auf Einfuhrgenehmigung den deutschen Behörden bereits vorlagen, als die Ermächtigung beantragt wurde.

2. Die Beklagte wird verurteilt, die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Lecourt Kutscher O'Keeffe

Donner Mertens de Wilmars Sørensen Mackenzie Stuart

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 8. April 1976.

Der Kanzler Der Präsident

A. Van Houtte R. Lecourt

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JEAN-PIERRE WARNER VOM 9. MÄRZ 1976 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Dieser Fall ähnelt der Rechtssache 62/70 (Bock/Kommission – Slg. 1971, 897) so sehr, daß ich zunächst versucht war, Ihnen schlicht vorzuschlagen, Ihrer damaligen Entscheidung zu folgen.

So vorzugehen, halte ich jedoch nicht mehr für richtig, denn die Ausführungen der Parteien in der vorliegenden Rechtssache unterscheiden sich wesentlich von denen, die in der Rechtssache *Bock* vorgetragen wurden. Dies beruht teilweise darauf, daß zwischen dem in jener und dem in der vorliegenden Rechtssache maßgeblichen Zeitpunkt die Kommission mit der Entscheidung vom 12. Mai 1971 (71/202/EWG), die durch eine spätere Kommissionsentscheidung vom 9. März 1973 (73/55/EWG) geändert wurde, ein förmliches Genehmigungsverfahren einführte für Importe von Drittlandwaren aus einem Mitgliedstaat, in dem sie sich im freien Verkehr befinden, in einen Mitgliedstaat, wo ihre Einfuhr Beschränkungen unterliegt.

Der allgemeine Hintergrund der Rechtssache, meine Herren Richter, ist Ihnen vertraut.

Nach Artikel 111 des Vertrages waren die Mitgliedstaaten gehalten, ihre Handelsbeziehungen mit dritten Ländern derart zu koordinieren, daß am Ende der Übergangszeit die erforderlichen Voraussetzungen für die Durchführung einer gemeinsamen Politik auf dem Gebiet des Außen-

1 – Aus dem Englischen übersetzt.

handels gegeben sein würden. Trotzdem gab es auch nach dem Ende der Übergangszeit noch Bereiche mit unterschiedlichen Handelspolitiken der Mitgliedstaaten. Insbesondere konnten manche Erzeugnisse aus Drittländern in einige Mitgliedstaaten unbeschränkt eingeführt werden, während ihre Einfuhr in einen oder mehrere andere Mitgliedstaaten einem Verbot, einer Kontingentierung oder einer Selbstbeschränkung unterlag. In einer solchen Situation kann die Durchführung der Handelspolitik der letztgenannten Mitgliedstaaten behindert werden, es sei denn, sie werden ermächtigt, Vorkehrungen gegenüber den in Artikel 115 des Vertrages so genannten „Verkehrsverlagerungen" zu treffen, also gegenüber Einfuhren von Erzeugnissen aus einem Drittland über einen Mitgliedstaat, in dem derartige Einfuhren keiner Beschränkung unterliegen. Um solche Umgehungsmöglichkeiten zu verhindern, ist die Kommission nach Artikel 115 unter anderem befugt, „die Mitgliedstaaten [zu ermächtigen], die notwendigen Schutzmaßnahmen zu treffen". Diese Maßnahmen bilden notwendigerweise Ausnahmen von den Vertragsbestimmungen, die Beschränkungen im Handel zwischen den Mitgliedstaaten untersagen.

Artikel 1 Absatz 1 der Entscheidung der Kommission vom 12. Mai 1971 ermächtigte die Mitgliedstaaten — oder wollte sie ermächtigen, wie ich sagen möchte, weil die Klägerin die Gültigkeit dieser Entscheidung anzweifelt —,

„die Einfuhren von aus dritten Ländern stammenden und in einem anderen Mitgliedstaat im freien Verkehr befindlichen Waren von der Erteilung eines Einfuhrpapiers abhängig zu machen, sofern

— die Einfuhr der unmittelbar aus dem betroffenen Drittland stammenden Waren in dem betreffenden Mitgliedstaat im Einklang mit dem Vertrag mengenmäßigen Beschränkungen unterliegt oder wenn das betroffene Drittland aufgrund eines Handelsabkommens mit dem betreffenden Mitgliedstaat bei diesen Waren eine Selbstbeschränkung anwendet, und sofern
— aufgrund der Unterschiede zwischen diesen Maßnahmen und den in den übrigen Mitgliedstaaten angewandten handelspolitischen Maßnahmen Verkehrsverlagerungen zu befürchten sind." (ABl. L 121 vom 3. 6. 1971)

Artikel 1 Absatz 3 bestimmt:

„Das Einfuhrpapier muß innerhalb kürzester Frist und spätestens innerhalb von acht Werktagen nach Eingang des Antrags erteilt werden." (ABl. L 121 vom 3. 6. 1971)

