SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS KARL ROEMER VOM 1. MÄRZ 1973

Herr Präsident,

meine Herren Richter!

Das Bundesverwaltungsgericht hat durch Beschluß vom 18. August 1972 folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. War die Entscheidung der Kommission vom 8. Mai 1969 zur Ermächtigung der Bundesrepublik Deutschland, die Intervention auf bestimmtes Getreide zu beschränken (ABl. L 112/1), gültig?
2. Ermächtigte diese Entscheidung unmittelbar zu Maßnahmen?

Die im Vorlagebeschluß genannte Entscheidung der Kommission spielte schon in den Rechtssachen 49 und 50/71 (Slg. 1972, 23 und 53) eine Rolle. Zum Verständnis der Problematik des Ausgangsverfahrens sind daher keine langen Ausführungen norwendig.

Jetzt ist nur daran zu erinnern, daß die Ratsverordnung Nr. 120/67 (ABl. Nr. 117, S. 2269) eine endgültige Marktordnung für Getreide mit einem einheitlichen Preissystem geschaffen hat und daß ihrem Artikel 7 zufolge die staatlichen Interventionsstellen verpflichtet sind, ihnen angebotenes, in der Gemeinschaft geerntetes Getreide (unter anderem Weichweizen) während des ganzen Wirtschaftsjahres anzukaufen.

Weiterhin muß in Erinnerung gebracht werden, daß sich im Frühjahr 1969 wegen erwarteter offizieller Abwertung des französischen Frankens ein Verfall der Wechselkurse dieser Währung ergeben hat. Infolgedessen konnten Importeure in anderen Mitgliedstaaten (unter anderem Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland) französisches Getreide zum Interventionspreis in Frankreich aufkaufen und trotz der mit den Transaktionen verbundenen Unkosten offenbar mit Gewinn an die deutsche Interventionsstelle (die Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel in Frankfurt am Main) abtreten. Auf diese Weise soll die deutsche Interventionsstelle hinsichtlich der Lagermöglichkeiten in Schwierigkeiten gekommen sein. Die Bundesregierung hat deshalb am 2. Mai 1969 bei der Kommission der Europäischen Gemeinschaften den Erlaß von Schutzmaßnahmen nach Artikel 226 des EWG-Vertrags beantragt. Dem ist die Kommission in der genannten Entscheidung vom 8. Mai 1969 nachgekommen. Mit ihr wurde die Bundesrepublik — soweit es jetzt interessiert — ermächtigt, den Kauf von Weichweizen und Gerste gemäß Artikel 7 der Verordnung Nr. 120/67 auf in der Bundesrepublik geerntetes Getreide zu beschränken. Die Einfuhr- und Vorratsstelle hat daraufhin am 8. Mai eine Bekanntmachung erlassen, der zufolge die Intervention „ab sofort" auf in der Bundesrepublik Deutschland geernteten Weichweizen und daselbst geerntete Gerste beschränkt wurde. Diese Bekanntmachung ist im Bundesanzeiger vom 10. Mai 1969 veröffentlicht worden. — Außerdem ist am 17. Juni 1969 eine Verordnung des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten ergangen, in der gleichfalls — diesmal mit Wirkung vom 9. Mai 1969, 8.45 Uhr — die Intervention von Weichweizen und Gerste auf in der Bundesrepublik Deutschland geerntetes Getreide beschränkt worden ist.

Die genannten Rechtsakte sind auch für die Klägerin des Ausgangsverfahrens, eine in der Bundesrepublik Deutschland ansässige Import-/Exportfirma, von Bedeutung. Sie hat am am 22. Mai 1969 bei der Einfuhr- und Vorratsstelle den Antrag gestellt, im Rahmen der Interventionspflicht eine bestimmte Menge französischen Weichweizens zu übernehmen. Dieser Antrag wurde unter Berufung auf die vorhin erwähnten Vorschriften abgelehnt. Das von der Antragstellerin angerufene Verwaltungsgericht bestätigte die

Ablehnung. In der nächsthöheren Instanz, vor dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof, konnte die Importfirma einen Erfolg erzielen. Dabei stellte der Verwaltungsgerichtshof im wesentlichen darauf ab, daß erst mit der Verordnung vom 17. Juni 1969 von der Ermächtigung der Kommission wirksam Gebrauch gemacht worden sei, daß aber eine Rückwirkung der Verordnung als unzulässig angesehen werden müsse. Außerdem hielt der Verwaltungsgerichtshof dafür, die Übernahme des im Rückwirkungszeitraum angebotenen Getreides könne unter dem Gesichtspunkt der Marktstörung als bedeutungslos bezeichnet werden.

