Schlußanträge des Generalanwalts

HERRN KARL ROEMER

16. Dezember 1963

GLIEDERUNG

Seite

Einleitung (Sachverhalt, Fragen des vorlegenden Gerichtes) 37
Rechtliche Würdigung 40

I. Vorfragen 40

1. Vervollständigung der Frage 1 40

2. Soll der Gerichtshof auch Artikel 12 des EWG-Vertrages interpretieren? 40

3. Zur Interpretation von Artikel 177 Absatz 1 b . . 41

a) Bedeutet Gültigkeit auch Rechtmäßigkeit? . . 42

b) Kann die Rechtmäßigkeit von Entscheidungen geprüft werden, die an Mitgliedstaaten gerichtet sind? 44

II. Die Beantwortung der einzelnen Fragen 48

— Erste Frage 48
— Zweite Frage 49
— Dritte Frage, erster Teil 51
— Dritte Frage, zweiter Teil 53

4. Ergebnis 54

III. Die Untersuchung weiterer Fragen 55

1. Kann das vorlegende Gericht in allgemeiner Weise nach der Wirksamkeit bestimmter Rechtsakte fragen? 55

2. Ausfüllende Interpretation des Vorlagebeschlusses 55

a) Verstoßen die Entscheidungen der Kommission gegen Artikel 16 und 38 des Vertrages? 56

b) Genügen die Entscheidungen den formellen Erfordernissen des Vertrages (Veröffentlichung, Begründung)? 56

3. Können die Parteien des nationalen Verfahrens zusätzliche Fragen aufwerfen? 58

IV. Zusammenfassende Beantwortung der gestellten Fragen und Kostenentscheidung 60

Herr Präsident, meine Herren Richter!

Das College van Beroep voor het bedrijfsleven, ein niederländisches Verwaltungsgericht, gegen dessen Urteile Rechtsmittel nicht gegeben sind, hat im Rahmen zweier Verfahren, die zwischen denselben Parteien bei ihm anhängig sind und dieselben Probleme betreffen, den Gerichtshof nach Artikel 177 des EWG-Vertrages angerufen, um die Klärung einiger Interpretationsfragen und die Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Entscheidungen der Kommission zu erreichen.

Die nationalen Verfahren gehen auf folgenden Sachverhalt zurück:

Unter Berufung auf wirtschaftliche Schwierigkeiten der deutschen Hersteller von Fondantmasse, die sich aus einer erheblichen Zunahme der Importe von Fondantmasse aus anderen Ländern der Wirtschaftsgemeinschaft mit geringeren Herstellungskosten, namentlich mit niedrigeren Preisen für Ausgangsprodukte, ergeben haben sollen, hat die Bundesregierung die Kommission der EWG wiederholt um den Erlaß von Schutzmaßnahmen gebeten. Die Kommission gab den Anträgen statt und erteilte gemäß Artikel 226 des Vertrages der Bundesregierung die Ermächtigung, Ausgleichsabgaben bei der Einfuhr von Fondantmasse aus Belgien und den Niederlanden zu erheben, unter der ausdrücklich formulierten Voraussetzung freilich, daß diese Staaten entsprechende Abgaben nicht bereits bei der Ausfuhr erheben (Entscheidung der Kommission vom 27. Juli 1960). Die ursprünglich ausgesprochene Ermächtigung wurde wiederholt verlängert und geändert (Entscheidungen der Kommission vom 21. Dezember 1960, 28. Juni 1961, 22. Dezember 1961), zuletzt durch die Entscheidung vom 27. Februar 1962.

Gestützt auf den erwähnten Vorbehalt der Entscheidungen führte der niederländische Minister für Landwirtschaft und Fischereiwesen eine „Abgabenverordnung Fondantmasse" ein, nach der bei der Ausfuhr von Fondantmasse in die Bundes-

republik Deutschland bestimmte Ausgleichsabgaben zu entrichten waren. Die Abgabenordnung ist in Kraft getreten am 5. August 1960, ihre letzte maßgebliche Fassung, nach verschiedenen Änderungen, stammt vom 2. April 1962.

Von dieser Regelung wurden die Klägerinnen des niederländischen Verfahrens betroffen, die Klägerin zu 2 insofern, als sie trockenes Fondantpulver herstellt, die Klägerin zu 1 insofern, als sie Fondantpulver in die Bundesrepublik exportiert. — Für die Exporte, die in der Zeit von Januar 1962 bis März 1962 stattfanden, gingen der Klägerin zu 1 mehrere Bescheide zu, in denen die Entrichtung bestimmter Summen als Ausgleichsabgaben verlangt wurde. Es kam zu gerichtlichen Anfechtungsverfahren mit dem Ziel, die Aufhebung der Bescheide zu erreichen. Zur Begründung der Klagen wurden nicht nur Rügen aus dem niederländischen Recht vorgebracht, sondern auch Argumente, die sich auf das Gemeinschaftsrecht stützen.

In der Erkenntnis, daß zur Beurteilung der eingereichten Klagen die Beantwortung von Fragen aus dem Gemeinschaftsrecht erforderlich ist, und mit Rücksicht auf die Verpflichtung letztinstanzlicher nationaler Gerichte, derartige Probleme dem Europäischen Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorzulegen, setzte das College van Beroep voor het bedrijfsleven das Verfahren aus und befaßte unseren Gerichtshof mit folgenden Fragen:

„1. Ermächtigt die Entscheidung der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 27. Juli 1960 (verlängert am 21. Dezember 1960, erneuert am 28. Juni 1961 und erneut abgeändert am 27. Februar 1962) über die Festlegung von Schutzmaßnahmen bei der Einfuhr von Brot und Fondantmasse aus anderen Mitgliedstaaten in die Bundesrepublik Deutschland die Niederlande dazu, für die Ausfuhr von Fondantmasse in die Bundesrepublik Deutschland eine Abgabe zu erheben?

2. Falls die Frage 1 zu bejahen ist:

   a) War die Kommission gemäß Artikel 226 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft befugt, den Niederlanden eine solche Ermächtigung zu erteilen, obwohl die Niederlande nicht darum nachgesucht hatten?

   Falls die Frage a verneint wird:

   b) Ist deshalb die genannte Entscheidung, soweit sie den Niederlanden diese Ermächtigung einräumt, unwirksam?

3. Wenn sich nicht schon aus der Beantwortung der Frage 2 die Unwirksamkeit der Entscheidung ergibt:

   a) Gehören zu den in Artikel 226 Absatz 1 des Vertrages genannten Schwierigkeiten auch solche, die ausschließlich die Folge der Anwendung von zwingenden Vertragsvorschriften sind, und zwar insbesondere der Normen, welche den Abbau der Zölle zwischen den Mitgliedstaaten betreffen?

