend, es folge nicht aus der fehlenden unmittelbaren Wirkung des GATT, daß das Abkommen nicht als Grundlage für eine Rechtmäßigkeitsprüfung in einem nach Artikel 173 EWG-Vertrag eingeleiteten Verfahren angewandt werden könne.

135. Es ist vermutlich richtig, daß aus der fehlenden unmittelbaren Wirkung einer Bestimmung nicht ohne weiteres geschlossen

48 — Diese Rechtsprechung ist in der Lehre kritisiert worden. Siehe z. B. Hahn und Schuster, „Zum Verstoß von gemeinschaftlichem Sekundärrecht gegen das GATT", in: *Europarecht*, 1993, S. 261, mit weiteren Literaturhinweisen, und namentlich Petersmann, „Application of GATT by the Court of the EC", in: *Common Market Law Review*, 1983, S. 397. Kapteyn, „The ‚Domestic' Law Effect of Rules of International Law Within the European Community System of Law and the Question of the Self-Executing Character of GATT Rules", in: *The International Lawyer*, 1974, S. 74, vertritt die Auffassung, daß die Rechtsprechung des Gerichtshofes besser begründet werden könnte.

49 — Die wichtigsten Urteile dazu sind das Urteil vom 12. Dezember 1972 in den verbundenen Rechtssachen 21/72 bis 24/72 (International Fruit Co., Slg. 1972, 1219), das Urteil vom 24. Oktober 1973 in der Rechtssache 9/73 (Schlüter, Slg. 1973, 1135), das Urteil vom 16. März 1983 in der Rechtssache 266/81 (SIOT, Slg. 1983, 731) und das Urteil vom 16. März 1983 in den verbundenen Rechtssachen 267/81 bis 269/81 (SPI und SAMI, Slg. 1983, 801).

werden kann, daß die Betroffenen sich im Rahmen einer Nichtigkeitsklage nach Artikel 173 nicht auf sie berufen können. Diese Auffassung findet eine Stütze im Urteil des Gerichtshofes vom 7. Mai 1991 in der Rechtssache Nakajima [50], in der der Gerichtshof auf die von einer Firma gemäß Artikel 173 erhobene Nichtigkeitsklage darüber zu entscheiden hatte, ob eine Antidumpingverordnung wegen Verstoßes gegen die Verpflichtungen der Gemeinschaft aus dem GATT rechtswidrig war, und in der der Rat vorgetragen hatte, daß das Unternehmen diesen Klagegrund nicht geltend machen könne, da die fraglichen Vorschriften des GATT keine direkte Wirkung hätten. Der Gerichtshof hat in diesem Zusammenhang ausgeführt:

„Es ist jedoch festzustellen, daß sich die Klägerin im vorliegenden Fall nicht auf die unmittelbare Wirkung dieser Vorschriften beruft. Sie stellt nämlich mit diesem Klagegrund — inzidenter — gemäß Artikel 184 EWG-Vertrag die Gültigkeit der neuen Grundverordnung in Frage, indem sie sich auf einen der Gründe für die in Artikel 173 EWG-Vertrag genannte Rechtmäßigkeitskontrolle beruft, nämlich die Verletzung des Vertrages oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm" (Randnr. 28).

136. Es ist jedoch eine Tatsache, daß der Gerichtshof in der Rechtssache Nakajima nicht allgemein angenommen hat, daß die Verpflichtungen aus dem GATT in einer nach Artikel 173 EWG-Vertrag erhobenen Klage geltend gemacht werden können. Er hat nämlich ausgeführt — wie noch darzulegen sein wird —, daß aus der angefochtenen Gemeinschaftsverordnung ausdrücklich hervorging, daß sie zur Durchführung der vom Kläger herangezogenen GATT-Vorschriften erlassen worden war.

137. Aus dem Umstand, daß ein internationales Abkommen ein integrierender Teil der Rechtsordnung der Gemeinschaft ist, kann meines Erachtens nicht geschlossen werden, daß es auch notwendigerweise Teil der Grundlage der Rechtmäßigkeitsprüfung des Gerichtshofes nach Artikel 173 EWG-Vertrag ist.

Es ist möglich, daß sich die Betroffenen in einem Verfahren nach Artikel 173 auf ein Abkommen berufen können, auch wenn dies keine unmittelbare Wirkung hat. Es kann jedoch auch so sein, daß die Gründe, die zur Verneinung der unmittelbaren Wirkung des Abkommens führen, so geartet sind, daß sie zugleich zu der Auffassung führen müssen, daß das Abkommen kein Teil der Grundlage der Rechtsmäßigkeitsprüfung des Gerichtshofes sein kann.

138. Dies letztere ist meiner Meinung nach hinsichtlich des GATT der Fall. Es ist deshalb notwendig, die Begründung wiederzugeben, mit der der Gerichtshof die unmittelbare Wirkung des GATT verneint hat.

50 — Siehe Fußnote 43.

139. Der Gerichtshof ist in seinem Urteil vom 12. Dezember 1972 (International Fruit Company) davon ausgegangen, daß zu prüfen sei, ob die Bestimmungen des GATT „ein Recht der Gemeinschaftsangehörigen begründen, sich vor Gericht auf sie zu berufen, um die Gültigkeit einer Handlung der Gemeinschaft in Frage zu stellen", und hat ausgeführt, daß „hierzu ... auf Sinn, Aufbau und Wortlaut dieses Abkommens zurückgegriffen werden muß". Des weiteren hat der Gerichtshof die fehlende unmittelbare Wirkung des GATT wie folgt begründet:

„Dieses Abkommen, das nach seiner Präambel ‚auf der Grundlage der Gegenseitigkeit und zum gemeinsamen Nutzen' ausgehandelt wurde, ist durch die große Geschmeidigkeit seiner Bestimmungen gekennzeichnet: Dies gilt insbesondere für die Vorschriften über Abweichungen von den allgemeinen Regeln, über Maßnahmen, die bei außergewöhnlichen Schwierigkeiten getroffen werden können, und über die Regelung von Meinungsverschiedenheiten zwischen den Vertragsparteien [Randnr. 21].