Gegen dieses Urteil hat die Einfuhr- und Vorratsstelle Revision beim Bundesverwaltungsgericht eingelegt. — Im Revisionsverfahren hat die Importfirma geltend gemacht, die Entscheidung der Kommission sei ungültig, weil von Artikel 226 des EWG-Vertrags nicht gedeckt. Insbesondere schließe die Sondervorschrift des Artikels 8 der Verordnung Nr. 120 eine Anwendung des Artikels 226 aus. Außerdem seien die Voraussetzungen des Artikels 226 nicht gegeben. Lagerschwierigkeiten hätten durch andere Mittel beseitigt werden können. Auch seien der deutschen Interventionsstelle in dem Zeitraum zwischen dem Erlaß der Ermächtigungsentscheidung und dem Erlaß der deutschen Verordnung nur geringe Getreidemengen angeboten worden. Mit Rücksicht auf dieses Vorbringen entschloß sich das Bundesverwaltungsgericht zur Aussetzung des Verfahrens und zur Vorlegung der eingangs erwähnten Fragen.

Meine Aufgabe ist es nunmehr, zu untersuchen, welche Antworten dem vorlegenden Gericht auf seine Fragen gegeben werden können.

I — Zunächst zur ersten Frage, d. h. zur Gültigkeit der von der Kommission am 8. Mai 1969 getroffenen Entscheidung.

Wie schon gesagt, wurde die Entscheidung auf Artikel 226 des EWG-Vertrags gestützt, also auf die Vorschrift, in der es heißt:

„1. Während der Übergangszeit kann ein Mitgliedstaat bei Schwierigkeiten, welche einen Wirtschaftszweig erheblich und voraussichtlich anhaltend treffen oder welche die wirtschaftliche Lage eines bestimmten Gebietes beträchtlich verschlechtern können, die Genehmigung zur Anwendung von Schutzmaßnahmen beantragen, um die Lage wieder auszugleichen oder den betreffenden Wirtschaftszweig an die Wirtschaft des Gemeinsamen Marktes anzupassen.

2. Auf Antrag des betreffenden Staates bestimmt die Kommission unverzüglich in einem Dringlichkeitsverfahren die ihres Erachtens erforderlichen Schutzmaßnahmen und legt gleichzeitig die Bedingungen und Einzelheiten ihrer Anwendung fest.

3. Die nach Absatz 2 genehmigten Maßnahmen können von den Vorschriften dieses Vertrags abweichen, soweit und solange dies unbedingt erforderlich ist, um die in Absatz 1 genannten Ziele zu erreichen. Es sind mit Vorrang solche Maßnahmen zu wählen, die das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes am wenigsten stören."

Wenn geprüft werden soll, ob eine auf dieser Bestimmung basierende Entscheidung rechtmäßig ist, muß nach dem Text offensichtlich einer ganzen Reihe von Problemen nachgegangen werden.

1. Zuerst freilich ist die generelle Frage zu beantworten, ob Artikel 226 in einem Sachverhalt wie dem jetzt interessierenden überhaupt angewandt werden konnte. Schon das bestreitet bekanntlich die Klägerin des Ausgangsverfahrens, und sie bringt dafür zwei Gesichtspunkte vor. Einmal macht sie geltend, in der Getreidemarktordnung selbst (Verordnung Nr. 120) seien besondere Interventionsmaßnahmen vorgesehen, die einen Rückgriff auf die generelle Schutzklausel des Artikels 226 ausschlössen. Zum anderen ist sie der Ansicht, die Anwendung von Artikel 226 sei auf die Übergangszeit beschränkt gewesen, die Übergangszeit sei aber für die Getreidemarktordnung mit

dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 120 abgelaufen.
Sehen wir also zunächst zu, wie es sich damit verhält.

a) Zu der ersten Einwendung ist meines Erachtens nicht viel zu sagen. Sie bezieht sich offensichtlich auf Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 120, wo davon die Rede ist, daß „der Rat ... auf Vorschlag der Kommission ... die Bedingungen fest(legt), unter denen die Interventionsstellen besondere Interventionsmaßnahmen ergreifen können, um zu vermeiden, daß in bestimmten Gebieten der Gemeinschaft in Anwendung des Artikels 7 Absatz 1 umfangreiche Aufkäufe getätigt werden". Wenn daraus gefolgert wird, es könne im Falle von Schwierigkeiten, die im Interventionssystem auftreten, nicht auf Artikel 226 des Vertrages zurückgegriffen werden, eben weil die Verordnung Nr. 120 selbst besondere Interventionsmaßnahmen vorsieht, so läßt sich demgegenüber vor allem auf die bereits vorhandene Rechtsprechung verweisen. Tatsächlich hat der Gerichtshof im Urteil der Rechtssache 37/70 (Slg. 1971, 34) schon betont, die besonderen Schutzklauseln der Agrarverordnungen würden den Anwendungsbereich von Artikel 226 nicht schmälern. Mit Recht hat die Kommission auch hervorgehoben, die in Artikel 8 der Verordnung Nr. 120 verankerten Ratsbefugnisse stellten lediglich sekundäres Gemeinschaftsrecht dar, es könne aber nicht angehen, daß auf diese Weise im Vertrag selbst begründete Kompetenzen der Kommission außer Kraft gesetzt würden. Meines Erachtens sind diese Einlassungen ausreichend, um zu zeigen, daß die sich auf Artikel 8 der Verordnung Nr. 120 beziehende Einwendung der Klägerin nicht durchgreift.