   Falls diese Frage zu verneinen ist:

   b) Kann dies zu der Schlußfolgerung führen, daß die Entscheidung, soweit den Niederlanden darin die genannte Ermächtigung eingeräumt wird, unwirksam ist, oder ergibt sich noch aus anderen Gründen die Unwirksamkeit der Entscheidung wegen Verletzung des Rechts der Europäischen Gemeinschaften, wobei insbesondere an die Behauptung der Klägerin zu denken ist, daß die Kommission mit dem Erlaß der Entscheidung das Verfahren nach Artikel 226 des Vertrages eingeschlagen hat, um das Verfahren nach Artikel 235 des Vertrages zu vermeiden?"

Zu dem Gesuch haben sich im schriftlichen Verfahren die niederländischen Parteien geäußert, wobei sich die beklagte

Partei auf das Vorbringen vor der nationalen Instanz berief. Außerdem sind Bemerkungen von der Kommission der EWG und von der Regierung der Bundesrepublik Deutschland eingegangen.

Rechtliche Würdigung

I. Ehe wir uns der Beantwortung der gestellten Fragen zuwenden, sind einige Vorfragen zu untersuchen, die teils von der Kommission, teils von der Regierung der Bundesrepublik Deutschland aufgeworfen wurden.

1. Die Kommission weist darauf hin, daß die Frage 1 aus der Gruppe der maßgeblichen Ermächtigungsentscheidungen diejenige vom 22. Dezember 1961 nicht erwähnt, obwohl es für den streitigen Sachverhalt auch auf diese Entscheidung ankomme, weil sie die am 28. Juni 1961 ausgesprochene Ermächtigung bis zum 28. Februar 1962 verlängerte und weil die streitigen Exporte in der Zeit von Januar bis März 1962 stattgefunden haben. Sie schlägt vor, nach einer sinngemäßen Interpretation des Vorlagebeschlusses die Untersuchung auf die nicht erwähnte Entscheidung auszudehnen. — Dem dürfte nichts im Wege stehen, denn tatsächlich ist der Begründung des Vorlagebeschlusses zu entnehmen, daß das niederländische Gericht, entsprechend den Rügen der Kläger, die Gesamtheit der Ermächtigungsentscheidungen betrachtet hat. Die Übergehung der Entscheidung bei der Formulierung der Vorlagefragen ist also wohl auf ein Versehen zurückzuführen.

2. Die Kommission hebt ferner hervor, daß für das nationale Verfahren nicht nur die ausdrücklich zur Auslegung gestellten Vertragsartikel von Bedeutung seien. Insbesondere habe das niederländische Gericht Artikel 12 des Vertrages selbst interpretiert, indem es erklärte, die streitige Fondantmasse werde von Artikel 12 erfaßt und die von der Kommission genehmigten Ausgleichsabgaben seien Abgaben mit zollgleicher Wirkung, welche an sich nach Artikel 12 nicht neu eingeführt werden dürften.

Sie wirft deshalb die Frage auf, ob der Gerichtshof nicht auf die Verpflichtung der nationalen Gerichte, alle Auslegungsfragen ihm vorzulegen, hinweisen und ob er sich nicht trotz Fehlens einer entsprechenden Frage auch zur Tragweite von Artikel 12 des Vertrages aussprechen solle.

Nach meiner Meinung besteht dazu kein Anlaß.

Der Gerichtshof kann nicht eine Auslegung bestimmter Vertragsartikel geben, nach der ein nationales Gericht nicht ausdrücklich oder stillschweigend (implicite) gefragt hat, auch wenn die Auslegung im Zusammenhang des nationalen Prozesses eine Rolle spielen mag.

Was den Hinweis auf die Vorlagepflicht angeht, die natürlich im Interesse einer einheitlichen Anwendung des europäischen Rechts möglichst gewissenhaft erfüllt werden muß, so erübrigt er sich wohl im vorliegenden Falle mit Rücksicht auf das Urteil in den Rechtssachen 2 und 3/62, in dem der hier interessierende Begriff der Abgaben mit zollgleichen Wirkungen einer gründlichen Analyse unterzogen wurde (RsprGH VIII 882). Ich halte in erweiternder Anwendung der Thesen des Urteils 28 bis 30/62 den Standpunkt für vertretbar, daß nach Erlaß des Urteils 2 und 3/62 eine erneute Befassung des Gerichtshofes nur dann notwendig gewesen wäre, wenn für den nationalen Richter Argumente sichtbar geworden wären, die zu einer Revision der Rechtsprechung führen konnten, während im übrigen eine Vorlagepflicht entfallen mochte.

3. Schließlich wurden von der Bundesregierung noch Fragen aufgeworfen, deren Beantwortung von Einfluß sein kann auf die Reihenfolge der Behandlung der Vorlagepunkte und auf die Zulässigkeit einzelner Fragen. Sie zielen auf die Tragweite der Befugnisse des Gerichtshofes nach Artikel 177 Absatz 1 b, wo von Entscheidungen über die *Gültigkeit der Handlungen der Organe* der Gemeinschaft die Rede ist.

Zwei Probleme sind zu untersuchen:

— Bedeutet Gültigkeit auch Rechtmäßigkeit?

— Wenn ja, kann nach Artikel 177 die Rechtmäßigkeit von Entscheidungen überprüft werden, die an Mitgliedstaaten gerichtet sind?

a) Nach dem Vorbringen der Bundesregierung könnte man daran denken, den Begriff „Gültigkeit" auf den formellen Bestand von Rechtsakten zu beziehen, also annehmen, Artikel 177 Absatz 1 b erlaube nur die Prüfung der Frage, ob ein Rechtsakt vorliege oder ein Nicht-Akt und ob ein Rechtsakt durch spätere Akte (des handelnden Organs) oder durch ein gerichtliches Urteil unwirksam geworden sei. Zur Begründung wird namentlich verwiesen auf die abweichende Formulierung von Artikel 173, der ausdrücklich von der *Rechtmäßigkeit* des Handelns der Organe spricht.

Gegen diese Auffassung, die offenbar nicht als These vertreten, sondern nur in der Absicht vorgetragen wurde, ein bestehendes Problem erkennbar zu machen, lassen sich in mehrfacher Hinsicht Bedenken anmelden.

— Zunächst darf die allgemeine Erkenntnis nicht vergessen werden, daß Abweichungen im Wortlaut und in der Redaktion einzelner Vertragsbestimmungen, namentlich wenn sie sich auf einen einzigen Begriff beschränken, für die Interpretation der Europäischen Verträge nicht dieselbe Bedeutung haben können wie für die Exegese sorgfältig redigierter nationaler Kodifikationen.