Diese Maßnahmen umfassen für die Regelung von Meinungsverschiedenheiten je nach Sachlage schriftliche Vorstellungen oder Vorschläge, die ‚einer wohlwollenden Prüfung [zu] unterziehen' sind, sowie Untersuchungen mit gegebenenfalls nachfolgenden Empfehlungen, Konsultierungen oder Entscheidungen der Vertragsparteien, darunter die Ermächtigung von Vertragsparteien, gegenüber anderen Vertragsparteien die Anwendung sämtlicher sich aus dem Abkommen ergebender Zugeständnisse oder sonstiger Verpflichtungen auszusetzen; schließlich hat die betroffene Partei im Falle einer solchen Aussetzung die Möglichkeit, von dem Abkommen zurückzutreten [Randnr. 25].

Für den Fall, daß bestimmte Erzeuger eines Landes infolge einer aufgrund des Abkommens bestehenden Verpflichtung oder infolge eines Zugeständnisses hinsichtlich einer Präferenz einen ernsthaften Schaden erleiden oder zu erleiden drohen, hat eine Vertragspartei nach Artikel XIX die Möglichkeit, die Verpflichtung einseitig aufzuheben und das Zugeständnis zurückzunehmen oder abzuändern, und zwar entweder, wenn die beteiligten Vertragsparteien nicht zu einem Einvernehmen gelangen, nach Konsultation sämtlicher Vertragsparteien oder sogar ohne vorherige Konsultation, wenn Eile geboten und die Maßnahme vorläufiger Natur ist [Randnr. 26]."

Diese Randnummern sind in das Urteil des Gerichtshofes vom 24. Oktober 1973 in der Rechtssache Schlüter übernommen worden, und in den Urteilen vom 16. März 1983 in den Rechtssache SIOT und SPI/SAMI wird ausdrücklich auf die vorgenannte Begründung verwiesen.

140. Es ist vermutlich richtig, davon auszugehen, daß es nicht so ist, daß die vom Gerichtshof genannten Gründe isoliert gesehen und jeder für sich für das Ergebnis maßgebend sind.

141. Die Vorschriften des GATT sind, selbst wenn sie auch bis zu einem gewissen Grade einen ungenauen Inhalt haben, jedenfalls was den größten Teil betrifft, hinreichend klar und unbedingt, so daß sie gegebenenfalls vom Gerichtshof angewandt werden können (vgl. dazu das unten zitierte Urteil vom 22. Juni 1989 in der Rechtssache Fediol [51]).

142. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes ist auch klar, daß die fehlende Gegenseitigkeit hinsichtlich der Anerkennung der internen Wirkungen des Abkommens durch die anderen Vertragsparteien es an sich nicht hindert, daß die Gemeinschaft diese internen Wirkungen akzeptiert (vgl. dazu Urteil in der Rechtssache Kupferberg, Randnr. 18).

143. Weiterhin steht nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes fest, daß die Existenz eines besonderen Verfahrens für die Beilegung von Streitigkeiten in einem internationalen Abkommen isoliert gesehen nicht hindert, dem Abkommen interne Wirkungen in der Gemeinschaftsrechtsordnung beizumessen (siehe dazu z. B. Urteil in der Rechtssache Fediol) [52].

144. Das Entscheidende war für den Gerichtshof die Gesamtbeurteilung des GATT. Die verschiedenen angegebenen Umstände wurden aufgrund von „Geist und Aufbau" des Abkommens gesehen und führten nach der Gesamtwürdigung zu einer Verneinung der unmittelbaren Wirkungen des GATT. Es erscheint mir nicht gerechtfertigt, den Hinweis des Gerichtshofes auf die „Flexibilität", des GATT in Anbetracht der Möglichkeiten für die Vertragspartner, Freistellungen auszuhandeln, und vor dem Hintergrund der umfassenden und bis zu einem gewissen Grade ungenauen Ausnahmebestimmungen zu beanstanden. Es besteht auch kein Grund, den Gerichtshof für die Hervorhebung der im GATT enthaltenen besonderen Regeln über die Beilegung von Streitigkeiten zu kritisieren; in diesem Zusammenhang kann es angemessen sein, die Rechtsprechung zu berücksichtigen, die sich im Zusammenhang mit dem System der Beilegung von Streitigkeiten entwickelt hat. Es ist tatsächlich so, daß es im wesentlichen den Vertragspartnern überlassen bleibt, ihre

51 — Der Gerichtshof hat in Randnummer 20 dieses Urteils ausgeführt:
„Außerdem ist darauf hinzuweisen, daß das GATT zwar, wie der Gerichtshof in den Urteilen vom 12. Dezember 1972 (International Fruit Company), vom 24. Oktober 1973 (Schlüter) und vom 16. März 1983 (SPI und SAMI) festgestellt hat, durch die große Flexibilität seiner Bestimmungen gekennzeichnet ist, was insbesondere für die Vorschriften über Abweichungen von den allgemeinen Regeln, über Maßnahmen, die bei außergewöhnlichen Schwierigkeiten getroffen werden können, und über die Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien gilt. Diese Beurteilung hindert den Gerichtshof jedoch nicht daran, die Regeln des GATT im Hinblick auf einen bestimmten Fall auszulegen und anzuwenden, um zu prüfen, ob gewisse Handelspraktiken als unvereinbar mit diesen Regeln anzusehen sind. Die Bestimmungen des GATT haben einen eigenständigen Gehalt, der bei ihrer Anwendung im Einzelfall im Wege der Auslegung näher zu bestimmen ist."

52 — Der Gerichtshof hat in Randnummer 21 ausgeführt:
„Der Umstand schließlich, daß das GATT in Artikel XXIII ein besonderes Verfahren für die Beilegung von Streitigkeiten zwischen Vertragsparteien vorsieht, ist nicht geeignet, die Auslegungsbefugnis des Gerichtshofes auszuschließen. Wie der Gerichtshof im Urteil vom 26. Oktober 1982 in der Rechtssache 104/81 (Kupferberg, Slg. 1982, 3641) im Hinblick auf gemischte Ausschüsse entschieden hat, die durch Freihandelsabkommen errichtet wurden und mit der Verwaltung und ordnungsgemäßen Durchführung dieser Abkommen betraut sind, reicht die Tatsache allein, daß die Vertragsparteien einen besonderen institutionellen Rahmen für Konsultationen und Verhandlungen untereinander über die Durchführung des Abkommens geschaffen haben, nicht aus, jegliche Anwendung dieses Abkommens durch die Gerichte auszuschließen."

Streitigkeiten auf dem Verhandlungswege beizulegen [53].