b) Zu dem anderen Einwand, der darauf abhebt, daß Artikel 226 nur während der Übergangszeit angewandt werden konnte, brachte die Klägerin vor, es dürfe nicht auf das allgemeine Ende der Übergangszeit (31. Dezember 1969) abgestellt werden. Maßgeblich sei vielmehr, daß die Übergangszeit abgekürzt werden konnte, und zwar auch für Teilgebiete. Eine solche Abkürzung sei in der Tatsache zu sehen, daß durch die Verordnung Nr. 120 die Getreidemarktordnung endgültig verwirklicht worden sei. Insofern müsse also angenommen werden, daß die Übergangszeit am 1. Juli 1967 ihr Ende gefunden habe und daß von da an nicht mehr auf Artikel 226 zurückgegriffen werden konnte, sondern allein Maßnahmen des Ministerrats zur Änderung der Verordnung Nr. 120 in Betracht kamen.
Auch diese Argumentation ist im Grunde nicht neu. Sie hat gleichfalls schon in der Rechtssache 37/70 eine Rolle gespielt. Damals hat sie der Gerichtshof nicht gelten lassen, indem er betonte, es sei dadurch, daß die für besondere Agrarbereiche vorgesehene Übergangsregelung ihr Ende gefunden habe, nicht die Geltungsdauer des Artikels 226 eingeschränkt worden, diese sei vielmehr an die Übergangszeit im Sinne von Artikel 8 des Vertrages gebunden. — An dieser Auffassung sollte meines Erachtens festgehalten werden; ich sehe jedenfalls nicht, wie ihre Richtigkeit durch die von der Klägerin jetzt vorgetragenen Argumente erschüttert werden könnte. Maßgeblich ist insoweit namentlich die sich aus dem System von Artikel 8 ergebende Einsicht, daß es für den Vertrag nur *eine* Übergangszeit gibt, nicht aber besondere Übergangszeiten für Teilgebiete. So muß man es verstehen, wenn in Artikel 8 von der Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes in der Übergangszeit, von einer Gesamtheit von Maßnahmen, die in jeder Stufe durchzuführen waren, und lediglich von einer Abkürzung der *Stufen* als solcher gesprochen wird. Insbesondere kann aus Absatz 7 von Artikel 8 nicht herausgelesen werden, das vorgezogene Inkrafttreten einer endgültigen Marktordnung bedeute insoweit das Ende der Übergangszeit; in Wahrheit besagt Absatz 7 nur, daß mit dem Ende der Übergangszeit alle vorgesehenen Vorschriften in Kraft zu treten hatten.
Da Artikel 226 aber nur auf die Übergangszeit schlechthin Bezug nimmt, kann seine Anwendbarkeit im gegenwärtigen

Zusammenhang tatsächlich nicht durch den Umstand ausgeschlossen worden sein, daß für Getreide eine endgültige Marktordnung schon vor dem Ablauf der Übergangszeit zustande kam.

2. Wenn wir uns alsdann fragen, ob im Mai 1969 das Vorliegen der Voraussetzungen für die Anwendung von Artikel 226 zu Recht angenommen worden ist, so muß zuvor daran erinnert werden, wie die Begründung der streitigen Kommissionsentscheidung ausgestaltet ist. In ihr wurde bekanntlich darauf hingewiesen, französisches Getreide komme wegen der Baisse der französischen Währung unter dem Interventionspreis auf den deutschen Markt. Trotz reicher deutscher Ernte habe diese Situation zu einer starken Zunahme der Einfuhren, zu einer Verdrängung des deutschen Getreides in die Intervention und auch dazu geführt, daß französisches Getreide unmittelbar der deutschen Intervention angeboten wurde. Dadurch seien für die deutsche Interventionsstelle Lagerraumschwierigkeiten entstanden, die befürchten ließen, daß das Interventionssystem funktionsunfähig werden würde.