— Was den Begriff „Gültigkeit" angeht, so zwingt der Wortsinn keineswegs zu der Annahme, er bezeichne nur den formellen Rechtsbestand von Akten. Dies wird besonders deutlich bei Berücksichtigung der französischen Terminologie. „Validité" ist nach Capitant, Vocabulaire juridique, 1930, „qualité d'un acte qui n'est entachée *d'aucune cause de nullité*". Auch der „recours en appréciation de validité", auf den bei der Analyse von Artikel 177 gelegentlich verwiesen wird, erlaubt durchaus eine Nachprüfung der Legalität von Akten ohne Beschränkung der „moyens" (vgl. Encyclopédie Dalloz, Droit ad-

ministratif, 1959, Band II, Seite 743, Odent, Contentieux administratif, 1957/58, Seite 325). — Für den deutschen juristischen Sprachgebrauch ist zu verweisen auf die Kommentierung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes, wo im Zusammenhang mit der Kontrolle der Vereinbarkeit von Gesetzen mit der Verfassung gleichfalls von „Gültigkeit" die Rede ist (vgl. Geiger, Kommentar zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 1952, Seite 239, 241, 245).

— Aus anderen Vertragswerken sind wir es gewohnt, daß eine Beschränkung der gerichtlichen Nachprüfung bestimmter Akte mit Deutlichkeit und nicht unter Verwendung eines mehrdeutigen Ausdrucks angeordnet ist (vgl. Artikel 33 § 2 MUV [1] für die Anfechtung allgemeiner Entscheidungen durch Unternehmen bei Geltendmachung eines Ermessensmißbrauchs; Artikel 38 Absatz 3 MUV, der eine Anfechtung der Beschlüsse der Versammlung oder des Rates nur mit den Klagegründen der Unzuständigkeit oder der Verletzung wesentlicher Formvorschriften erlaubt; Artikel 18 des Euratom-Vertrages, der die Nachprüfung der Entscheidungen des Schiedsausschusses auf die förmliche Rechtmäßigkeit und auf die Auslegung des Vertrages beschränkt).

— Die Bundesregierung räumt überdies im Hinblick auf Artikel 184 ein, daß Verordnungen, was nicht zweifelhaft sein kann, nach Artikel 177 auch auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft werden können. Wenn dem so ist, muß aber anerkannt werden, daß der Begriff „Gültigkeit" die Rechtmäßigkeit mitumfaßt, da in Artikel 177 für Verordnungen keine Sonderbestimmung enthalten ist.

— Die enge Interpretation des Ausdrucks „Gültigkeit" würde wohl auch nicht der Bedeutung gerecht, die dem Artikel 177 allgemein im Rechtsschutzsystem des Vertrages zugewiesen wird. Ich erinnere in diesem Zusammenhang an die amtliche deutsche und italienische Regierungsbegründung zum EWG-Vertrag, welche die Ähnlichkeit des Vorlageverfahrens

(1) Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl.

mit dem deutschen Normenkontrollverfahren (Artikel 100 des Grundgesetzes) und dem italienischen Verfahren zur inzidenten Normenkontrolle (Gesetz Nr. 87 vom 11. März 1953) hervorheben (Bundestagsdrucksache Nr. 3440 vom 4. Mai 1957, Anlage C, Seite 148; Abgeordnetenkammer Drucksache Nr. 2814 vom 26. März 1957, Seite 27). Es müßte wenig adäquat erscheinen, ein Verfahren von der Gewichtigkeit des Artikels 177 mit Beteiligung aller Mitgliedstaaten und Plenarentscheidung des Gerichtshofes in Gang zu setzen, nur um ein gerichtliches Gutachten über den *formellen* Rechtsbestand eines Aktes zu erreichen, das in der Form einer Rechtsauskunft häufig auch von der Exekutive selbst mit Zuverlässigkeit erlangt werden könnte.

— Schließlich wäre kaum verständlich, wieso der Gerichtshof in seiner Verfahrensordnung für das Vorlageverfahren die Anwendung der Vorschriften über die Beweisaufnahme (Artikel 44 ff. der Verfahrensordnung) vorgesehen hat (Artikel 103 der Verfahrensordnung). In Auslegungsfragen können sie kaum je von Bedeutung sein. Sie dienen vornehmlich der Aufklärung streitiger Tatfragen, die in erster Linie bei der Rechtmäßigkeitskontrolle eines Aktes, nicht aber bei der Gültigkeitsprüfung auftreten.

Also kann grundsätzlich nichts dagegen eingewendet werden, daß der Gerichtshof nach Artikel 177 auch die Rechtmäßigkeit des Handelns der Organe der Gemeinschaft prüft.

b) An zweiter Stelle erhebt sich die Frage, ob Artikel 177 einschränkend zu interpretieren ist dergestalt, daß Entscheidungen, die an Mitgliedstaaten gerichtet sind, insbesondere Entscheidungen auf Grund von Artikel 226 des Vertrages, von der Rechtmäßigkeitskontrolle ausgeschlossen bleiben. Die Bundesregierung verweist dazu auf die Ausgestaltung des Rechtsschutzsystems des Vertrages, nach dessen Artikel 173 Absatz 2 private Kläger Entscheidungen nicht anfechten können, die an Mitgliedstaaten adressiert sind, weil es am individuellen und unmittelbaren Betroffensein fehlt.

Wer die Rechtsprechung des Gerichtshofes kennt, wird sich bei dieser Frage an das Urteil in den Rechtssachen 2 und 3/60 erinnern, das eine Klage von Unternehmen gegen eine auf Grund von Artikel 37, der Schutzklausel des Montanvertrages, ergangene Entscheidung der Hohen Behörde behandelt. Der Gerichtshof erklärte die Klage für unzulässig mit der Begründung, Artikel 37 bezwecke in einem gegebenen Notstand den Ausgleich zwischen den Interessen eines Mitgliedstaates und den allgemeinen Interessen der Gemeinschaft. Die Hohe Behörde müsse den Ausgleich erstreben mit notwendigen und zweckmäßigen Maßnahmen, sie sei also im Sinne schiedsrichterlicher Funktionen tätig. Für die Anwendung von Artikel 37 komme es auf die Würdigung der wirtschaftlichen Lage an, zu der die Mitgliedstaaten nützliche Auskünfte beitragen könnten. Artikel 37 bringe die politische Verantwortlichkeit der Regierungen ins Spiel, die gleichzeitig im Ministerrat verantwortlich seien für die Wahrung der Gemeinschaftsinteressen. Folglich müsse es den *Mitgliedstaaten* vorbehalten sein, Maßnahmen, die auf Grund der Schutzklausel ergangen sind, einer gerichtlichen Würdigung zu unterwerfen.

Alle diese Gesichtspunkte treffen auch für Artikel 226 des EWG-Vertrages zu, was den Schluß rechtfertigen könnte, für Maßnahmen, die in seiner Anwendung getroffen werden, eine gerichtliche Nachprüfung — gleichgültig in welchem Rahmen — nur *auf Initiative von Mitgliedstaaten* zuzulassen.