145. Aus diesem Grund ist es meines Erachtens richtig, daß der Gerichtshof feststellt, daß die Betroffenen sich auch im Rahmen einer Nichtigkeitsklage gemäß Artikel 173 EWG-Vertrag nicht ohne weiteres auf das GATT berufen können.

Das gegenteilige Ergebnis würde den Charakter der Verpflichtungen ändern, die der Gemeinschaft in dem vom GATT selbst festgesetzten Rahmen obliegen. Der Gerichtshof darf das GATT bei seiner Rechtmäßigkeitsprüfung nur anwenden, wenn besondere Anhaltspunkte dafür bestehen, daß die von den Organen erlassenen Rechtsakte einer solchen Prüfung unterzogen werden müssen.

146. Der Gerichtshof hat, soweit ich sehe, diese Auffassung seinen vorgenannten Urteilen in den Rechtssachen Fediol und Nakajima zugrunde gelegt. Er hatte, wie gesagt, in beiden Rechtssachen über auf GATT-Vorschriften gestützte Anträge von Privatleuten auf Nichtigerklärung von Gemein-

53 — Zu dem im GATT enthaltenen System der Beilegung von Streitigkeiten siehe Pescatore, Davey und Lowenfeld, *Handbook of GATT Dispute Settlement*, New York/Deventer, 1991.
Aus der von Davey verfaßten Einleitung soll folgendes zitiert werden:
„... the dispute settlement system as it currently operates can be summarized as follows: Following the inability of two contracting parties to resolve a dispute through consultations and negotiations, the aggrieved party may request the establishment of a panel to adjudicate the dispute. The request is made to the GATT Council. There is no absolute right to have a panel established, but the 1989 Improvements provide that if a contracting party so requests, a panel will be established at the second meeting of the Council at which the request appears on the Council's agenda, unless the Council decides otherwise. ... [S. 66]
A panel report in and of itself has no force. It is only the opinion of the panel members. It must be adopted by the Council on behalf of the contracting parties. Although the issues discussed in the report are not relitigated in the Council, in recent years it has not been unusual for individual contracting parties to express disagreement with specific aspects of a panel report. The meaning of these reservations is unclear, assuming that the Council in fact adopts the report because the Council traditionally does not act absent consensus. Thus, the reserving party in a sense accepts the report despite the reservations expressed. In any event, the practice of requiring consensus means that the ‚losing' party (at least an important losing party) may hold up adoption of a panel report interminably while it purports to analyze it and to explore possible negotiated solutions with the prevailing party. ... [S. 68]
As it has operated over the years, the GATT dispute settlement system has resembled a judicial system in important aspects: neutral decision-makers have determined whether a contracting party has violated the General Agreement and have usually recommended that the violation, if one is found, be terminated. Some critics of the system have argued that it should be made more judicial so as to promote more precise decisions on the merits of disputes and more effective implementation of decisions. At the same time, other critics have argued that the nature and basic philosophy of GATT dictate that the system should be used only to the extent it facilitates negotiated settlements of trade disputes. ... [S. 70]
These two conflicting viewpoints are often referred to as the ‚legalistic' model, which stresses adjudication, and the ‚antilegalistic' model, which emphasizes negotiation and consensus. Put simply, the legalistic view is that the General Agreement is a code of conduct and embodies a balance of concessions. If a contracting party violates the code or tips the balance, it is appropriate to penalize such behavior and put pressure on that party to conform to the code or right the balance, if necessary by allowing the petitioning party to take offsetting countermeasures. On the other hand, the antilegalistic position is that the General Agreement is not a code of conduct *per se*, but more of a commitment by the contracting parties to deal with each other in trade matters so as to work out a mutually acceptable solution to any disagreement. The United States is generally perceived to have supported the legalistic position, while Japan and the EC have been considered supporters of the opposing position. Most developing countries and non-European developed countries have tended to support the legalistic position because they see it as a more effective protector of small-country rights" [S. 70 bis 71].

schaftsrechtsakten zu entscheiden [54]. Der Gerichtshof hat in beiden Rechtssachen akzeptiert, die von den Klägerinnen beantragte Prüfung auf der Grundlage der GATT-Vorschriften vorzunehmen.

147. Es ist jedoch entscheidend, daß der Gerichtshof dieses Ergebnis in beiden Urteilen damit begründet hat, daß durch Hinweise auf die betreffenden GATT-Vorschriften besondere Anhaltspunkte dafür bestanden, daß eine solche Prüfung vorzunehmen war.

148. Im Urteil in der Rechtssache Fediol hat der Gerichtshof zunächst auf seine Rechtsprechung betreffend die fehlende unmittelbare Wirkung des GATT verwiesen und weiter ausgeführt:

„Man kann aus dieser Rechtsprechung jedoch nicht herleiten, daß die Rechtsbürger sich vor dem Gerichtshof nicht auf die Bestimmungen des GATT berufen können, um feststellen zu lassen, ob ein Verhalten, das in einem gemäß Artikel 3 der Verordnung Nr. 2641/84 gestellten Antrag beanstandet wird, eine unerlaubte Handelspraktik im Sinne dieser Verordnung darstellt. *Denn die Bestimmungen des GATT sind Bestandteil der Regeln des Völkerrechts, auf die Artikel 2 Absatz 1 der genannten Verordnung verweist,* was auch durch die zweite Begründungserwägung in Verbindung mit der vierten Begründungserwägung der Verordnung bestätigt wird" (Randnr. 19, Hervorhebung von mir).

Der Gerichtshof hat folgendes daraus hergeleitet:

„Da die Verordnung Nr. 2641/84 den betroffenen Wirtschaftsteilnehmern das Recht verleiht, sich in dem von ihnen bei der Kommission eingereichten *Antrag auf die Bestimmungen des GATT zu berufen,* um darzulegen, daß die Handelspraktiken, durch die sie sich für geschädigt halten, unerlaubt sind, haben diese Wirtschaftsteilnehmer folglich auch das Recht, den Gerichtshof anzurufen, um die Rechtmäßigkeit der Entscheidung nachprüfen zu lassen, mit der die Kommission diese Bestimmungen angewandt hat" (Randnr. 22, Hervorhebung von mir).