Artikel 2 — in der durch Artikel 1 der Entscheidung vom 9. März 1973 geänderten Fassung — lautet, soweit einschlägig, wie folgt:

„1. Stellt ein Mitgliedstaat fest, daß die geplante Einfuhr Verkehrsverlagerungen auslösen kann, mit der die Durchführung einer im Einklang mit dem Vertrag getroffenen handelspolitischen Maßnahme verhindert werden könnte, so kann er die Erteilung des beantragten Einfuhrpapiers zurückstellen, vorausgesetzt, daß er die Kommission innerhalb der in Artikel 1 Absatz 3 vorgesehenen Frist mit einem Antrag auf Anwendung des Artikels 115 Absatz 1 des Vertrages befaßt.
Der Antragsteller des Einfuhrpapiers wird über diese Maßnahme unverzüglich unterrichtet.
2. .....
3. Der betreffende Mitgliedstaat entscheidet über die Erteilung des Einfuhrpapiers unverzüglich nach Bekanntgabe der Entscheidung der Kommission über die Anwendbarkeit des Artikels 115 Absatz 1 des Vertrages, spätestens jedoch innerhalb von zwölf Werktagen nach Eingang des Antrags auf das Einfuhrpapier." (ABl. L 80 vom 28. 3. 1973)

Dem Rechtsstreit liegt folgender Sachverhalt zugrunde:

Im Jahre 1974 und zu Beginn des Jahres 1975 war es die Politik der Bundesrepublik Deutschland, die Einfuhr von Konserven von grünen Bohnen aus der Volksrepublik China zu beschränken. Weder die dem Gerichtshof vorliegenden Akten noch die Ausführungen in der mündlichen Verhandlung lassen die Gründe für diese Politik erkennen. Möglicherweise sollten deutsche Bohnenanbauer oder die deutsche Konservenindustrie geschützt oder einfach die Position der Bundesregierung bei Handelsgesprächen mit China gestärkt werden. Auch andere Gründe können für diese Politik bestimmend gewesen sein. Näheres wissen wir aber nicht.

Zur gleichen Zeit jedenfalls unterlagen Einfuhren von chinesischen Bohnenkonserven nach Belgien oder in die Niederlande keinen Beschränkungen.

Eine ausdrücklich auf Artikel 115 des Vertrages gestützte Entscheidung der Kommission vom 14. Januar 1974 (74/54/EWG) ermächtigte die Bundesrepublik, „aus der Volksrepublik China stammende und in den übrigen Mitgliedstaaten im freien Verkehr befindliche" Zubereitungen und Konserven von grünen Bohnen „von der Gemeinschaftsbehandlung auszuschließen, soweit der Zeitpunkt der Antragstellung zur Erlangung der Einfuhrdokumente nach dem 2. Januar 1974 liegt". Nach Artikel 2 dieser Entscheidung war ihre Geltungsdauer befristet

„bis zur Anwendung einer Ratsentscheidung über die Vereinheitlichung der Einfuhrregelung für die Verarbeitungserzeugnisse des Obst- und Gemüsesektors und spätestens bis zum 30. Juni 1974". (ABl. L 33 vom 6. 2. 1974)

Diese Formulierung erklärt sich, wie in den Begründungserwägungen der Entscheidung erwähnt, daraus, daß seinerzeit der Rat mit einem Verordnungsvorschlag für eine Vereinheitlichung der entsprechenden Regelung befaßt war.

Eine weitere Entscheidung der Kommission vom 7. August 1974 (74/427/EWG), die, von den Daten abgesehen, in den Begründungserwägungen und dem verbindlichen Teil wörtlich mit der Entscheidung vom 14. Januar 1974 übereinstimmte, erteilte der Bundesrepublik Deutschland die gleiche Ermächtigung für die Zeit vom 25. Juli bis 31. Dezember 1974.

Am 2. Januar 1975 beantragte die Klägerin — ein deutsches Unternehmen mit Warenhäusern in der Bundesrepublik, das auch Lebensmittelkonserven zum Verkauf in diesen Warenhäusern einführt — beim Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (nachstehend „BEF" genannt) eine Genehmigung für die Einfuhr von 5 000 Kartons Bohnenkonserven mit Ursprung in China, die sich in den Niederlanden im freien Verkehr befanden. Die Kartons wogen rund 90 t und besaßen einen Gesamtwert von 86 982,70 DM.

Am selben Tage beantragte ein weiteres Unternehmen beim BEF die Genehmigung für die Einfuhr solcher Bohnen im Werte von 39 803 DM nach Deutschland, die sich gleichfalls in den Niederlanden im freien Verkehr befanden. Am 7. Januar 1975 ging beim BEF ein Antrag auf Einfuhrgenehmigung für derartige Bohnen im Werte von 36 349 DM ein, die in Belgien im freien Verkehr waren. Über das Gewicht der von diesen beiden Anträgen betroffenen Waren haben wir keine Angaben.