Wie Sie wissen, werden diese Feststellungen von der Klägerin besonders heftig angegriffen. Sie hat dafür aus Zahlen, die von ihr selbst beschafft wurden, errechnet, der deutschen Intervention hätte im Mai Lagerraum für rund 1,5 Millionen Tonnen Getreide zur Verfügung gestanden, zu dem im August — was vorher schon feststand — Lagerraum für weitere 480 000 Tonnen gekommen sei. Sie wies darauf hin, daß wegen unzulänglicher monatlicher Erhöhung der Interventionspreise ohnehin kraft Systems gegen Ende eines Wirtschaftsjahres immer nur geringe Getreidemengen in die Intervention geflossen seien. Weil ab Juni die Zuschläge zu den Interventionspreisen gänzlich entfielen, sei von diesem Monat an, in dem schon die neuen, niedrigeren Interventionspreise gegolten hätten, überhaupt nicht mehr mit Interventionsangeboten zu rechnen gewesen. Für die allenfalls im Monat Mai noch zu erwartenden Interventionsangebote aber sei der vorhandene Lagerraum bei weitem ausreichend gewesen, und es habe eine gravierende Verschlechterung der Lagerraumsituation durch sie nicht befürchtet werden müssen. Wenn jedoch Sorgen bestanden hätten hinsichtlich der Interventionsangebote aus der neuen Ernte, so hätten sie höchstens Schutzmaßnahmen mit Wirkung vom 1. August 1969 gerechtfertigt. Diesbezüglich sei außerdem zu bedenken gewesen, daß praktisch schon seit Frühjahr 1969 feststand, es werde im Sommer in der Bundesrepublik Deutschland die sogenannte Intervention B eingeführt, d. h. ein System von Beihilfen für private Lagerhaltung, das bewirken mußte, daß nicht unmittelbar große Getreidemengen in die normale Intervention kamen. So gesehen habe keinerlei Gefahr für die Unterbringung der neuen Ernte bestanden.

Diese Einlassungen — ich will es offen bekennen — haben mich nach der Lektüre des klägerischen Schriftsatzes erheblich beeindruckt. Tatsächlich konnten sie wohl keinen anderen Effekt haben angesichts des eher dürftigen, bis dahin von seiten der Gemeinschaft bekanntgewordenen Zahlenmaterials, aber auch in Anbetracht der prinzipiellen Erkenntnis, daß sich jede Anwendung der Schutzklauseln des Vertrages eine strenge Beurteilung gefallen lassen muß.

Jetzt allerdings, am Ende des Verfahrens, nach gründlicher Abwägung aller Elemente und nach Vertiefung einiger Aspekte habe ich doch erhebliche Zweifel, ob wir der Klägerin in ihren Deduktionen und in der Annahme, das Vorliegen der Voraussetzungen für die Anwendung des Artikels 226 sei nicht erwiesen, folgen können.

Lassen Sie mich das im einzelnen erklären.

Die Beurteilung hat davon auszugehen, wie sich die Lagerraumsituation im Rahmen des Interventionssystems in der Bundesrepublik Deutschland Anfang Mai 1969 darstellte. Dazu hat die Kommission mit einleuchtenden Erklärungen (nämlich unter Hinweis auf die Notwendigkeit, Getreide verschiedener Art, unterschiedlicher Qualität, von vielerlei Kunden sowie trocknungsbedürftiges

Getreide zu lagern) gezeigt, daß nicht auf die vertraglich gesicherte Maximalkapazität (7 bis 7,5 Millionen Tonnen) abgestellt werden durfte, sondern daß eine weit geringere *reale* Lagermöglichkeit (zwischen 5,5 und 6 Millionen Tonnen) berücksichtigt werden mußte. Ziehe man davon ab, was zu jener Zeit bereits belegt war (nämlich Lagerräume mit zusammen 4,7 Millionen Tonnen), so ergebe sich, daß freier Raum lediglich in einer Größenordnung von 1,3 Millionen Tonnen verfügbar gewesen sei.

Aus der damaligen Sicht konnte dies aber — im Hinblick auf die neue Ernte — tatsächlich als eine erheblich bedrohliche Situation bezeichnet werden. Dabei war von der Erkenntnis auszugehen, daß im Wirtschaftsjahr 1968/69 sehr große Mengen an die Intervention abgetreten wurden (nach den von der Kommission gelieferten Zahlen mußten aus der Ernte des Jahres 1968 in der Bundesrepublik Deutschland rund 2,7 Millionen Tonnen in die Intervention übernommen werden). Weiterhin konnte, weil sich bereits eine sehr gute neue Ernte abzeichnete, damit gerechnet werden, daß der Interventionsumfang nicht erheblich rückläufig sein würde (und dies selbst dann, wenn man von der — von der Klägerin bestrittenen — Behauptung der Bundesregierung absieht, es hätten schon im Mai Kontrakte deutscher Abnehmer über die Lieferung französischen Getreides aus der neuen Ernte mit einem Gesamtumfang von 1,8 Millionen Tonnen bestanden). Auch die Intervention B, die in der Bundesrepublik für die neue Ernte bevorstand (also ein System von Prämien für die private Lagerhaltung zur Entlastung der normalen Intervention), konnte das Bild nicht entscheidend beeinflussen. Zwar ließ sie die Erwartung zu, daß bestimmte Mengen nicht unmittelbar in die normale Intervention kommen würden; genau genommen bildete sie aber nur eine Zwischenlösung, die nicht ausschloß, daß den Interventionsstellen im Laufe des Wirtschaftsjahres noch beträchtliche Mengen überlassen wurden (was dann tatsächlich auch bis zum Ende des Wirtschaftsjahres für 1,6 Millionen Tonnen Getreide geschehen ist). — Es läßt sich demnach sicher nicht leugnen, daß sich im Monat Mai 1969 ernste Schwierigkeiten für das weitere Funktionieren des Interventionssystems abzeichneten.