149. Im Urteil Nakajima hat der Gerichtshof zunächst ausgeführt:

„Die neue Grundverordnung wurde aber nach ihrer zweiten und dritten Begründungs-

54 — Der Hintergrund der Rechtssache Fediol war ein von einer Wirtschaftsorganisation bei der Kommission gestellter Antrag auf Einleitung eines Verfahrens zur Untersuchung unerlaubter Handelspraktiken Argentiniens. Die Grundlage für diesen Antrag war eine Ratsverordnung, in der unrechtmäßige Handelspraktiken definiert werden als „alle Praktiken von Drittländern ..., die, was den internationalen Handel betrifft, mit den Regeln des Völkerrechts oder den allgemein anerkannten Regeln unvereinbar sind". Es bestand Einigkeit darüber, daß damit das GATT gemeint war. Die Kommission wies den Antrag mit der Begründung zurück, es lägen keine unrechtmäßigen Handelspraktiken vor, woraufhin Fediol gemäß Artikel 173 EWG-Vertrag Klage beim Gerichtshof erhob.
In der Rechtssache Nakajima entschied der Gerichtshof darüber, ob die Antidumpingverordnung des Rates im Widerspruch zu dem im Rahmen des GATT erlassenen Antidumping-Kodex stand.

erwägung in Übereinstimmung mit den bestehenden internationalen Verpflichtungen festgelegt, *insbesondere denjenigen, die sich aus Artikel VI des GATT und aus dem Antidumping-Kodex ergeben*" (Randnr. 30, Hervorhebung von mir).

Der Gerichtshof hat sodann festgestellt:

„Daraus folgt, daß die von der Klägerin beanstandete neue Grundverordnung *zur Erfüllung der internationalen Verpflichtungen der Gemeinschaft* erlassen wurde, die daher — nach ständiger Rechtsprechung — zu gewährleisten hat, daß die Bestimmungen des GATT und der dazu erlassenen Durchführungsvorschriften eingehalten werden ..." (Randnr. 31, Hervorhebung von mir).

150. Meines Erachtens besteht kein Zweifel daran, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber in der Bananenverordnung nicht in der Weise auf das GATT verwiesen hat, daß das Abkommen dadurch teilweise zur Grundlage einer Rechtsmäßigkeitsprüfung durch den Gerichtshof gemacht werden sollte.

151. Ich komme deshalb zu dem Ergebnis, daß dem Rat darin beizupflichten ist, daß die Bundesrepublik in der vorliegenden Rechtssache keine Rechte aus dem GATT herleiten kann. Es ist deshalb nicht notwendig, dazu Stellung zu nehmen, ob die Verordnung die Vorschriften des GATT möglicherweise verletzt.

Zu dem Vorbringen, daß die Aufhebung des bislang für Deutschland geltenden besonderen Zollkontingents rechtswidrig sei

152. Artikel 21 Absatz 2 der Verordnung über die gemeinsame Marktorganisation für Bananen lautet: „Das Zollkontingent, das in dem Protokoll über das Zollkontingent für die Einfuhr von Bananen im Anhang des in Artikel 136 des Vertrages vorgesehenen Durchführungsabkommens über die Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete mit der Gemeischaft genannt ist, wird aufgehoben."

153. Die deutsche Regierung macht geltend, das fragliche Protokoll sei ein integrierender Bestandteil des EWG-Vertrags und könne deshalb nicht durch einen Rechtsakt aufgehoben werden, der aufgrund des Artikels 43 EWG-Vertrag erlassen worden sei, sondern nur gemäß den Vorschriften des EWG-Vertrags über dessen eigene Änderung. Die deutsche Regierung ist nicht der Ansicht, daß das Protokoll Vorschriften enthalte, die eine Rechtsgrundlage für seine eigene Aufhebung bildeten. Das Protokoll sei Teil eines Kompromisses gewesen und könne als eine Art Gegenleistung dafür angesehen werden, daß Deutschland akzeptiert habe, daß den früheren Kolonien anderer Mitgliedstaaten im Vertrag eine besonders günstige Stellung eingeräumt worden sei.

154. Der Rat und die Streithelfer, die dem Verfahren zur Unterstützung seiner Anträge beigetreten sind, weisen darauf hin, daß Absatz 4 Unterabsatz 3 des Protokolls bestimme, daß der „Rat ... mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission über die Aufhebung oder Änderung dieses Kontingents [entscheidet]", und machen geltend, diese Vorschrift enthalte eine ausreichende Rechtsgrundlage für die umstrittene Bestimmung des Artikels 21 Absatz 2.

155. Es ist unbestritten, daß das Protokoll ein Teil des EWG-Vertrags ist und daß es zur Zeit der Errichtung der Marktorganisation Geltung besaß, selbst wenn das in Artikel 136 EWG-Vertrag vorgesehene Durchführungsabkommen über die Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete der Gemeinschaft, dem das Protokoll beigefügt war, nicht länger in Kraft war.

156. Deshalb steht auch fest, daß das Zollkontingent grundsätzlich nur in Übereinstimmung mit den Vorschriften des EWG-Vertrags über Vertragsänderungen aufgehoben werden kann, es sei denn, das Protokoll selbst enthält andere Vorschriften über das bei der Aufhebung des Kontingents einzuhaltende Verfahren.

157. Die entscheidende Frage im vorliegenden Zusammenhang ist deshalb die, ob die oben zitierte Bestimmung des Absatzes 4 Unterabsatz 3 des Protokolls eine solche Rechtsgrundlage enthält.

158. Die deutsche Regierung trägt zunächst vor, die Bestimmung sei als Ausnahme von dem normalerweise geltenden Erfordernis der Einhaltung des Verfahrens zur Änderung des Vertrags eng auszulegen, und weist darauf hin, daß dies durch das oben zur Begründung des Protokolls Angeführte bekräftigt werde. Dazu komme, daß die besondere Aufhebungsbestimmung ihrem Wortlaut nach nur die Möglichkeit der Aufhebung des Zollkontingents für je ein Jahr und nicht für immer eröffne, wie der Rat dies getan habe, und daß die Bestimmung nach ihrem Wortlaut und ihrer Stellung im Protokoll nur eine Rechtsgrundlage für die Aufhebung der in Absatz 4 Unterabsatz 2 genannten Kontingente bilde, d. h. der Kontingente, die in einem Jahr festgesetzt worden seien, in dem sich „die Einfuhr im Verhältnis zum Jahre 1956" — dem Basisjahr für die Festsetzung der Kontingente — nicht verringert habe. Die Aufhebungsbestimmung könne somit keine Anwendung auf Kontingente finden, die in einem Jahr festgesetzt worden seien, in dem die Einfuhr sich im Verhältnis zum Jahre 1956 nicht verringert habe.