Mit einem am 14. Januar 1975 an die Kommission gerichteten Fernschreiben (Anlage I zur Klagebeantwortung) ersuchte die Bundesregierung um Ermächtigung nach Artikel 115, die aus der Volksrepublik China stammenden und in den übrigen Mitgliedstaaten im freien Verkehr befindlichen Konserven und Zubereitungen von grünen Bohnen von der Gemeinschaftsbehandlung auszuschließen, soweit der Zeitpunkt der Antragstellung nach dem 1. Januar 1975 liege. (Meines Erachtens durch einen reinen

Schreibfehler bedingt, sprach das Fernschreiben in Wirklichkeit vom 1. Januar 1974). Es nahm ausdrücklich auf die drei beim BEF vorliegenden Anträge auf Einfuhrgenehmigung Bezug und erwähnte, daß mit weiteren Anträgen zu rechnen sei. Außerdem enthielt es den Hinweis, daß die Politik der Bundesregierung darin bestehe, die Einfuhr solcher Bohnen — außer im Rahmen von Messekontingenten — nicht zuzulassen, und daß die Genehmigung der beantragten Einfuhren diese Politik zur Verringerung der Einfuhren in die Bundesrepublik unterlaufen würde. Schließlich wurde in dem Fernschreiben darum gebeten, die Ermächtigung nach Artikel 115 nicht auf die Ablehnung der anhängigen Anträge zu beschränken, sondern bis zum 31. März 1975 zu erteilen.

Am 20. Januar 1975 erließ die Kommission eine Entscheidung (75/71/EWG), die — von den Daten abgesehen — wiederum den Entscheidungen vom 14. Januar 1974 und 7. August 1974 wörtlich entsprach. Die Entscheidung gab dem Antrag der Bundesrepublik statt, da sie für nach dem 1. Januar 1975 und vor dem 31. März 1975 eingereichte Einfuhrgenehmigungsanträge galt. Wie die früheren, war auch diese Entscheidung an die Bundesrepublik Deutschland gerichtet.

Die Klägerin beantragt vorliegend im wesentlichen, diese Entscheidung aufzuheben, auf die sich das BEF stützte, um noch am selben Tage (dem 20. Januar 1975) den Antrag der Klägerin abzulehnen.

Bevor ich mich den wesentlichen Argumenten der Parteien zuwende, sollte ich wohl kurz zwei weniger wichtige Punkte behandeln.

Erstens räumt die Kommission angesichts des Urteils des Gerichtshofes in der Rechtssache *Bock*, meines Erachtens zu Recht, die Zulässigkeit der Klage ein.

Zweitens hat die Klägerin in ihrer Klageschrift unter anderem die Auffassung vertreten, selbst wenn die Gültigkeit der Kommissionsentscheidung vom 12. Mai 1971 unterstellt werde, sei die dort in Artikel 1 Absatz 3 vorgesehene Frist von 8 Werktagen nicht beachtet worden. In ihrer Klagebeantwortung hat die Kommission jedoch anhand der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1182/71 des Rates vom 3. Juni 1971 „zur Festlegung der Regeln für die Fristen, Daten und Termine" nachgewiesen, daß die Frist beachtet worden ist. In ihrer Erwiderung sah die Klägerin, meines Dafürhaltens zu Recht, davon ab, auf diesem Punkt zu beharren.

Die Klägerin stützte sich in erster Linie auf die Behauptung, die Befugnisse der Kommission gemäß Artikel 115 im Bereich des Handels mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen seien zum Ende der Übergangszeit erloschen, die Kommission zum Erlaß der Entscheidung vom 20. Januar 1975 also nicht befugt gewesen.

Die Klägerin ging aber nicht soweit zu behaupten, daß Artikel 115 mit dem Ende der Übergangszeit jegliche Wirkung verloren habe. Eine solche Ansicht wäre meines Erachtens aus mindestens drei Gründen unhaltbar:

Erstens würde sie sich nicht mit dem Wortlaut von Artikel 115 vereinbaren lassen, dessen zweiter Absatz, nach dem die Mitgliedstaaten ermächtigt waren, selbst Schutzmaßnahmen zu treffen, ausdrücklich nur für die Übergangszeit galt, während der erste, hier einschlägige Absatz keine entsprechende Befristung enthielt.