Vor dieser Schlußfolgerung und ohne daß im übrigen kritisch auf das Urteil einzugehen ist, muß aber auf einen Unterschied im System der beiden Verträge hingewiesen werden, der in den Deduktionen des Gerichtshofes eine wesentliche Rolle gespielt hat. Mit Nachdruck wird nämlich in den Entscheidungsgründen hervorgehoben, daß Artikel 37 des Montanvertrages nicht nur der Hohen Behörde eine besondere Kompetenz einräumt, sondern dem Gerichtshof gleichermaßen. Er hat in der Beurteilung des Verhaltens der Hohen Behörde ein „uneingeschränktes Nachprüfungsrecht", d. h. er kann weithin in die Beurteilung der Zweckmäßigkeitserwägungen der Hohen Be-

hörde eintreten und gegebenenfalls die Entscheidung der Hohen Behörde abändern.

Vor allem dieser Umstand mag Anlaß gegeben haben, von einem *schiedsrichterlichen* Interessenausgleich zu sprechen, in den sich private Betroffene nicht einschalten können. — Artikel 226 des EWG-Vertrages ahmt das System des Artikels 37 insoweit aber nicht nach. Deshalb halte ich es für gerechtfertigt, in der Beurteilung des vorliegenden Falles die Entscheidung der Rechtssachen 2 und 3/60 beiseite zu lassen.

Für die Bestimmung der Tragweite von Artikel 177 Absatz 1 b ist zunächst sein Wortlaut von Bedeutung. Wie in Artikel 173 Absatz 1 wird generell von Handlungen (actes) gesprochen und in keiner Weise eine Einschränkung im Sinne eines Ausschlusses bestimmter Handlungen angedeutet. Wäre sie gewollt gewesen, so hätte sie sich im Wortlaut von Artikel 177 ebenso zum Ausdruck bringen lassen wie im Artikel 173 Absatz 2. Dies hätte um so näher gelegen, als an Verfahren, die zu Vorlagebeschlüssen führen, in der Regel nicht allein Mitgliedstaaten beteiligt sind, in deren Interesse eine weite Fassung des Artikels 177 angebracht erscheinen mochte. Die weitaus meisten Verfahren vor nationalen Gerichten werden von privaten Parteien eingeleitet. Gerade vom Ausgangspunkt der Vorlageverfahren her gesehen, d. h. von der gewöhnlichen Konstellation der nationalen Verfahren, hätte also aller Anlaß bestanden, eine eventuell gewünschte Einschränkung des Nachprüfungsrechts deutlich zum Ausdruck zu bringen.

Man hat sich überdies zu fragen, was bei der von der Bundesregierung erwogenen Interpretation für die Rechtmäßigkeitskontrolle nach Artikel 177 übrig bliebe. In Ansehung von Richtlinien, die an Mitgliedstaaten gerichtet sind, dürfte nach dieser These dasselbe gelten wie für Entscheidungen, deren Adressaten die Mitgliedstaaten sind. Stehen Entscheidungen mit privaten Adressaten zur Debatte, die nach Artikel 173 Absatz 2 anfechtbar waren, so kann man sich mit Recht fragen, ob sie nach Ablauf der Anfechtungsfrist noch zum Gegenstand einer Inzidentprüfung im Rahmen des Artikels 177 gemacht werden

können. Sieht man von Empfehlungen und Stellungnahmen ab, die nach Artikel 189 nicht verbindlich sind und somit für Artikel 177 sicher nur eine untergeordnete Rolle spielen werden, so bliebe nach der Ansicht der Bundesregierung für die Rechtmäßigkeitskontrolle nach Artikel 177 im Regelfall eines nationalen Verfahrens mit privaten Parteien nur die Überprüfung von Verordnungen der Gemeinschaftsorgane übrig. In Anbetracht dieser praktischen Schlußfolgerung wäre wirklich unverständlich, wieso dennoch für Artikel 177 Absatz 1 b eine ganz generelle Formulierung gewählt worden war.

Insbesondere darf aber auch in diesem Zusammenhang nicht vergessen werden, daß die von der Bundesregierung erwogene Auslegung den Artikel 177 einer ganz wesentlichen Funktion berauben würde, der Funktion nämlich, die unbefriedigende Einschränkung des Rechtsschutzes nach Artikel 173 teilweise auszugleichen. Für die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes sind weithin Rechtsakte der Gemeinschaftsorgane notwendig, die sich nur an die Mitgliedstaaten richten, die aber — was als Charakteristikum der Gemeinschaftsordnung immer wieder hervorgehoben wird — sich zumindest nach einem rechtlichen Rahmen zu orientieren haben, auch wenn es an detaillierten Vorschriften fehlt oder ausdrücklich Ermessensbefugnisse vorgesehen sind. Würde in Ansehung solcher Gemeinschaftsakte nur ein der Initiative der Mitgliedstaaten vorbehaltener und durch sie vermittelter Rechtsschutz bestehen, so wären die Interessen der Rechtsunterworfenen, der Gemeinschaftsbürger, sicher nicht ausreichend geschützt, denn es ist eine Tatsache, daß für die Aktionen der Mitgliedstaaten häufig politische Überlegungen und Rücksichtnahmen mitbestimmend sind. Wir hätten also eine Minderung des Rechtsschutzes zu konstatieren, da es den Mitgliedstaaten durch die Unterlassung einer Rechtsbeschwerde ermöglicht wäre, Abweichungen auch von Rechtsregeln zu dulden, die zugunsten der Gemeinschaftsbürger eingeführt wurden. Damit wäre gleichzeitig eine Akzentuierung der international-rechtlichen Wesenszüge der Gemeinschaft verbunden, der gegenüber die Idee von einer ver-

bindlichen Gemeinschaftsverfassung im Sinne einer föderativen Ordnung zurücktreten müßte.

Daß wir diese Konsequenzen akzeptieren sollten, erscheint mir, gerade nach dem Urteil in der Rechtssache 26/62, nicht angebracht, in dem in bezug auf Artikel 12 von der Begründung *individueller Rechte* gesprochen wurde, welche die staatlichen Gerichte auch gegenüber nationalen gesetzgeberischen Maßnahmen zu beachten haben und in dem sich die viel zitierte Textstelle findet: „Aus alledem ist zu schließen, daß die Gemeinschaft eine neue Rechtsordnung des Völkerrechts darstellt, zu deren Gunsten die Staaten, wenn auch in begrenztem Rahmen, ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben, eine Rechtsordnung, deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Einzelnen sind."

Ich möchte deshalb vorschlagen, der Anregung der Bundesregierung nicht zu folgen, vielmehr einer Auslegung den Vorzug zu geben, die im Interesse einer weitgehenden Sicherung des Rechtsschutzes liegt, und — was im Urteil 31 und 33/62 (RsprGH VIII 1043) schon anklingt — nach Artikel 177 auch die Rechtmäßigkeit der an die Mitgliedstaaten adressierten Entscheidungen zu kontrollieren.