159. Diese Auslegung kann nicht richtig sein, unabhängig davon, ob man es grundsätzlich für richtig hält, daß eine Aufhebungsbestimmung wie die vorliegende eng auszulegen ist.

160. Um die Unhaltbarkeit der Auffassung der deutschen Regierung zu zeigen, ist auf den Aufbau des Protokolls einzugehen. In

den ersten beiden Absätzen des Protokolls wird ein Kontingent für den Zeitraum bis zur vollständigen Durchführung des Gemeinsamen Zolltarifs festgesetzt (von 90 % der im Jahre 1956 eingeführten Mengen für den Zeitraum bis zum Ablauf der zweiten Stufe und von 80 % dieser Mengen bis zum Ablauf der dritten Stufe). Absatz 3 enthält, an die Absätze 1 und 2 anknüpfend, in Unterabsatz 1 eine Regel über die Erhöhung der jährlichen Kontingente für den Fall, daß die im Laufe des Vorjahres getätigten Einfuhren die Mengen des Jahres 1956 übersteigen, während Unterabsatz 2 eine Vorschrift für den Fall enthält, daß sich die Gesamteinfuhr im Verhältnis zum Jahre 1956 verringert.

161. Absatz 4 des Protokolls bestimmt sodann:

„Mit Beginn der vollständigen Anwendung des Gemeinsamen Zolltarifs beträgt das Kontingent 75 v. H. der Einfuhr des Jahres 1956. Dieses Kontingent wird nach Maßgabe des Absatzes 3 Unterabsatz 1 erhöht.

Verringert sich die Einfuhr im Verhältnis zum Jahre 1956, so darf das oben bestimmte Jahreskontingent 75 v. H. der Einfuhr des Vorjahres nicht übersteigen.

Der Rat entscheidet mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission über die Aufhebung oder Änderung dieses Kontingents."

Es wird sich herausstellen, daß insoweit eine Parallele zwischen der Regelung der in den Absätzen 1 und 2 genannten Situationen und der in Absatz 4 genannten Situation besteht und daß der Hintergrund für die Unterscheidung zwischen den drei Zeiträumen in den Unterschieden zwischen den garantierten Mindesthöhen des Zollkontingents liegt.

Darüber hinaus ist es im Zusammenhang der vorliegenden Rechtssache wichtig, daß die Bestimmung über die Abschaffung des Kontingents allein für den in Absatz 4 genannten Zeitraum gilt, d. h. den Zeitraum nach der vollständigen Anwendung des Gemeinsamen Zolltarifs. Die vorgesehene Möglichkeit, das Kontingent aufzuheben, ist somit an die Anwendung des Zolltarifs gebunden.

162. Es scheint kein Grund für die Annahme zu bestehen, daß die Möglichkeit der Aufhebung nur an die in Unterabsatz 2 genannte

Situation (Verringerung der Einfuhr im Verhältnis zum Jahre 1956) geknüpft sein sollte und nicht an die in Unterabsatz 1 genannte.

163. Dagegen muß dem Rat darin recht gegeben werden, daß eine solche Auslegung der Bestimmung wohl vorausgesetzt hat, daß die Möglichkeit der Aufhebung ausdrücklich an Unterabsatz 2 geknüpft war, da sie als zweiter Punkt in diesen Unterabsatz aufgenommen worden ist.

Die Worte „dieses Kontingent" in Absatz 3 können nur dahin verstanden werden, daß sie die Kontingente betreffen, die nach der endgültigen Anwendung des Zolltarifs festgesetzt worden sind, ob nun das Kontingent nach Absatz 4 Unterabsatz 1 oder Unterabsatz 2 festgesetzt worden ist.

164. Es besteht kein Anlaß, dem Umstand Bedeutung beizumessen, daß die Aufhebung gemäß Absatz 4 Unterabsatz 3 durch eine allgemeine Bestimmung erfolgt ist, die so lange gilt, bis sie möglicherweise aufgehoben wird, mit der Folge, daß nicht jedes Jahr eine Entscheidung über die Aufhebung getroffen wird.

Zu dem Vorbringen in bezug auf Fehler beim Zustandekommen der Verordnung

a) *Fehlende Beachtung des Kollegialitätsgrundsatzes bei der Teilnahme der Kommission an dem Entscheidungsverfahren*

165. Die deutsche Regierung weist darauf hin, daß die Beschlußfassungen des Rates nach Artikel 43 zwingend auf Vorschlag der Kommission zu erfolgen hätten und daß der Rat nach Artikel 149 Absatz 1 EWG-Vertrag [55] Änderungen des Vorschlags der Kommission nur einstimmig beschließen könne. Artikel 149 Absatz 1 sei nicht beachtet worden, da der Rat die umstrittene Verordnung mit qualifizierter Mehrheit aufgrund eines Vorschlags erlassen habe, der im Verhältnis zum ursprünglichen Vorschlag der Kommission nicht ordnungsgemäß geändert worden sei. Das Kommissionsmitglied, das an den Verhandlungen des Rates teilgenommen habe, sei nicht befugt gewesen, die notwendigen Änderungen im Namen der Kommission vorzunehmen.

Die deutsche Regierung hat in der Klageschrift darauf hingewiesen, daß Umstände vorgelegen hätten, aufgrund deren man der

55 — Nunmehr Artikel 189a Absatz 1 EG-Vertrag.