Zweitens würde diese Ansicht dem gesunden Menschenverstand widersprechen. Zwar waren die Mitgliedstaaten nach dem Vertrag gehalten, gegen Ende der Übergangszeit eine Lage herbeizuführen, die ihnen eine gemeinsame Handelspolitik ermöglichte, doch waren die Verfasser des Vertrages Pragmatiker, und ich halte es daher für unrealistisch zu unterstellen, daß sie erwarteten, alle Mitgliedstaaten würden gegen Ende der Übergangszeit

Einfuhren jedweder Art aus jedem beliebigen Drittland in genau derselben Weise behandeln. Schließlich setzte dies zumindest ein Neuaushandeln zahlreicher Handelsabkommen und -vereinbarungen mit einer Vielzahl von Drittländern voraus, für welche die im Vertrag aufgestellten Fristen nicht galten. Hier ist anzumerken, daß nach Artikel 111 Absatz 5 des Vertrages die Mitgliedstaaten nur gehalten waren, „sich das Ziel [zu setzen], ihre Liberalisierungslisten gegenüber dritten Ländern oder Gruppen von dritten Ländern auf einem möglichst hohen Stand untereinander zu vereinheitlichen". Auch halte ich den von der Kommission gemachten Einwand für gewichtig, daß die voreilige Aufgabe der durch Artikel 115 eingeräumten Befugnisse im Ergebnis unweigerlich dazu führe, die gesamte Gemeinschaft stets auf die Politik des Mitgliedstaats auszurichten, der die stärkste Liberalisierung vorgenommen hat, wodurch die Stellung der Gemeinschaft bei Verhandlung mit dritten Ländern entsprechend geschwächt würde.

Schließlich wäre eine solche Ansicht nicht mit dem Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache *Bock* zu vereinbaren, in dem die Fortgeltung von Artikel 115 Absatz 1 nach dem Ende der Übergangszeit implizit anerkannt wurde. Dieser Einwand gilt aber auch gegenüber der weniger weitgehenden Auffassung, die von der Klägerin tatsächlich vertreten wird.

Dieser Auffassung liegt die zutreffende Vorstellung zugrunde, daß die weitere Anwendung von Artikel 115 überall da nicht mehr möglich ist, wo eine gemeinsame Politik besteht. Die Klägerin muß natürlich einräumen, daß im Januar 1975 eine gemeinsame Politik bei Einfuhren von Bohnenkonserven aus China fehlte. Nach ihrer Meinung hätte es eine derartige Politik zu diesem Zeitpunkt jedoch geben müssen. Daher war, so verstehe ich die Argumentation der Klägerin, die Kommission nicht länger berechtigt, gegenüber diesen Einfuhren die Befugnisse nach Artikel 115 auszuüben.

Die Klägerin beruft sich für ihre Auffassung, daß im Januar 1975 eine gemeinsame Politik für diese Einfuhren hätte bestehen müssen, in erster Linie auf Artikel 40 Absatz 1 des Vertrages, der bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten entwickeln die gemeinsame Agrarpolitik schrittweise während der Übergangszeit und legen sie noch vor deren Ende fest."

Des weiteren verweist die Klägerin auf die Verordnung (EWG) Nr. 865/68 des Rates vom 28. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse, deren Artikel 7 bestimmt:

„Die erforderlichen Vorschriften über die Koordinierung und Vereinheitlichung der Einfuhrregelungen, die die einzelnen Mitgliedstaaten gegenüber Drittländern anwenden, werden vom Rat auf Vorschlag der Kommission ... vor dem 1. Januar 1969 erlassen. Diese Vorschriften werden spätestens ab 1. Juli 1969 angewandt (ABl. L 153 vom 1. 7. 1968)."

Tatsächlich wurde dieser Termin nicht eingehalten. Die dort angekündigten Bestimmungen sind erst am 22. Juli 1975 mit der Verordnung (EWG) Nr. 1927/75 des Rates „zur Regelung des Handels mit Verarbeitungserzeugnissen aus Obst und Gemüse mit Drittländern" erlassen worden. Dies ist wohl die Verordnung, auf deren Vorschlag in den Kommissionsentscheidungen vom 14. Januar 1974, 7. August 1974 und 20. Januar 1975 Bezug genommen wurde.

Seit der Geltung dieser Verordnung kann das besondere Problem, das Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist, sich nicht mehr stellen; dadurch – gestatten Sie mir diese Parenthese – wurde die Klägerin veranlaßt, am 1. Oktober 1975 beim Gerichtshof einen zwar in verfahrensrechtlicher Hinsicht nicht glücklichen, aber verständlichen Antrag einzureichen, die Hauptsache für erledigt zu erklären und hinsichtlich der Kosten von

dem dem Gerichtshof nach Artikel 69 § 5 der Verfahrensordnung eingeräumten Ermessen Gebrauch zu machen. Da dieser Antrag abgewiesen wurde und die Parteien über die Kosten keine Einigung erzielten, wurde für die Rechtssache, die nun durch Urteil zu entscheiden ist, eine mündliche Verhandlung anberaumt. Damit soll jedoch nicht gesagt werden, daß Ihre Entscheidung, meine Herren Richter, im Ergebnis nur für die Kosten erheblich sein wird. Einige der hier aufgeworfenen Rechtsfragen sind von beträchtlicher und dauernder Bedeutung, und zumindest die Kommission hat erkennen lassen, daß sie sie entschieden wissen möchte.