II. Die Beantwortung der einzelnen Fragen

Nach diesen Vorbemerkungen wende ich mich der Beantwortung der einzelnen Fragen zu, wobei ich nach allem bisher Gesagten die Reihenfolge des Vorlagebeschlusses beibehalte.

Erste Frage: Gelten die in den verschiedenen Entscheidungen der Kommission enthaltenen Ermächtigungen auch für die Niederlande und decken sie die Erhebung einer Ausfuhrabgabe durch den Exportstaat?

Nur die Kläger des niederländischen Verfahrens, nicht dagegen die anderen Verfahrensbeteiligten haben Bedenken geäußert, die erste Auslegungsfrage zu bejahen.

Aus den Entscheidungen selbst sind dazu die folgenden Elemente von Bedeutung:

In der ersten Entscheidung spricht die neunte Erwägung ausdrücklich davon, ein adäquates Mittel zur Behebung der Schwierigkeiten stelle eine Erhöhung der Preise für Fondantmasse dar, sei es in der Form einer Abgabe bei der Einfuhr in die Bundesrepublik, sei es in der Form einer *Abgabe bei der Ausfuhr* aus dem Exportland. Im Tenor der Entscheidungen, soweit sie sich nicht auf eine bloße Verlängerung früherer Entscheidungen beschränken, wird stets die Ermächtigung ausgesprochen unter der Voraussetzung, daß nicht schon der Exportstaat bei der Ausfuhr die Ausgleichsabgabe erhebt. In allen Entscheidungen, abgesehen von der ersten, wird ausdrücklich festgesetzt, wie hoch die Abgabe für den Fall sein soll, daß der Exportstaat sie erhebt. Alle Entscheidungen führen schließlich übereinstimmend auch die Niederlande als Destinatär auf und sind an diesen Staat gerichtet.

Ich habe deshalb keine Bedenken anzuerkennen, daß eine verständige Auslegung der Entscheidungen unter Berücksichtigung aller Umstände in ihnen eine Ermächtigung für den niederländischen Staat sehen muß, obwohl es für die Niederlande an einer Formulierung fehlt, wie sie für die Bundesrepublik gewählt wurde.

Zweite Frage: Die zweite Frage ist aufgegliedert in zwei Unterfragen, die allerdings, wie die Bundesregierung zu Recht hervorhebt, eine Einheit bilden. Es geht darum zu wissen, ob die Entscheidungen, soweit sie Ermächtigungen für die Exportländer enthalten, wirksam sind, obwohl diese nicht um eine Ermächtigung nachgesucht haben.

Die Kläger des niederländischen Verfahrens plädieren für Unwirksamkeit; die Kommission der EWG und die Bundesregierung dagegen halten die Entscheidungen für wirksam.

Fest steht nach dem Wortlaut von Artikel 226 zunächst, daß die Anwendung dieser Schutzklausel nur auf Antrag des Mitgliedstaates erfolgt, der Schutz begehrt. „Der betreffende Staat"

im Sinne von Absatz 2 des Artikels 226 kann nur der Staat sein, in dem ein Wirtschaftszweig in erhebliche und voraussichtlich anhaltende Schwierigkeiten geraten ist oder der eine beträchtliche Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage eines bestimmten Gebietes feststellt. — Darüber hinaus ist einzuräumen, daß nach dem *Wortlaut* von Artikel 226 tatsächlich Zweifel bestehen könnten, ob die vorgesehenen Schutzmaßnahmen auch Ermächtigungen für andere Mitgliedstaaten einschließen. Die Zweifel haben ihre Grundlage in der Formulierung „die Genehmigung zur Anwendung von Schutzmaßnahmen beantragen, *um die Lage wieder auszugleichen* oder den betreffenden Wirtschaftszweig an die Wirtschaft des Gemeinsamen Marktes anzupassen" (französischer Text: un Etat membre peut *demander à être autorisé* à adopter des mesures de sauvegarde permettant de rééquilibrer la situation et d'adapter le secteur intéressé à l'économie du Marché commun).

Ich bin aber sicher, daß sich die Interpretation aus dem Wortlaut eine Korrektur gefallen lassen muß nach dem erkennbaren Sinn und Zweck der Vorschrift. Das Hauptanliegen von Artikel 226 dürfte darin zu sehen sein, einen möglichst wirksamen Schutz zu gestatten. Dieses Ziel ist entscheidend; die Wahl der Mittel und Wege ist grundsätzlich der Kommission anheimgestellt, was sich vor allem aus Absatz 2 ergibt, der die Kommission in *genereller* Weise ermächtigt, „die *erforderlichen* Schutzmaßnahmen" zu bestimmen und „die Bedingungen und Einzelheiten ihrer Anwendung" festzulegen. Dabei kann die Kommission nach Absatz 3 von den Vorschriften dieses Vertrages abweichen; es ist ihr nur aufgegeben, mit Vorrang solche Maßnahmen zu wählen, die das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes am wenigsten stören. Aus diesem zuletzt genannten Vorbehalt ist für die Kommission in einem gegebenen Fall geradezu die Pflicht abzuleiten, sich nicht auf Maßnahmen zu beschränken, die nur in dem schutzbedürftigen Staat selbst zur Anwendung kommen. Mit Recht hat die Kommission darauf hingewiesen, daß es unbillig erscheinen mag, bei der Festsetzung einer Ausgleichsabgabe als Schutzmaßnahme die Einnahmen aus der Abgabe dem Mitgliedstaat zu entziehen, der durch be-

sondere Rationalisierungsanstrengungen einen Wettbewerbsvorsprung erreicht hat. Wenn aber die Kommission die Möglichkeit hätte, im Rahmen der Bedingungen und Einzelheiten der Anwendung der Schutzmaßnahmen (Absatz 2 von Artikel 226) anzuordnen, daß der Importstaat die Einnahmen aus den Ausgleichsabgaben dem Ausfuhrstaat zur Verfügung stellt (was grundsätzlich nicht anfechtbar erscheint), so muß es ihr auch gestattet sein, direkt den Ausfuhrstaat zur Erhebung der Abgaben zu ermächtigen.

Zur Bekräftigung dieser Ansicht kann auch auf Artikel 46 des Vertrages hingewiesen werden, der gleichfalls eine Art Schutzklausel enthält, und zwar gegen die Beeinträchtigung der Wettbewerbslage durch nationale Marktordnungen. In diesem gesetzlichen Modellfall ist ausdrücklich festgelegt, daß die benachteiligten Einfuhrstaaten eine Ausgleichsabgabe erheben, es sei denn, daß der Mitgliedstaat, dessen Marktordnung zu einer Beeinträchtigung der Wettbewerbslage führt, eine Ausgleichsabgabe bei der Ausfuhr erhebt.