Auffassung sein könne, daß der Vorschlag der Kommission durch das für den Agrarsektor zuständige Mitglied der Kommission und den Präsidenten der Kommission ohne Beachtung des Kollegialitätsprinzips geändert worden sei; diese Auffassung werde durch die Erklärungen bekräftigt, die der Rat in seiner Klagebeantwortung über die Umstände im Zusammenhang mit den entscheidenden Verhandlungen abgegeben habe. Aus den Erklärungen des Rates gehe hervor, daß der Inhalt der schließlich erlassenen Verordnung das Ergebnis eines Kompromisses des Vorsitzes gewesen sei, durch den nach langwierigen Verhandlungen im Dezember 1992 eine hinreichende Einigkeit im Rat erzielt worden sei, und daß das betreffende Mitglied der Kommission danach diesen Vorschlag der Kommission im Hinblick darauf unterbreitet habe, daß der Kompromiß auf diese Weise mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden könne. Die Regierung weist zugleich darauf hin, daß der Rat in der mündlichen Verhandlung im Zusammenhang mit dem Antrag auf einstweilige Anordnungen erklärt habe, daß der Kompromiß das Ergebnis einer langen Nachtsitzung gewesen sei, und macht geltend, daß sich aus diesen Erklärungen notwendigerweise ergebe, daß die Kommission den Kompromiß nicht gekannt haben könne, als sie dem betreffenden Kommissionsmitglied ein Mandat im Zusammenhang mit den betreffenden Verhandlungen im Rat erteilt habe, und daß das Mitglied deshalb nicht „ordnungsgemäß bevollmächtigt" gewesen sein könne.

166. Der Rat findet dieses Vorbringen unhaltbar. Er verweist grundsätzlich auf das Vorbringen der Kommission und macht geltend, der Rat müsse davon ausgehen können, daß das Mitglied der Kommission, das an den Ratsverhandlungen teilnehme, befugt sei, im Namen der Kommission einen Kommissionsvorschlag zu ändern, wenn er derartige Änderungen vornehme.

167. Auch die Kommission macht geltend, daß dieses Vorbringen unbegründet sei. Das fragliche Kommissionsmitglied sei unter Beachtung des Kollegialitätsgrundsatzes ordnungsgemäß bevollmächtigt gewesen, den ursprünglichen Vorschlag der Kommission zu ändern. Im übrigen seien auf der entscheidenden mehrtägigen Ratstagung im Dezember 1992 mehrere wichtige Vorschläge behandelt worden, und der Vorschlag einer Bananenverordnung sei nur einer von mehreren gewesen, über die in einer Gesamtlösung hinreichende Einigkeit erzielt worden sei.

Die Kommission ist der Auffassung, daß das Vorbringen der deutschen Regierung schon deshalb zurückgewiesen werden könne, weil die Kommission erklärt habe, daß ihr Vorschlag ordnungsgemäß geändert worden sei, und weil kein Umstand vorliege, der Zweifel daran begründen könne.

168. Der guten Ordnung halber erklärt die Kommission inzwischen, sie habe die „Bananensache" seit 1991 behandelt und sei sich im Zusammenhang mit der Vorlage des Vorschlags an den Rat darüber im klaren gewesen, daß er vermutlich, um erlassen werden zu können, in gewissen Punkten aufgrund der Behandlung im Rat geändert werden

müsse. Die Kommission äußert sich dazu wie folgt:

„— Auf dieser Grundlage hat das Kollegium sein für Landwirtschaft zuständiges Mitglied (damals Herr Mac Sharry) beauftragt, die Verhandlungen im Rat vom 14. bis 17. Dezember 1992 über die Bananen-Regelung im Zusammenhang des Gesamtkompromisses zu führen. In einer solchen Situation, die keinesfalls ungewöhnlich ist, bleibt das zuständige Kommissionsmitglied in ständigem Kontakt mit dem Kollegium, um nötigenfalls genaue Weisungen einzuholen. Dies ist die einzige Möglichkeit, um in einer so schwierigen Verhandlung zu einem Kompromiß und zu einer endgültigen Entscheidung zu gelangen, und entspricht genau dem, was bei allen Agrarmarathons geschieht. Die Kommission ist erstaunt, daß die Klägerin — die Regierung eines Mitgliedstaats — diese seit 30 Jahren erprobte Praxis anscheinend in Frage stellen will.

— Nach dem Rat vom 14. bis 17. Dezember 1992 hat das zuständige Mitglied das Kollegium von den Ergebnissen der Tagung und u. a. von dem ‚Bananen-Kompromiß' unterrichtet; das Kollegium hat damals weder in bezug auf das Verfahren noch in bezug auf das Ergebnis der Verhandlungen irgendwelche Einwände erhoben.

— Schließlich ist besonders darauf hinzuweisen, daß der Kompromiß vom 17. Dezember 1992 nur ein politischer Kompromiß war — so wichtig derselbe auch war — und daß die förmliche Entscheidung (und die einzig rechtlich beachtliche) erst auf der Ratstagung vom 14. Februar 1993 nach einer mit qualifizierter Mehrheit getroffenen Abstimmung getroffen wurde. Das Kollegium hatte also genügend Zeit, um sich erneut mit dem ‚Dossier' zu befassen und dem neuen für Landwirtschaftsfragen zuständigen Kommissionsmitglied (Herrn Steichen) spezielle Weisungen diesbezüglich zu erteilen oder gegebenenfalls bestimmte Elemente des politischen Kompromisses in Frage zu stellen. Die Kommission (in ihrer früheren Zusammensetzung und in der neuen Zusammensetzung nach dem 1. Januar 1993) hat aber keinen Grund gesehen, sich noch einmal mit der Sache zu befassen.

— Nach der förmlichen Entscheidung des Rates am 14. Februar 1993 wurde das Kollegium noch einmal über die Ergebnisse (entsprechend dem politischen Kompromiß vom Dezember) unterrichtet und hat von ihnen Kenntnis genommen, ohne irgendwelche Einwände zu erheben."

169. Meines Erachtens sollte kein Zweifel daran bestehen, daß das Vorbringen der deutschen Regierung zurückzuweisen ist.

Die Regierung hat keinen konkreten Umstand anführen können, der darauf hindeutet, daß die für die Teilnahme der Kommission am Gesetzgebungsverfahren der Gemeinschaft geltenden Vorschriften — darunter der Kollegialitätsgrundsatz — nicht eingehalten worden wären. Dies reicht mei-

nes Erachtens aus, um das Vorbringen der Regierung zurückzuweisen.