Weiterhin ist nicht zu bestreiten, daß die aus Frankreich stammenden Getreidelieferungen bei der Auslösung der Schwierigkeiten eine erhebliche Rolle spielten. Wie wir hörten, haben sich die Importe französischen Weizens und französischer Gerste im Wirtschaftsjahr 1968/69 bis April einschließlich gegenüber dem entsprechenden Zeitraum des Vorjahres mehr als verdoppelt und im Monat April allein, verglichen mit dem Monat April des Vorjahres, nahezu verdreifacht. Da sich auch in den folgenden Jahren nie mehr ein entsprechender Importumfang ergab, muß zweifellos angenommen werden, daß es auf diese Weise zu einer bedeutenden Verdrängung deutschen Getreides, d. h. zu einer entsprechenden Zunahme der Interventionsangebote gekommen ist.

In dieser sicherlich bereits erheblich angespannten Situation konnte die entscheidende Frage für die verantwortlichen Instanzen nur die sein, ob mit einer wesentlichen Verschlechterung der Lage noch in den Monaten Mai und Juni zu rechnen war und ob sich deshalb noch vor dem Beginn der neuen Ernte der Erlaß von Schutzmaßnahmen rechtfertigte. Diese Frage wurde — wie wir wissen — bejaht, und ich möchte annehmen, daß sich dafür gute Gründe aufzeigen lassen.

Natürlich kann demgegenüber nicht — wie es die Klägerin getan hat — darauf hingewiesen werden, daß der deutschen Intervention nach dem 8. Mai 1969 — den Angaben der Klägerin zufolge — nur noch 12 000 Tonnen französisches Getreide angeboten worden sind, denn diese Sachlage stellt sich ja bereits als eine Auswirkung der getroffenen Schutzmaßnahme dar. Maßgeblich ist vielmehr, welche Entwicklung ohne den Erlaß von Schutzmaßnahmen bei vernünftiger Prognose und von den bis dahin gemachten Erfahrungen ausgehend zu befürchten war. Dabei mußte die Erkenntnis Bedeu-

tung haben, daß schon bis zum 30. April 1969 385 000 Tonnen französisches Getreide von der deutschen Interventionsstelle übernommen wurden und daß die entsprechende Interventionsmenge in der ersten Maiwoche allein 93 000 Tonnen betrug. Es war weiterhin wichtig, daß im Monat Mai noch Zuschläge zu den Interventionspreisen galten, Interventionsangebote in diesem Monat also sicherlich noch zu erwarten waren. Wie die Kommission unter Hinweis auf die durch den Verfall der französischen Währung ermöglichten Preisvorteile für französisches Getreide gezeigt hat (der deutsche Interventionspreis wurde bekanntlich bis zu 40 DM unterschritten), konnte sogar noch im Monat *Juni* und trotz der dann geltenden niedrigeren Interventionspreise mit entsprechenden Interventionsangeboten gerechnet werden. So gesehen war es sicher nicht unrealistisch anzunehmen, es würden auch noch in den Monaten Mai und Juni 1969 beträchtliche Ströme französischen Getreides auf die deutsche Intervention zukommen, und tatsächlich zeigen auch die später erstellten Einfuhrstatistiken, daß im restlichen Wirtschaftsjahr 1968/69 — was die Schutzmaßnahme nicht ausschloß — noch 600 000 Tonnen französischen Getreides in die Bundesrepublik importiert worden sind. Diese Zahl macht unzweideutig klar, welche Mengen französischen Getreides zu der fraglichen Zeit noch verfügbar waren und folglich auch für eine Intervention in Betracht gezogen werden mußten.

Stellt man dem aber gegenüber, was zu jener Zeit an freiem Lagerraum in der Bundesrepublik vorhanden war (nämlich Platz für 1,3 Millionen Tonnen), so ist in Anbetracht der genannten Größenordnungen die Einsicht nicht von der Hand zu weisen, es habe die Gefahr einer erheblichen Vergrößerung der in bedeutendem Umfang schon bestehenden Lagerschwierigkeiten gedroht.