Schließlich mag noch daran erinnert werden, daß die Auswirkungen auf den Handelsverkehr dieselben sind, gleichgültig, ob eine Export- oder eine Importtaxe erhoben wird, daß also die Exporteure durch die ihrem Heimatstaat erteilte Ermächtigung nicht zusätzlich beschwert sind.

Folglich sind die Entscheidungen der Kommission nicht rechtswidrig, obwohl sie außer der Ermächtigung für die Bundesrepublik eine Ermächtigung für die Niederlande enthalten.

Dritte Frage, erster Teil: Die dritte Frage enthält zunächst eine Auslegungsvorfrage zu Artikel 226, die aber gleichzeitig zur Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Entscheidungen beitragen soll. Es ist zu klären, ob als Schwierigkeiten im Rahmen des Artikels 226 auch solche Schwierigkeiten anzusehen sind, die sich nur aus der Anwendung der Vertragsvorschriften ergeben.

Sowohl die Bundesregierung wie die Kommission haben die Ansicht geäußert, gerade *derartige* Schwierigkeiten stellten den Hauptanwendungsfall des Artikels 226 dar. Sie haben dafür, wie mir scheint, stichhaltige Argumente vorgebracht.

— Zunächst ist der Wortlaut von Artikel 226 zu berücksichtigen. Er ist so allgemein gehalten, daß er Schwierigkeiten jeder Ursache umschließt.

— Sodann ist anzuerkennen, daß die Anwendung von Artikel 226 außerordentlich kompliziert, wenn nicht unmöglich gemacht würde, sollten nur bestimmte Ursachen eines wirtschaftlichen Notstands in Betracht kommen, andere dagegen ausgeklammert werden. Man kann in diesem Zusammenhang an das erste Verfahren der kleinen Vertragsrevision erinnern (RsprGH V 579/580), in dem der Gerichtshof zu Artikel 95 des Montanvertrages, für den es gleichfalls ankommt auf nach Ablauf der Übergangszeit sichtbar gewordene unvorhergesehene *Schwierigkeiten* bei den Einzelheiten der Anwendung des Vertrages, folgendes ausgeführt hat:

> „Der Gerichtshof ist sich zwar dessen bewußt, daß die Schwierigkeiten, auf welche sich die erste Alternativbegründung bezieht, möglicherweise auf einer Vielzahl von Ursachen beruhen. Er sieht jedoch davon ab, die Rangordnung dieser Ursachen eingehender zu untersuchen, zumal eine solche Untersuchung *niemals zu einem zuverlässigen Ergebnis* führen würde, weil die Störungsfaktoren auf dem gemeinsamen Markt ständig wechseln."

— Es darf ferner nicht übersehen werden, daß Artikel 226 für die Übergangszeit gilt. Diese Tatsache legt den Gedanken nahe, daß er in erster Linie Schwierigkeiten im Auge hat, die sich aus der Anpassung der nationalen Wirtschaft an den Gemeinsamen Markt, also aus einer normalen Vertragsanwendung ergeben.

— Weiterhin ist zu beachten, wie die Kommission zu Recht unterstreicht, daß Artikel 226 Absatz 3 erlaubt, bei der Anwendung von Schutzmaßnahmen von den Vorschriften des Ver-

trages abzuweichen. Der Zweck von Artikel 226 besteht also zumindest darin, den *Fortbestand* von Schwierigkeiten zu vermeiden, die mit der Vertragsanwendung verbunden sind. Wenn dem aber so ist, wäre unverständlich, wieso nach Artikel 226 die Vertragsanwendung als *Ursache für die Entstehung* von Schwierigkeiten außer Betracht bleiben sollte.

— Schließlich ist noch auf den Parallelfall des Artikels 37 des Montanvertrages hinzuweisen. Das Urteil in den Rechtssachen 2 und 3/60 (RsprGH VII 307) hat dazu festgestellt, diese Bestimmung habe den Sinn, „den Folgeerscheinungen entgegenzuwirken, die durch eine *Anwendung der Vertragsvorschriften* herbeigeführt werden könnten".

Demnach besteht kein Anlaß, Artikel 226 restriktiv zu interpretieren und für seine Anwendung solche Schwierigkeiten nicht anzuerkennen, die sich aus der normalen Vertragsanwendung ergeben.

Dritte Frage, zweiter Teil: Die Wirksamkeit der Entscheidungen der Kommission wurde in den niederländischen Verfahren noch mit der Begründung angezweifelt, die Kommission habe Artikel 226 zur Vermeidung des Verfahrens nach Artikel 235 angewandt.

Die Bedenken der niederländischen Kläger gehen auf folgende Überlegung zurück: Artikel 226 hat den Zweck, *vorübergehende* Maßnahmen zu ermöglichen zum Ausgleich wirtschaftlicher Schwierigkeiten und zur Anpassung an die Wirtschaft des Gemeinsamen Marktes. Die Schwierigkeiten, in denen sich die deutsche zuckerverarbeitende Industrie befunden hat, resultierten aus einem Unterschied im Preis der Ausgangsprodukte, wie er in den verschiedenen Mitgliedstaaten gilt. Dieser Unterschied geht zurück auf die unterschiedliche Ausgestaltung der nationalen Marktordnungen für landwirtschaftliche Produkte; er kann nur beseitigt werden durch eine Fortentwicklung der Marktordnungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik. Da eine derartige Abänderung der Marktordnungen vorläufig nicht abzusehen sei, müsse davon ausgegangen werden, daß die

festgestellten Schwierigkeiten nicht vorübergehender Natur seien. Folglich könne der Situation nur mit einer Vertragsergänzung nach Artikel 235 begegnet werden.

Dieser Gedankengang ist grundsätzlich richtig. Er rechtfertigt aber dennoch nicht einen Vorwurf an die Adresse der Kommission. Die Kommission war sich nämlich beim Erlaß der ersten Ermächtigungsentscheidung durchaus im klaren über die Natur der wirtschaftlichen Schwierigkeiten, die sie beseitigen helfen sollte.

In diesem Zeitpunkt war, wie sich aus den Erwägungen der Entscheidungen ergibt, das Verfahren nach Artikel 235 schon in Gang gesetzt. Es ist seiner Natur nach aber verhältnismäßig langwierig (der Rat entscheidet einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung der Versammlung). Zum Abschluß kam es mit dem Ratsbeschluß vom 4. April 1962 über die Erhebung einer Ausgleichsabgabe auf Waren, die durch Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse entstehen (Amtsblatt 1962, S. 999).