170. Der Kollegialitätsgrundsatz ist im übrigen nach meiner Überzeugung beachtet, wenn die Kommission eine Entscheidung darüber getroffen hat, welche Änderungen gegebenenfalls während der Verhandlungen im Rat an ihrem ursprünglichen Vorschlag vorgenommen werden können. Das Kommissionsmitglied, das die Kommission in den Verhandlungen des Rates vertritt, kann den vorliegenden Kommissionsvorschlag nur ändern, wenn die betreffenden Änderungen sich in dem Rahmen halten, den die Kommission in ihrer Entscheidung abgesteckt hat. Liegen die Änderungen nicht auf diese Weise innerhalb des Rahmens dieser Entscheidung, so muß die Frage der Änderung der Kommission vorgelegt werden.

b) *Fehlender Hinweis auf den abschließenden Vorschlag der Kommission in der erlassenen Verordnung*

171. Die deutsche Regierung trägt vor, die Verordnung weise in ihrer Präambel nur auf den ursprünglichen Vorschlag der Kommission von August 1992, der im EG-Amtsblatt veröffentlicht worden sei, und nicht auf den abschließenden Vorschlag der Kommission hin. Die Verordnung verletze deshalb Artikel 190 EWG-Vertrag, wonach die Verordnungen des Rates „auf die Vorschläge und Stellungnahmen Bezug [nehmen], die nach diesem Vertrag eingeholt werden müssen".

172. Dieses Vorbringen ist zurückzuweisen. Die deutsche Regierung wirft in diesem Punkt die Frage nach der Rechtmäßigkeit einer jahrelangen Praxis auf, die niemand bislang zu beanstanden Anlaß gefunden hat und die zu kritisieren meines Erachtens auch kein wirklicher Grund besteht.

Es muß einleuchten, daß aus dem Wortlaut des Artikels 190 — dem Gebrauch des Wortes „Vorschläge" in der Mehrzahl — nicht geschlossen werden kann, daß notwendigerweise sowohl auf den ursprünglichen Kommissionsvorschlag als auch auf eventuelle spätere Änderungsvorschläge verwiesen werden muß. Den Belangen, die durch das Erfordernis des Artikels 190 gewahrt werden sollen, ist meines Erachtens durch die Verweisung auf den ersten von der Kommission vorgelegten Vorschlag vollauf Genüge getan, wenn nämlich dieser, wie es der Praxis der Kommission entspricht und wie es hier geschehen ist, derjenige ist, der im EG-Amtsblatt veröffentlicht wird [56].

56 — Der Gerichtshof hat ein teilweise gleichgelagertes Vorbringen mit Urteil vom 29. März 1990 in der Rechtssache C-62/88 (Griechenland/Rat, Slg. 1990, I-1527) zurückgewiesen und ausgeführt: „Nach dem eindeutigen Wortlaut dieser Bestimmung [Artikel 190] ist zwar in Handlungen, die nur auf Vorschlag der Kommission erlassen werden können, auf diesen Vorschlag Bezug zu nehmen, ohne daß aber die Angabe erforderlich wäre, ob die fragliche Handlung diesem Vorschlag entspricht" (Randnr. 29).

c) *Fehlende erneute Anhörung des Europäischen Parlaments*

173. Die deutsche Regierung führt aus, der schließlich angenommene Vorschlag unterscheide sich in mehreren Punkten von dem Vorschlag, zu dem das Europäische Parlament eine Stellungnahme abgegeben habe, und macht, von der niederländischen und der belgischen Regierung unterstützt, geltend, daß es sich um so wesentliche Änderungen handele, daß diese nur hätte vorgenommen werden können, wenn der Vorschlag erneut dem Parlament zur Stellungnahme vorgelegt worden wäre.

174. Der Rat und die Streithelfer, die dem Verfahren zur Unterstützung seiner Anträge beigetreten sind, bestreiten, daß es sich um wesentliche Änderungen handele und daß das Parlament erneut hätte angehört werden müssen.

175. Der Gerichtshof hat in seiner Rechtsprechung die Kriterien dafür herausgearbeitet, wann eine erneute Anhörung des Parlaments notwendig ist. Er hat zuletzt im Urteil vom 5. Oktober 1993 in der Rechtssache Driessen [57] ausgeführt, daß eine erneute Anhörung immer dann erforderlich ist,

„wenn der endgültig verabschiedete Wortlaut als Ganzes gesehen in seinem Wesen von demjenigen abweicht, zu dem das Parlament bereits angehört worden ist, es sei denn, die Änderungen entsprechen im wesentlichen einem vom Parlament selbst geäußerten Wunsch ..." (Randnr. 23).

Die betreffenden Änderungen sind unter Berücksichtigung des gesamten Vorschlags zu beurteilen und müssen „das Wesen des Textes" betreffen.

176. Es ist im übrigen meines Erachtens, wie auch der Rat geltend gemacht hat, legitim, im Fall von Zweifeln am wesentlichen Charakter der Änderung zu berücksichtigen, ob der Einwand vom Parlament selbst erhoben worden ist oder nicht.

177. Die deutsche Regierung weist auf folgende drei Änderungen hin, die ihrer Meinung nach so bedeutend sind, daß sie zu einer erneuten Anhörung des Parlaments hätten führen müssen.

57 — Verbundene Rechtssachen C-13/92 bis C-16/92 (Slg. 1993, I-4751).

178. Die erste betrifft die in dem ursprünglichen Vorschlag enthaltenen Vorschriften über die Möglichkeiten der Einfuhr von Drittlands- und nichttraditionellen AKP-Bananen. In Artikel 17 des Vorschlags hieß es, daß die Einfuhren dieser Waren „im Rahmen eines Basiskontingents mit einer Menge von 2 Millionen Tonnen und eines Zusatzkontingents, dessen Menge jährlich auf der Grundlage der Bedarfsvorausschätzung bestimmt wird", erfolgten. Der Vorschlag setzte voraus, daß bei der Einfuhr der im GATT vorgesehene Zoll von 20 % des Warenwerts erhoben werden sollte. Dieser Vorschlag, der somit eigentliche mengenmäßige Beschränkungen und einen Wertzoll enthält, wurde in das oben beschriebene Zollkontingent abgeändert, wo der Zollsatz 0 oder 100 ECU pro Tonne innerhalb des Kontingents und 750 oder 850 ECU pro Tonne außerhalb des Kontingents betrug.

179. Die deutsche Regierung macht insbesondere geltend, die Änderung von einem Wertzoll in einen Mengenzoll sei wesentlich, sowohl weil der angewendete Mengenzoll tatsächlich zu einem höheren Zoll selbst innerhalb des Kontingents führe, als auch weil die Änderung gegen die Verpflichtungen der Gemeinschaft aus dem GATT verstoßen könnte.