Die Klägerin hat ihre Auffassung ferner gestützt auf das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 48/74 *Charmasson/ Minister für Wirtschaft und Finanzen* — Slg. 1974, 1383) sowie auf zwei Entscheidungen des Rates, die eine vom 19. Dezember 1972 (72/455/EWG) „über bestimmte Übergangsmaßnahmen zur schrittweisen Vereinheitlichung der Einfuhrregelungen der Mitgliedstaaten gegenüber Drittländern" und die andere vom 2. Dezember 1974 (74/652/EWG) „zur Festsetzung der in den Mitgliedstaaten gegenüber Staatshandelsländern anwendbaren Einfuhrregelungen für Erzeugnisse, die mengenmäßigen Beschränkungen unterliegen".

Ich muß zugeben, daß ich von den Ausführungen der Klägerin beeindruckt war, insbesondere angesichts des Wortlauts von Artikel 115, nach dem handelspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten nur abgestützt werden können, wenn sie „im Einklang mit diesem Vertrag" getroffen werden.

Schließlich bin ich aber doch zu der Überzeugung gelangt, daß die gegenteilige Auffassung der Kommission durchschlägt.

Geht man davon aus, daß Artikel 111 des Vertrages angesichts seines Wortlauts und der Realitäten des internationalen Handels nicht dahin ausgelegt werden kann, daß man von allen Mitgliedstaaten erwartete, sie würden am Ende der Übergangszeit die Einfuhren sämtlicher Erzeugnisse aus Drittländern in vollkommen gleicher Weise behandeln, und daß daher Artikel 115 Absatz 1 in den Bereichen fortgelten muß, in denen noch keine vollständige Vereinheitlichung erreicht wurde, so fehlt es meines Erachtens an einem Grund dafür insoweit zwischen landwirtschaftlichen und anderen Erzeugnissen zu unterscheiden.

Wie die Kommission ausführt, gelten nach Artikel 38 Absatz 2 des Vertrages „die Vorschriften für die Errichtung des Gemeinsamen Marktes", zu denen Artikel 115 zählt, für landwirtschaftliche Erzeugnisse, „soweit in den Artikeln 39 bis 46 nicht etwas anderes bestimmt ist". Für die hier anstehenden Fragen wurde lediglich zu Artikel 40 Absatz 1 die Ansicht vertreten, daß er „etwas anderes bestimmt". Mir scheint aber, daß es sich dabei um eine allgemeine Vorschrift handelt, die in gewisser Weise Artikel 111 entspricht, mit dem sich die Weitergeltung von Artikel 115 in bestimmten Bereichen nach dem Ende der Übergangszeit vereinbaren läßt.

Auch meine ich nicht, daß diese Ansicht mit dem Urteil in der Rechtssache *Charmasson* unvereinbar wäre. Hierzu muß man sich vergegenwärtigen, daß die Umstände, die der erwähnten Rechtssache zugrunde lagen, sich während der Übergangszeit zugetragen hatten, und daß sich der Gerichtshof in dem fraglichen Fall (soweit hier überhaupt erheblich) mit der Frage zu befassen hatte, inwieweit das Vorhandensein einer mitgliedstaatlichen Marktordnung für ein bestimmtes Erzeugnis während der genannten Übergangszeit in dem betreffenden Staat die Anwendung von Artikel 33 des Vertrages ausschloß, der die schrittweise Abschaffung von Einfuhrkontingenten zwischen den Mitgliedstaaten in der Übergangszeit vorsah. Bei der Behandlung dieses Fragenkomplexes erläuterte der Gerichtshof, wie sich die Rechtslage nach Ablauf der Über-

gangszeit darstellt. Was der Gerichtshof hierzu gesagt hat, kann meines Erachtens nur dahin ausgelegt werden, daß ein Mitgliedstaat zu jenem Zeitpunkt nicht mehr berechtigt war, sich auf das tatsächliche Fehlen einer gemeinsamen Marktorganisation zu berufen, um so die Beibehaltung mengenmäßiger Beschränkungen bei Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten aufgrund seiner eigenen Marktorganisation zu rechtfertigen. Hierum scheint es mir vorliegend nicht zu gehen. Niemand vertritt die Ansicht, daß die Bundesrepublik nach Ablauf der Übergangszeit irgendwie berechtigt gewesen sei, einseitig mengenmäßige Beschränkungen bei Einfuhren von Bohnenkonserven aus anderen Mitgliedstaaten beizubehalten. Für das Verbot einer solchen Maßnahme reichte und reicht Artikel 30 des Vertrages aus. Gerade aus diesem Grund nämlich berief sich die Bundesrepublik auf die der Kommission nach Artikel 115 zustehenden Befugnisse. Ebenso enthält meines Erachtens das Urteil in der Rechtssache *Charmasson* nichts, was die Französische Republik daran hindern würde, sich bei mittelbaren Bananeneinfuhren aus Drittländern auf jene Befugnisse zu berufen, wenn es die Umstände des Falles gestatten.