Die Frage kann also nur sein, ob Artikel 226 herangezogen werden dürfte zur Überbrückung einer Übergangszeit besonderer Art, d. h. bis zum Inkrafttreten einer Vertragsergänzung nach Artikel 235, mit der eine normale Vertragsanwendung wieder möglich war. Ich bin der Meinung, daß der Vorschrift des Artikels 226 nicht Gewalt angetan wird, wenn man sie in dieser Weise zur Behebung von Schwierigkeiten im Einzelfall einsetzt, deren generelle und bleibende Regelung in Form einer Vertragsergänzung mit Sicherheit bevorsteht, weil ihre Notwendigkeit allgemein anerkannt ist. Von einer Umgehung des Artikels 235 kann hier keine Rede sein, sondern allenfalls von einer sinnvollen *Ergänzung* dieses langwierigen Verfahrens, ohne die über mehrere Jahre hin eine Abhilfe für die gefährdete Industrie eines Mitgliedstaates nicht möglich gewesen wäre.

4. Insgesamt kann also auf Grund der vorgelegten Gültigkeitsfragen nicht die Unwirksamkeit der Ermächtigungsentscheidungen festgestellt werden.

III. Wir müssen uns aber fragen, ob der Gegenstand des Verfahrens damit erschöpft ist oder ob sich weitere Probleme stellen. Veranlassung zu einer Ausdehnung der Untersuchung könnte die allgemeine Formulierung der Frage 3 geben, die von „anderen Gründen" der Unwirksamkeit der Entscheidungen spricht, sowie das Vorbringen der niederländischen Kläger.

1. Was die Fassung der Frage 3 betrifft, so vertrete ich grundsätzlich den Standpunkt, daß ein nationales Gericht in seinem Vorlagebeschluß nicht ganz allgemein nach der Wirksamkeit oder Unwirksamkeit von Organakten fragen kann. Wie im nationalen Recht (vgl. § 80 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes; Geiger: Kommentar zum Gesetz über das Bundesverfassungsgericht, 1952, Anmerkung 4 zu § 80, Anmerkung 1 zu § 84, Anmerkung 3 zu § 85; Lechner: Kommentar zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 1954, Anmerkung 2 zu § 80) muß das vorlegende Gericht die Fragen präzise bezeichnen, über die es eine Vorabentscheidung begehrt, und die Gründe angeben, aus denen sich die Unwirksamkeit eines bestimmten Aktes ergeben soll. Nur insoweit hat der Gerichtshof eine Stellungnahme abzugeben. Würde etwas anderes gelten, so wäre der Streitstoff anders als im Anfechtungsverfahren ohne genaue Umgrenzung, und der Gerichtshof hätte eine Prüfung unter allen denkbaren Gesichtspunkten vorzunehmen, was gegebenenfalls der Absicht der Beteiligten des nationalen Verfahrens widerspricht. Seine Antwort auf eine allgemein gehaltene Frage hätte zudem eine Tragweite, die seiner Kenntnis des einer Entscheidung zugrunde liegenden Sachverhalts mit allen Elementen vielleicht nicht entspricht und die in ihrer rechtlichen Wirkung — was in den Verträgen nicht vorgesehen ist — über das Verfahren hinausreichen müßte, das zur Vorlage geführt hat.

2. Kommt also eine umfassende Prüfung der vorgelegten Entscheidungen nicht in Betracht, so ist allenfalls zu denken an eine *ausfüllende Interpretation* des Vorlagebeschlusses anhand seiner Entscheidungsgründe und seines Sachverhalts, die zu weiteren Fragestellungen führen kann.

a) In der Begründung des Vorlagebeschlusses wird die Frage berührt, ob die Entscheidungen der Kommission wegen Verstoßes gegen Artikel 16 und 38 des EWG-Vertrages unwirksam seien. Die Frage wurde in dem Tenor nicht aufgenommen, weil nach Ansicht des niederländischen Gerichtes ein eventueller derartiger Verstoß in gleicher Weise nach Artikel 226 geheilt worden wäre wie eine Verletzung von Artikel 12.

Will man ihr dennoch nachgehen, so kommt man im wesentlichen zu einer Bestätigung der angedeuteten Beurteilung, was insbesondere für *Artikel 16* evident ist.

Im Hinblick auf *Artikel 38* hat die Kommission, wie ich glaube mit Deutlichkeit, nachgewiesen, daß die von ihr erlassenen Schutzmaßnahmen nicht zu einer Veränderung des Vertragssystems mit seiner grundsätzlichen Unterscheidung zwischen Agrarprodukten und Industrieprodukten geführt haben. Fondantmasse wird nicht den Regelungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse unterworfen. Die wesentlichen Sondervorschriften für Agrarprodukte gelten insofern nach wie vor nicht. Also kann die Unwirksamkeit der Entscheidungen auch nicht mit einer Verletzung von Artikel 38 des Vertrages begründet werden.

b) Aus dem Sachverhalt des Vorlagebeschlusses geht weiterhin hervor, daß die niederländischen Kläger Bedenken gegen die Wirksamkeit der Entscheidungen geäußert haben im Hinblick auf die Einhaltung gewisser Formvorschriften *(Veröffentlichung, Begründung).* Auch diesen Gesichtspunkt will ich noch kurz betrachten.

— Was die Pflicht zur *Veröffentlichung* der Ermächtigungsentscheidungen angeht, so könnte sie allenfalls verletzt sein beim Erlaß der ersten beiden Entscheidungen. Die späteren Entscheidungen, auf die es wohl für den niederländischen Rechtsstreit allein ankommt, da die streitigen Ausfuhren erst zum Beginn des Jahres 1962 stattgefunden haben, sind im Amtsblatt publiziert. Im übrigen scheint mir das Argument, das die Kläger zur Begründung der Veröffentlichungspflicht anführten,

nicht stichhaltig zu sein. Sie berufen sich nämlich auf einen Satz des Urteils in den Rechtssachen 2 und 3/62 (RsprGH VIII 881), in dem es heißt:

> „Aus der Deutlichkeit, Bestimmtheit und Vorbehaltslosigkeit der Artikel 9 und 12, aus der diesen Bestimmungen und dem gesamten Vertrag innewohnenden Logik ergibt sich somit, daß das Verbot der Einführung neuer Zölle in Verbindung mit den Grundsätzen des freien Warenverkehrs eine grundlegende Vorschrift darstellt und daß daher alle etwaigen Ausnahmen, die übrigens eng auszulegen wären, *eindeutig* angeordnet werden müssen."

Aus dieser Textstelle kann ich nicht den Eindruck gewinnen, der Gerichtshof habe die Formerfordernisse des Vertrages verstärken wollen. Es ging ihm nur um die Feststellung, alle Durchbrechungen des Verbotes von Artikel 12 müßten klar und eindeutig sein, womit zur Frage der Veröffentlichung nicht Stellung genommen worden ist. Diese beantwortet sich ausschließlich nach den Vertragsbestimmungen, d. h. nach Artikel 191, der eine Veröffentlichung nur für Verordnungen vorschreibt, während für Entscheidungen die Bekanntgabe an denjenigen, für den sie bestimmt sind, ausreicht. Da es sich im vorliegenden Falle aber tatsächlich um Entscheidungen und nicht um Verordnungen handelt, hat die unterbliebene Veröffentlichung keinen Einfluß auf ihren Rechtsbestand.