180. Die genannten Änderungen sind auch nach meiner Meinung wichtig. Es wäre jedoch falsch anzunehmen, daß sie innerhalb der Verordnung insgesamt betrachtet so anzusehen wären, als berührten sie deren Wesen. Die ursprünglich vorgeschlagene mengenmäßige Beschränkung hatte ebenso wie die in dem schließlich angenommenen Vorschlag enthaltenen Bestimmungen über das Zollkontingent zum Ziel, es der Gemeinschaft zu ermöglichen, die Einfuhr zu steuern. Die Änderung der Importregelung von einer eigentlichen mengenmäßigen Beschränkung zu einem Zollkontingent wird, wie dies aus der Erörterung der praktischen Wirkungen des Zollkontingents hervorgegangen sein dürfte, kaum wesentliche Bedeutung haben. Es besteht im übrigen Einigkeit darüber, daß Änderungen der Grundlage für die Zollberechnung (innerhalb des Zollkontingents) in der Praxis zu geringeren Steigerungen der Zollbelastung führen werden. Es kann aber nicht angenommen werden, daß diese den Vorschlag in seinem Wesen berühren.

181. Die zweite umstrittene Änderung betrifft die Vorschriften über die Aufteilung des Kontingents. Der ursprüngliche Vorschlag enthielt in der Präambel einen Hinweis darauf, daß diese Vorschriften „die Vermarktung der in der Gemeinschaft erzeugten Bananen sowie der aus den traditionellen AKP-Lieferländern ... eingeführten Mengen auf dem Gemeinschaftsmarkt gewährleisten" müßten (zehnte Begründungserwägung). Im Hinblick darauf wurde ein sogenanntes System der Partnerschaft eingeführt. Dieses umfaßte nach Artikel 17 Absatz 3 des Vorschlags 30 % des Gesamtvolumens des Basiskontingents und des eventuell festgesetzten Zusatzkontingents und sollte nach den in den Artikeln 19, 20 und 21 festgesetzten Vorschriften verwaltet werden. Die Hauptregel fand sich in Artikel 19 Absatz 1, wonach die 30 %-Quote „Marktbeteiligten in der Gemeinschaft offen[steht], die sich verpflichten, eine bestimmte Menge an Gemeinschaftsbananen und/oder traditionellen

AKP-Bananen zu vermarkten". Artikel 19 Absatz 2 des Vorschlags lautet:

„Den Marktbeteiligten, die in den Jahren 1989 bis 1991 eine Mindestmenge an Gemeinschaftsbananen oder traditionellen AKP-Bananen auf eigene Rechnung vermarktet haben, wird auf Antrag unter den in Artikel 20 Absatz 1 Nummer 1 genannten Voraussetzungen eine Einfuhrlizenz für eine Menge erteilt, die der während des genannten Zeitraums vermarkteten Durchschnittsmenge entspricht oder darunter liegt."

Der schließlich angenommene Vorschlag ändert dieses System der Partnerschaft in eine Regelung, nach der der Anspruch auf einen Anteil an der 30 %-Quote nicht von der Verpflichtung, bestimmte Mengen von Gemeinschafts-/AKP-Bananen einzuführen, abhängt, sondern durch die Vermarktung solcher Bananen in den drei vorausgegangenen Jahren bedingt ist.

182. Die schließlich erlassenen Vorschriften erhöhen nach Auffassung der deutschen Regierung die Vorteile, die den traditionellen Vermarktern von Gemeinschafts-/AKP-Bananen gewährt werden, da sie es für die traditionellen Vermarkter von Drittlandsbananen erschweren, einen Anteil an dieser Quote zu erhalten.

183. Es besteht kein Zweifel daran, daß es um eine wichtige Änderung geht; es darf jedoch auch keinen Zweifel daran geben, daß diese die Verordnung nicht in ihrem Wesen berührt.

Die geänderte Vorschrift hat dasselbe Ziel wie die ursprüngliche, und es kann davon ausgegangen werden, daß die ursprünglich vorgeschlagene Vorschrift in der Praxis keine ganz anderen Wirkungen gehabt hätte als die, die die schließlich erlassene Vorschrift haben wird.

184. Die dritte der umstrittenen Änderungen berührt die Vorschriften über den Anteil der sogenannten Neueinsteiger am Kontingent. Der ursprüngliche Vorschlag behielt 5 % von der 70 %-Quote, die den Vermarktern von Drittlandsbananen offenstand, neuen Wirtschaftsteilnehmern vor, die in dem betreffenden Jahr zum ersten Mal Bananen vermarktet hatten. Darüber hinaus stand die 30 %-Quote auch diesen Wirtschaftsteilnehmern grundsätzlich offen. Der schließlich angenommene Vorschlag enthält, wie gesagt, eine besondere Quote von 3,5 % für Neueinsteiger.

185. Die deutsche Regierung führt aus, der schließlich angenommene Vorschlag verringere die Möglichkeiten für Neueinsteiger, in den Markt einzudringen, wesentlich, und diese Möglichkeiten seien wichtig, um einen tatsächlichen Wettbewerb auf dem Markt zu gewährleisten. Die Änderungen seien deshalb so wesentlich, daß sie zu einer erneuten Anhörung des Parlaments hätten führen müssen.

186. Es geht um nicht unwichtige Änderungen. Die Rechte der Neueinsteiger sind für die Funktion des Marktes bedeutsam. Es ist jedoch meines Erachtens klar, daß diese Änderungen keine erneute Vorlage des Vorschlags beim Parlament erforderlich machen. Die Verschlechterung der Situation der Neueinsteiger, die der Vorschlag mit sich bringt, hat trotz allem eine begrenzte Reichweite. Neueinsteiger haben auch nach dem schließlich angenommenen Vorschlag einen geringeren Teil des Gesamtkontingents zugeteilt erhalten, und sie haben trotz allem weiterhin eine Möglichkeit, Gemeinschafts-/AKP-Bananen zu kaufen, wenn sie Lieferanten finden können, und damit auf absehbare Zeit einen Anteil an der 30 %-Quote zu erhalten.

187. Ich bin deshalb nicht der Auffassung, daß das Parlament erneut hätte angehört werden müssen.

Entscheidungsvorschlag

188. Aufgrund dieser Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor,

— die Klage abzuweisen,

— der Bundesrepublik Deutschland die Kosten des Rates aufzuerlegen und

— zu entscheiden, daß die Streithelfer ihre eigenen Kosten tragen.