Diese Gefahr war im übrigen — das kann gleichfalls gesagt werden — nicht auf eine kurze Zeitspanne beschränkt, es konnte — was die spätere Entwicklung bestätigt hat — nicht mit einer raschen Bereinigung der Währungssituation gerechnet werden. Im Hinblick auf die Besonderheiten der Getreidemarktordnung kann also auch davon ausgegangen werden, daß es sich — um in der Terminologie des Artikels 226 zu bleiben — um *anhaltende* Schwierigkeiten handelte.

Dies alles berechtigt in der Tat zu der Feststellung, die Kommission, die in dem gegenwärtig interessierenden Bereich ohnehin über einen beträchtlichen Beurteilungsspielraum verfügt, habe nicht ohne Grund angenommen, daß im Mai 1969 die Voraussetzungen für die Anwendung des Artikels 226 des EWG-Vertrags gegeben waren.

3. Mit dieser Erkenntnis ist die Prüfung der Gültigkeit der von der Kommission getroffenen Entscheidung freilich noch nicht erschöpft. Es stellt sich weiterhin die Frage, ob die von ihr gewählte Maßnahme — Interventionsstop für französisches Getreide — das angemessene Mittel zur Behebung der aufgetretenen Schwierigkeiten war.

Auch das bestreitet die Klägerin unter verschiedenen Gesichtspunkten.

a) Dabei stehen an erster Stelle Überlegungen, aus denen sich ergeben soll, daß die getroffene Maßnahme *nicht geeignet* war, den gewünschten Erfolg herbeizuführen. — Insofern weist die Klägerin darauf hin, daß es bei Schwierigkeiten auf dem Währungssektor allein richtig sei, das Übel an der Wurzel anzupacken. Dafür habe sich in dem jetzt interessierenden Zusammenhang ein Rückgriff auf die Artikel 104 und 105 des EWG-Vertrags angeboten oder auch eine Anwendung des § 6 des deutschen Außenwirtschaftsgesetzes. — Außerdem macht die Klägerin geltend, ein Interventionsstop für französisches Getreide habe bei unverändert fortbestehender Möglichkeit, Importe durchzuführen, eine Erleichterung für die deutsche Intervention nicht bringen können, denn es habe in einer solchen Situation damit gerechnet werden müssen, daß um so mehr deutsches, vom Markt verdrängtes Getreide in die Intervention gebracht würde. Größere Wirksamkeit hätte man sich allein von

der Einführung von Ausgleichsabgaben versprechen können, die die Einfuhrgeschäfte schlechthin betroffen hätten.
Zu diesem Vorbringen ist meines Erachtens folgendes zu sagen.

— Natürlich erscheint es naheliegend, bei Schwierigkeiten, die aus dem Bereich der Währungspolitik resultieren, vor allem an eine Abhilfe zu denken, die die aufgetretenen Probleme unmittelbar löst, die — wie die Klägerin sagte — das Übel an der Wurzel erfaßt. Im EWG-Vertrag kommen dafür aber nur die Artikel 104 und 105 in Betracht. Von ihnen schreibt Artikel 105 bekanntlich eine Koordinierung der Währungspolitik vor. Dazu soll ein Währungsausschuß beitragen, der die Währungs- und Finanzlage der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft sowie den allgemeinen Zahlungsverkehr der Mitgliedstaaten beobachtet, darüber Bericht erstattet und Stellungnahmen an Rat sowie Kommission richtet. Es handelt sich hier also um außerordentlich weit gefaßte Aufgaben, bei denen vielerlei Gesichtspunkte zu berücksichtigen sind und deren Erfüllung notwendig schwerfällig und zeitraubend ist. Wenn sich aber zeigt, daß auf diesem Weg in einer Krisensituation ein Erfolg nicht schnell erreicht werden kann (was angesichts der wenig präzisen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten leicht geschehen mag), kann es in der Tat nur sinnvoll sein, einen Rückgriff auf die allgemeinen Schutzklauseln des Vertrages zuzulassen, damit so akuten Schwierigkeiten unverzüglich begegnet werden und — wie es im Urteil der Rechtssache 37/70 heißt — eine erste Abhilfe bewirkt werden kann.

— Was sodann den Hinweis auf die in § 6 des deutschen Außenwirtschaftsgesetzes verankerten Handlungsmöglichkeiten angeht (nämlich die Verscharfung von Liefer- und Zahlungsbedingungen, die Einschränkung des Handels mit französischer Währung, die Verhinderung von Termingeschäften), so hat man sich einmal zu fragen, ob sie ausreichend schnell und wirksam gegriffen hätten (was in Anbetracht bereits abgeschlossener Termingeschäfte und ihrer Auswirkungen auf die Wechselkurse recht zweifelhaft erscheint). Zum anderen spielt auf diesem Gebiet in bestimmtem Umfang wohl auch wirtschaftspolitisches Ermessen eine Rolle, bei dessen Handhabung die deutsche Regierung hinsichtlich des Erlasses weitgreifender Maßnahmen zögern möchte, und dies nicht zuletzt in der Einsicht, daß ihre Effizienz — wie die Erfahrungen lehren — ohnehin beschränkt ist. — Im Hinblick auf die nach dem deutschen Außenwirtschaftsgesetz bestehenden Möglichkeiten wird man die auf der Gemeinschaftsebene unternommene Aktion daher nicht im Ernst als entbehrlich und deshalb ungeeignet bezeichnen können.