Nach meinem Dafürhalten sprechen weder die Verordnung Nr. 865/68 noch die Entscheidungen des Rates vom 19. Dezember 1972 und 2. Dezember 1974 in Wirklichkeit für die These der Klägerin. Sie machen das Streben des Rates um eine Vereinheitlichung zwischen den Mitgliedstaaten deutlich, die jedoch noch nicht gänzlich erreicht wird. Für den hier interessierenden Bereich wurde die Vereinheitlichung tatsächlich erst erreicht, als die Verordnung Nr. 1927/75 in Kraft trat. Erst mit diesem Zeitpunkt wurde meines Erachtens Artikel 115 für diesen Bereich bedeutungslos.

Nun wende ich mich den von der Klägerin alternativ vorgetragenen Angriffsmitteln zu, denen die Annahme zugrunde liegt, daß die Kommissionsbefugnisse nach Artikel 115 für den hier fraglichen Bereich auch im Januar 1975 noch bestanden.

Wie Sie sich, meine Herren Richter, erinnern werden, hat der Gerichtshof in der Rechtssache *Bock* für Recht erkannt, daß Artikel 115, da er von den grundlegenden Vorschriften des Gemeinsamen Marktes abweicht, eng auszulegen und anzuwenden ist; des weiteren, daß die Kommission die Grenzen des nach diesen Vorschriften Erlaubten überschritten hat, indem sie die Bundesrepublik ermächtigte, Einfuhren von insgesamt 120 t Champignons-Konserven aus China zu untersagen, während sich in dem davorliegenden Jahr die deutschen Gesamteinfuhren an Champignons-Konserven auf 46 122 t beliefen. Der Gerichtshof sah in diesen Einfuhren ein für die Wirksamkeit der betreffenden deutschen handelspolitischen Maßnahmen bedeutungsloses Geschäft, so daß das Verbot nicht als „notwendig" im Sinne des Artikels 115 angesehen werden konnte.

Diese Aufassung macht sich die Klägerin zu eigen und meint, dasselbe habe auch vorliegend zu gelten. Sie weist in ihrer Klageschrift darauf hin, daß sie um eine Einfuhrgenehmigung für 90 t nachgesucht habe, während die deutschen Gesamteinfuhren an Bohnenkonserven 1973 108 000 t betragen hätten und 1974 aller Wahrscheinlichkeit nicht weniger ausmachen würden. Als die Klägerin aus der Klagebeantwortung von den anderen beiden bereits erwähnten Anträgen auf Einfuhrgenehmigung erfuhr, deren Gesamtgewicht ihr jedoch nicht bekannt war, begründete sie ihr Angriffsmittel in ihrer Erwiderung zusätzlich damit, daß die drei Anträge zusammengenommen einen Einfuhrwert von rund 163 000 DM betrafen, wohingegen die deutschen Gesamteinfuhren an Bohnenkonserven in den ersten elf Monaten des Jahres 1974 rund 63 000 000 DM ausmachten.

Mit diesem Vorgehen macht es sich die Klägerin meines Erachtens zu leicht.

Erstens meine ich, daß die Entscheidung des Gerichtshofes in der Rechtssache

Bock in gewisser Weise dadurch beeinflußt wurde, daß der damalige Kläger unfair behandelt worden war. Gewiß stützte Generalanwalt Dutheillet de Lamothe seine Ausführungen im wesentlichen auf die „Rückwirkung" der fraglichen Kommissionsentscheidung. Wenn auch im Urteil selbst ein Hinweis auf die „Rückwirkung" fehlt, so erwähnt es doch, daß die Entscheidung zu einem Zeitpunkt erging, als der Grundsatz des freien Warenverkehrs für die in Rede stehende Ware uneingeschränkt galt. Vorliegend sind, wie die Kommission ausführt, alle Unternehmen in fairer Weise durch den Erlaß der Kommissionsentscheidungen vom 12. Mai 1971 und 9. März 1973 (unabhängig davon, wie ihre Gültigkeit zu beurteilen sein mag) von den anzuwendenden Verfahren in Kenntnis gesetzt worden.