— Ebensowenig dürfte der Rechtsbestand der Entscheidungen unter einer mangelhaften *Begründung* leiden, welche die Kläger im Hinblick auf die nach Artikel 226 vorausgesetzten wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu erkennen glauben.

Die erste Ermächtigungsentscheidung, auf der die späteren aufbauen, läßt zumindest die wesentlichen Elemente erkennen, aus denen die Kommission auf das Vorhandensein von Schwierigkeiten in der deutschen zuckerverarbeitenden Industrie schließt. Die Entscheidungsbegründung enthält einen Vergleich der Verkaufspreise für Fondantmasse, einen Vergleich der Preise für Ausgangsprodukte, Zahlen über das Ansteigen der

Einfuhren von Fondantmasse in die Bundesrepublik in den Jahren 1957 bis 1959 und die Angabe, die deutsche Fondantindustrie sei nahezu völlig zum Erliegen gekommen. Die späteren Verlängerungsentscheidungen beschränken sich auf die Feststellung, an dieser Sachlage habe sich im wesentlichen nichts geändert.

Gemessen an den Maßstäben, die der Gerichtshof im Verfahren 34/62 gesetzt hat, muß man diese Begründung für ausreichend halten, so daß von einer Verletzung wesentlicher Formvorschriften durch die Ermächtigungsentscheidungen nicht gesprochen werden kann.

3. Alles, was darüber hinaus im schriftlichen Verfahren und in der mündlichen Verhandlung von den Klägern des niederländischen Prozesses an Argumenten vorgetragen wurde, ist aber, wenn man vom Vorlagebeschluß ausgeht, vollkommen neu und zielt auf eine Erweiterung dieses Beschlusses. Sie dennoch zuzulassen und zu behandeln, erscheint mir ausgeschlossen, weil der Charakter des Vorlageverfahrens dadurch verfälscht würde.

Wesentlich ist zunächst, daß mit der Einleitung des Vorlageverfahrens das nationale Verfahren *unterbrochen* wird. Die Parteien können nicht durch die Entwicklung neuer Argumente nach der Aussetzung das nationale Verfahren vor einer anderen Instanz fortsetzen. Für sie bleibt das nationale Verfahren in dem Punkt stehen, in dem es beim Erlaß des Vorlagebeschlusses angelangt ist.

Ein Initiativrecht zur Auslösung und zur rechtlichen Umgrenzung des Vorlageverfahrens liegt nach dem Willen der Vertragsautoren ausschließlich bei den nationalen Gerichten, nicht bei den Parteien des nationalen Verfahrens. Anders würde es sich verhalten, wenn die nationalen Gerichte sich auf eine Aussetzung beschränken und die Durchführung des Zwischenverfahrens — etwa wie im französischen Recht — den Parteien überlassen könnten. Nach dem Vertragssystem haben die na-

tionalen Gerichte somit auch das Recht und die Pflicht, eine Würdigung und Auslese der Argumente vorzunehmen, die sich auf das europäische Recht beziehen. Ihnen allein kommt es zu, sich eine Vorstellung zu bilden von der Entscheidungserheblichkeit einzelner Fragen und Argumente für den nationalen Prozeß. Wäre den Parteien des Verfahrens für ihr Vorbringen im Vorlageverfahren freie Hand gelassen, so könnte es geschehen, daß der Gerichtshof eine Rechtsmeinung abgibt, die für das nationale Verfahren ohne rechtliche Bedeutung ist. Schließlich würde eine Erweiterung des im Vorlagebeschluß bezeichneten Streitstoffes die anderen Verfahrensbeteiligten, namentlich die Kommission, die in erster Linie eine Stellungnahme *zum Vorlagebeschluß* abzugeben haben, in die Situation bringen, sich zu neuen Argumenten erst in der mündlichen Verhandlung äußern zu können.

Aus allen diesen Gründen sollte der Gerichtshof diejenigen Argumente der Kläger zurückweisen, die über eine Stellungnahme zum Vorlagebeschluß hinausgehen, und sie auf die Möglichkeit verweisen, im Rahmen des nationalen Prozesses gegebenenfalls auf eine Erweiterung des Vorlageverfahrens zu dringen.

Ich selbst sehe deshalb davon ab, diese weiteren Argumente, die teilweise sogar in der mündlichen Verhandlung eine Modifizierung erfahren haben, zu behandeln, also eine Beurteilung abzugeben zu der Frage, ob eine korrekte Anwendung der Vorschriften über den Veredelungsverkehr (Artikel 10) und über die nationalen Beihilfen (Artikel 92 bis 94) den Erlaß von Schutzmaßnahmen nach Artikel 226 hätte erübrigen können und ob die tatsächlichen Voraussetzungen des Artikels 226 (erhebliche und anhaltende wirtschaftliche Schwierigkeiten) erfüllt waren. Wie mir scheint, wären diese Fragen überdies selbst nach dem Vortrag in der mündlichen Verhandlung noch nicht entscheidungsreif, so daß in jedem Falle im gegenwärtigen Verfahrensstadium eine abschließende Erörterung nicht möglich erscheint.

IV. Zusammenfassend schlage ich folgende Beantwortung der gestellten Fragen vor:

Frage 1:

Die Entscheidung der Kommission vom 27. Juli 1960, verlängert am 21. Dezember 1960, erneuert am 28. Juni 1961, verlängert am 22. Dezember 1961, erneuert am 27. Februar 1962, enthält auch eine Ermächtigung für die Niederlande, bei der Ausfuhr von Fondantmasse in die Bundesrepublik eine Abgabe zu erheben.

Frage 2:

Die Entscheidungen sind wirksam, obwohl die Niederlande nicht um eine Ermächtigung nachgesucht haben.

Frage 3:

a) Zu den in Artikel 226 genannten Schwierigkeiten gehören auch solche, die ausschließlich die Folge der Anwendung von zwingenden Vertragsvorschriften sind.

b) Die Entscheidungen sind wirksam, da sie nicht auf einer Umgehung des Verfahrens nach Artikel 235 beruhen.

Auch soweit die Entscheidungen nicht veröffentlicht wurden, sind sie als wirksam anzusehen. Sie enthalten keine Verletzung wesentlicher Formvorschriften; ihre Begründung genügt vielmehr den Erfordernissen des Vertrages.

Was die Kosten des Verfahrens angeht, so liegt die Entscheidung über ihre Erstattungsfähigkeit nach der bisherigen Rechtsprechung bei der vorlegenden nationalen Instanz; im übrigen sind diejenigen der Kommission und der Bundesregierung nicht erstattungsfähig.