— Zu der Überlegung endlich, ein Interventionsstop für französisches Getreide habe deshalb wirkungslos bleiben müssen, weil die Einfuhr an sich nicht unterbunden und damit nicht verhindert wurde, daß deutsches Getreide in die Intervention verdrängt wurde, muß noch dies bemerkt werden: Nach meinem Eindruck hatte die Kommission nicht unrecht, wenn sie meinte, daß schon der Wegfall der Intervention, also einer gewissen Absicherung von Exportgeschäften, zu einem spürbaren Rückgang der Außenhandelsgeschäfte mit französischem Getreide und damit zu einer Erleichterung der in der Bundesrepublik bestehenden Situation führen mußte. Auch darf wohl davon ausgegangen werden, daß Austauschaktionen der von der Klägerin geschilderten Art (Einfuhr französischen Getreides durch deutsche Verarbeiter und dafür Abgabe deutschen, in ihrem Besitz befindlichen Getreides an die Interventionsstellen) wegen der damit verbundenen Unkosten nur in beschränktem Umfang zu befürchten waren. Da überdies wirksamere Maßnahmen (wie die Einführung von Ausgleichsabgaben) mit Rücksicht auf allerlei Widerstände nicht sogleich eingeführt werden konnten, mußte es seinerzeit tatsächlich angezeigt erscheinen, wenigstens mit Hilfe sofort realisierbarer Maßnahmen für eine gewisse, wenn auch bescheidene Mindesthilfe zu sorgen.

Unter Berufung auf die soeben behandelten, die Eignung der Maßnahme betreffenden Gesichtspunkte läßt sich ihre Gültigkeit also gleichfalls nicht in Zweifel ziehen.

b) Somit ist nur noch zu untersuchen, ob der Einwand der Klägerin durchgreift, die Kommission habe Artikel 226 des EWG-Vertrags deshalb verletzt, weil ein Einfuhrstop nicht erforderlich war, genauer: weil weniger eingreifende, marktkonforme Maßnahmen zur Bewältigung der Schwierigkeiten ausgereicht hätten.

— In diesem Zusammenhang — das läßt sich vorweg kurz erledigen — kann offensichtlich die Erwägung nicht in Betracht kommen, die im Monat Mai 1969 sichtbar gewordene Gefahr habe sich durch die Schaffung neuer Lagerräume oder durch Umlagerung ausräumen lassen. Insofern ist schon zweifelhaft, ob dies technisch über den Umfang hinaus realisierbar gewesen wäre, in dem Bemühungen von deutscher Seite mit Unterstützung der Kommission im Hinblick auf die Beschaffung von Lagerraum (auch in anderen Mitgliedstaaten sowie in dritten Ländern) stattgefunden haben. Außerdem muß bei derartigen Überlegungen nicht zuletzt der finanzielle Aspekt bedacht werden. Tatsächlich durfte man nicht im Ernst daran denken, öffentliche Mittel in beträchtlichem Umfang für volkswirtschaftlich vollkommen sinnlose Operationen einzusetzen. Eine solche Unsinnigkeit aber wäre es gewesen, wenn bei einer in der Gemeinschaft insgesamt befriedigenden Lagerraumsituation nur wegen einer ungewöhnlichen Getreideverlagerung innerhalb der Gemeinschaft in einem dadurch in Schwierigkeiten gekommenen Mitgliedstaat zusätzlicher Lagerraum geschaffen oder für eine erneute Umlagerung in das Herkunftsland des Getreides gesorgt worden wäre.

— Soweit die Klägerin darauf hinweist, es habe auch die Möglichkeit bestanden, mit Hilfe von Denaturierungsprämien und Exporterstattungen für eine Erleichterung des Marktes und damit für eine Entspannung der Lagerraumsituation zu sorgen, muß folgendes bemerkt werden.