Zweitens läßt sich meines Erachtens die „Notwendigkeit" des Verbots bestimmter Einfuhren zu dem Zweck, Behinderungen einer bestimmten Politik auszuschließen, nur dann beurteilen, wenn man genau weiß, worin diese Politik besteht und welche Gründe sie hat. Wenn beispielsweise ein Staat aus hinreichend stichhaltigem Grund beschließt, von einem bestimmten Tag eines bestimmten Jahres an alle Einfuhren eines bestimmten Erzeugnisses aus einem bestimmten Drittland außer zu einem bestimmten Zweck streng zu verbieten, dann läuft jede spätere Einfuhr dieses Erzeugnisses in den betreffenden Staat aus dem fraglichen Drittland, die irgendeinem anderen Zweck dient, dieser Politik zuwider. In einem solchen Fall könnte dann eine Ausnahme zugunsten der ersten zwei oder drei Unternehmen, welche die Einfuhrgenehmigung für nur geringe Mengen beantragen, unfair gegenüber anderen Unternehmen sein.

Den Parteien des Rechtsstreits waren natürlich diese Bedenken nicht unbekannt.

Nach Auffassung der Klägerin widersprach die Beschränkung der Einfuhren von chinesischen Bohnenkonserven durch die Bundesregierung tatsächlich deren offizieller Politik. Die Klägerin hat insbesondere auf ein zwischen der Bundesrepublik und China am 5. Juli 1973 geschlossenes Abkommen über den Handel und den Zahlungsverkehr sowie auf eine Antwort verwiesen, die der Parlamentarische Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft am 9. Dezember 1974 auf eine Frage über den Handel zwischen der Bundesrepublik und China erteilte. In dieser Antwort stellte der Parlamentarische Staatssekretär eine ständige Ausweitung dieses Handels seit 1973 fest und brachte die Hoffnung zum Ausdruck, daß dieser Handel durch die Kölner Messe von Juni 1975 und eine Ausstellung in Peking im September 1975 weiter gesteigert würde.

Nach Ansicht der Kommission hat die Bundesregierung noch im Januar 1975 eine restriktive Politik betrieben, die Einfuhren von chinesischen Bohnenkonserven außer für bestimmte Messen untersagte, wenn auch diese Politik von Zeit zu Zeit durch die Eröffnung von Einfuhrkontingenten beweglich gehandhabt worden sei. Die These der Kommission ist, wie auch die Antworten des Kommissionsvertreters in der mündlichen Verhandlung auf von Ihnen und mir gestellte Fragen eindeutig bestätigt haben, kurz gesagt folgende: Stand einmal fest, daß die Bundesregierung eine bestimmte Politik verfolgte und diese Politik „im Einklang mit dem Vertrag" war, womit, wie ich es verstehe, gemeint war, daß eine gemeinsame Politik für den betreffenden Handelssektor noch fehlte, so besaß die Bundesregierung nach Artikel 115 geradezu einen Anspruch darauf, zu den von ihr vorgeschlagenen Schutzmaßnahmen für ihre Politik ermächtigt zu werden. Das Ermessen der Kommission in diesem Bereich sei sehr gering; die Kommission sei insbesondere nicht berechtigt, Nachforschungen über die Gründe dieser Politik anzustellen.

Diese Betrachtungsweise scheint mir, bei allem Respekt für die Kommission, nicht richtig.

Natürlich muß die Kommission, bevor sie ihre Befugnisse nach Artikel 115 ausübt, sich darüber im klaren sein, daß für den betreffenden Handelssektor noch keine gemeinsame Politik besteht. Meines Erachtens muß sie aber noch weit mehr wissen: Sie muß die Gewißheit haben, daß sie die Politik des betreffenden Mitgliedstaats und ihre Gründe richtig versteht, denn ohne diese Kenntnis kann sie weder beurteilen, ob die vorgeschlagenen Maßnahmen „notwendig" sind, um diese Politik zu schützen, noch ob diese Maßnahmen, wie es Artikel 115 Absatz 3 vorschreibt, „das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes am wenigsten stören". Ist diesen Voraussetzungen genügt, muß die Kommission ihr Ermessen sorgfältig ausüben und berücksichtigen, daß, worauf der Gerichtshof in der Rechtssache *Bock* hinwies, jede Ausübung von Befugnissen nach Artikel 115 eine Ausnahme von grundlegenden Vorschriften des Gemeinsamen Marktes bildet, so daß von diesen Befugnissen sparsam Gebrauch zu machen ist.

Offenkundig ist die Kommission im vorliegenden Fall nicht so vorgegangen. Tatsächlich hat sie auf die Ausübung ihres Ermessens verzichtet und die Entscheidung der Bundesregierung überlassen, welche Einfuhren von chinesischen Bohnenkonserven in die Bundesrepublik zu gestatten waren. Aus den von der Kommission selber eingereichten Unterlagen (Anlage II zur Klagebeantwortung) geht hervor, daß die Bundesregierung in den ersten elf Monaten des Jahres 1974 Einfuhren von chinesischen Bohnenkonserven in einem Gesamtwert von 184 000 DM genehmigte. Niemand behauptet, daß es sich hierbei nur um Messekontingente gehandelt hätte. Zwischen den Parteien besteht vielmehr Einhelligkeit darüber, daß die Bundesregierung im März 1975 ein entsprechendes Einfuhrkontingent eröffnete, in dessen Rahmen übrigens die 90 t dann auch eingeführt wurden, deren Einfuhr die Klägerin am 2. Januar beantragt hatte. Nach Darstellung der Klägerin belief sich dieses Kontingent auf 440 000 DM, während die Kommission von 370 000 DM ausgeht. Der Zahlenunterschied scheint mir darauf zurückzuführen zu sein, daß in der Zahlenangabe der Klägerin ein Messekontingent enthalten ist, welches in der Darstellung der Kommission fehlt.

Das Vorstehende reicht meines Erachtens aus, um die Rechtssache zugunsten der Klägerin zu entscheiden.

Meines Dafürhaltens spricht aber noch ein weiterer Grund dafür, der Klage stattzugeben: Die Entscheidung der Kommission vom 20. Januar 1975 war nicht hinreichend begründet und verstieß deshalb gegen Artikel 190 des Vertrages.

Wie bereits erwähnt, entsprechen die Begründungserwägungen dieser Entscheidung wörtlich (außer hinsichtlich der Daten) denen der Entscheidungen vom 14. Januar und 7. August 1974. Dies liegt daran, daß – obwohl die Kommission vorgetragen hat, die Bundesrepublik habe im Januar 1975 gegenüber Einfuhren von chinesischen Bohnenkonserven eine restriktivere Haltung als zuvor eingenommen – die Begründungserwägungen nirgendwo einen Hinweis darauf enthalten, worin die fragliche Politik bestand, welche die in der Entscheidung genehmigten Maßnahmen schützen sollten. Nach Ansicht der Klägerin müssen die Begründungserwägungen einer Entscheidung nach Artikel 115 wenigstens einen entsprechenden Hinweis enthalten. Dies ist auch meine Meinung. Bemerkenswert ist, daß die Kommission am 17. April 1975 (also nach Klageerhebung in der vorliegenden Sache) noch eine weitere Entscheidung nach Artikel 115 erließ, mit der die Bundesrepublik ermächtigt wurde, für die Zeit vom 31. März bis zum 30. September 1975 aus der Volksrepublik China stammende und in den übrigen Mitgliedstaaten im freien Verkehr befindliche Konserven und Zubereitungen von grünen Bohnen von der Gemeinschaftsbehandlung auszuschließen (Anlage zur Gegenerwiderung). Im Gegensatz zu den früheren enthielt diese Entscheidung in ihren Begründungserwä-

gungen einen (wenn auch möglicherweise nicht zutreffenden) Hinweis darauf, worin die zu schützende Politik der Bundesrepublik bestand.

Ich würde jedoch noch weiter gehen als die Klägerin und meinen, daß die Begründungserwägungen einer solchen Entscheidung auch die Gründe angeben müssen, weshalb der betreffende Mitgliedstaat die fragliche Politik verfolgt und weshalb die Schutzmaßnahmen, zu denen die Entscheidung ermächtigt, notwendig sind, um diese Politik zu schützen. Andernfalls können weder diejenigen, die (im Sinne von Artikel 173 des Vertrages) durch die Entscheidung unmittelbar und individuell betroffen werden, noch der Gerichtshof wissen, welche Erwägungen der Entscheidung zugrunde liegen. Hierin bestand für mich, zugegebenermaßen, eine der Hauptschwierigkeiten in der vorliegenden Sache.

Aufgrund des Urteils des Gerichtshofes in der Rechtssache 13/72 (Niederländische Regierung/Kommission — Slg. 1973, 27) vertrat die Kommission die Auffassung, ihre Entscheidung vom 20. Januar 1975 sei hinreichend begründet, da sie sich lediglich an die Bundesrepublik richte, die sie beantragt habe und der gegenüber es nicht notwendig sei, den Inhalt des Antrags zu wiederholen. Meines Dafürhaltens berücksichtigt diese Auffassung nicht den Umstand, daß angesichts des Urteils des Gerichtshofes in der Rechtssache *Bock* Personen, die sich in der Lage des jetzigen Klägers befinden, so zu behandeln sind, als ob die Entscheidung an sie gerichtet sei, sie also berechtigt sind, deren Gründe zu erfahren. Auch übersieht diese Auffassung, daß der Gerichtshof von diesem Personenkreis zur Überprüfung der Entscheidung angerufen werden kann. Überdies fand sich in den Unterlagen für die Entscheidungen in der Rechtssache *Niederländische Regierung/Kommission* eine Unmenge wertvoller Informationen; damit verglichen waren die Angaben, welche die Bundesregierung in dem der jetzigen Rechtssache zugrunde liegenden Antrag machte, völlig unzureichend.

Nach alledem schlage ich vor,

1. die Entscheidung der Kommission vom 20. Januar 1975 für ungültig zu erklären;

2. der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.