— Es ist davon auszugehen, daß in diesem Zusammenhang sicher nicht ein Automatismus der Art gilt, daß bei Vorhandensein großer Vorräte in einem Mitgliedstaat ohne weiteres die für eine Denaturierung oder für eine Exportförderung erforderlichen Mittel bereitgestellt werden müßten. Wir befinden uns hier vielmehr in einem Bereich, in dem das Ermessen der beteiligten Instanzen große Bedeutung hat. Dabei muß die Gesamtsituation in der Gemeinschaft gewürdigt werden, es muß — und hier tritt wieder der finanzielle Aspekt in Erscheinung — abgewogen werden, ob es eher vertretbar ist, Mittel für eine Lagerung aufzuwenden als für eine Verkleinerung des Lagerbestandes, und es sind nicht zuletzt wirtschafts- und handelspolitische Überlegungen im Spiel, bei denen die Weltmarktsituation Bedeutung hat, sowie die Rücksicht auf handelspolitische Belange anderer Staaten. Dies alles sind Gesichtspunkte, die es von vornherein angezeigt erscheinen lassen, bei der richterlichen Überprüfung größte Zurückhaltung zu beachten und Kritik nur bei einem deutlichen Ermessensfehlgebrauch gelten zu lassen. — Dazu kommt überdies, daß die Kommission — meines Erachtens einleuchtend — bemerkt hat, es hätten in der Situation, wie sie Anfang Mai 1969 gegeben war, die von der Klägerin visierten Maßnahmen eine Entspannung der deutschen Lage gar nicht bewirken können. Tatsächlich ist nicht von der Hand zu weisen, daß die Ausrichtung der für die ganze Gemeinschaft einheitlich zu bemessenden Erstattungssätze nach dem deutschen Preisniveau in Anbetracht des zwischen der Bundesrepublik und Frankreich bestehenden Preisgefälles vor allem bewirkt hätte, daß französisches und nicht deutsches Getreide exportiert worden wäre. So gesehen haben die kompetenten Instanzen den Einsatz derartiger Maßnahmen also mit Recht auf einen späteren Zeitpunkt verschoben.

Im Hinblick auf die von der Kommission gegebenen Erklärungen und den ihr zu-

stehenden Ermessensspielraum kann folglich auch nicht erwogen werden, die strittige Entscheidung unter Berufung auf die Möglichkeit, weniger eingreifende, marktkonforme Maßnahmen zu erlassen, für ungültig zu erklären.

4. Nach alledem muß in bezug auf die erste Frage dies festgehalten werden: Auch wenn einzuräumen ist, daß die von der Klägerin vorgetragenen Argumente einiges Gewicht haben und der zur Untersuchung gestellte Sachverhalt vielleicht einen Grenzfall der Anwendung des Artikels 226 bildet, bleiben letztlich doch keine durchschlagenden Gründe dafür übrig, die Gültigkeit der Kommissionsentscheidung vom 8. Mai 1969 anzuzweifeln.

II — Zur zweiten Frage.

Die danach noch notwendigen Bemerkungen zu der zweiten Frage, mit der das vorlegende Gericht wissen möchte, ob die Entscheidung der Kommission unmittelbar zu Maßnahmen ermächtigte, können wesentlich kürzer sein.
Bei ihrer Beantwortung ist davon auszugehen, daß sich für die nationalen Interventionsstellen eine Pflicht zur Intervention unmittelbar aus Artikel 7 der Verordnung Nr. 120, also aus direkt anwendbarem Gemeinschaftsrecht, ergibt. Diese Verpflichtung wurde durch die Entscheidung der Kommission jedoch nicht unmittelbar aufgehoben; wir haben es nicht mit einer Anweisung an die deutsche Interventionsstelle zu tun, die Intervention einzustellen. Wie nach dem Wortlaut der Entscheidung klar ist, beschränkte sich die Kommission vielmehr auf die Erteilung einer Ermächtigung, und diese Ermächtigung galt unmittelbar nur für die Bundesrepublik, den Adressaten der Entscheidung. Nach nationalem Recht bestimmt sich demnach, ob und wann davon Gebrauch gemacht wurde, und insbesondere, ob es noch spezieller nationaler Akte im Verhältnis zu der staatlichen Interventionsstelle bedurfte. Insofern deckt sich die Würdigung des jetzt zu beurteilenden Sachverhalts mit der in den Vorlagesachen 51—54/71 (Slg. 1971, 1107) gegebenen, auf die die Kommission mit Recht hingewiesen hat. Damit dürfte auch zu der zweiten Frage alles aus der Sicht des Gemeinschaftsrechts Erforderliche gesagt sein.

III — Zusammenfassend schlage ich daher vor, auf die Fragen des Bundesverwaltungsgerichtes so zu antworten:

1. Im Verfahren haben sich keine Anzeichen dafür ergeben, daß die Kommissionsentscheidung vom 8. Mai 1969 mit ihrer an die Bundesrepublik Deutschland gerichteten Ermächtigung ungültig sein könnte.

2. Da die Entscheidung an einen Mitgliedstaat gerichtet war, bestimmt sich nach nationalem Recht, ob es zur Aufhebung der in Artikel 7 der Verordnung 120 verankerten Interventionspflicht weiterer nationaler Maßnahmen bedurfte.