lichkeitsmaßnahmen erlaubt hätten, um die zur Zeit der streitigen Maßnahmen bestehende Währungslage zu meistern, durfte der Rat mit Rücksicht auf diese Währungslage vorübergehend von den Befugnissen Gebrauch machen, die Artikel 103 des Vertrages ihm einräumt.

2. Artikel 103 schließt nicht die Befugnis der Gemeinschaftsorgane aus, unbeschadet der sonstigen im Vetrag vorgesehenen Verfahren konjunkturelle Maßnahmen zu erlassen, die sich als erforderlich für die Wahrung der Zielsetzungen des Vertrages erweisen können. Der Rat wählt je nach Falllage die Form der Maßnahme, die ihm als die geeignetste erscheint.

3. Die Artikel 5 und 107 des Vertrages können, solange die in Artikel 3 Buchstabe g vorgesehenen Verfahren nicht bestehen, ebensowenig wie die Entschließung des Rates und der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 22. März 1971 über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft dahin ausgelegt werden, daß sie ohne weiteres ein an die Mitgliedstaaten gerichtetes Verbot, die Parität ihrer Währungen anders als durch Festsetzung einer neuen festen Parität zu ändern, beinhalten, auf das die Gemeinschaftsangehörigen sich vor ihren nationalen Gerichten berufen können.

4. Die Ausgleichsbeträge im Handel zwischen den Mitgliedstaaten sind Gemeinschaftsmaßnahmen, die, obgleich sie eine Marktabschottung bewirken, die Schwankungen unbeständiger Wechselkurse korrigieren und so darauf abzielen, die Erhaltung der herkömmlichen Warenströme auch unter den durch die Währungslage bedingten außergewöhnlichen und wechselhaften Verhältnissen sicherzustellen.

   Es handelt sich bei ihnen nicht um einseitig von den Mitgliedstaaten beschlossene Abgaben, sondern um gemeinschaftsrechtliche Maßnahmen, die mit Rücksicht auf die seinerzeitigen außergewöhnlichen Verhältnisse im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik zulässig waren.

In der Rechtssache 10/73,

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Finanzgericht Baden-Württemberg in dem vor diesem Gericht anhängigen Rechtsstreit,

REWE-ZENTRAL AG, 5 Köln, Jakordenstraße 3,

gegen

HAUPTZOLLAMT KEHL,

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung und die Gültigkeit der Verordnung Nr. 974/71 des Rates vom 12. Mai 1971 „über bestimmte konjunkturpolitische Maßnahmen, die in der Landwirtschaft im Anschluß an die vorübergehende Erweiterung der Bandbreiten der Währungen einiger Mitgliedstaaten zu treffen sind“ (ABl. L 106 vom 12. Mai 1971, S. 1),

sowie über die Auslegung der Artikel 5 und 107 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Entschließung des Rates und der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 22. März 1971 „über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft" (ABl. C 28 vom 27. März 1971, S. 1)

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten R. Lecourt, der Kammerpräsidenten A. M. Donner und M. Sørensen, der Richter R. Monaco, J. Mertens de Wilmars (Berichterstatter), P. Pescatore, H. Kutscher, C. Ó Dálaigh und A. J. Mackenzie Stuart,

Generalanwalt: K. Roemer
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

I — Sachverhalt und Verfahren

Das System der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte und namentlich die Festsetzung von Richt-, Schwellen- und Interventionspreisen, anhand derer Abschöpfungen und Ausgleichsbeträge berechnet werden, baut auf festen Paritäten der Währungen der einzelnen Mitgliedstaaten zu einer Rechnungseinheit auf.

Im Laufe des Jahres 1971 veranlaßte der wachsende Zufluß von vagabundierendem Kapital in gewisse Mitgliedstaaten, insbesondere die Bundesrepublik Deutschland und die Niederlande, den Rat in seiner Entschließung vom 9. Mai 1971 (ABl. C 58 vom 10. Juni 1971) zur monetären Situation, „seinem Verständnis dafür Ausdruck [zu geben], daß in gewissen Fällen die betreffenden Länder für eine begrenzte Zeit die Schwankungsbreiten der Wechselkurse ihrer Währungen im Vergleich zu ihren augenblicklichen Paritäten erweitern können", eine Erscheinung, die als „floating" der Währung bezeichnet wird.

Da für die Berechnung und die Festlegung der Preishöhe im Rahmen der Agrarmarktorganisationen die alten Paritäten — auch soweit die DM und der Gulden betroffen waren — aufrechterhalten wurden, blieben die innergemeinschaftlichen Preise, jedenfalls für Erzeugnisse, für die Interventionspreise festge-

setzt werden, sowie für Erzeugnisse, deren Preis sich nach Maßgabe der ersteren bestimmt, grundsätzlich unverändert. In DM oder Gulden ausgedrückt erfuhren diese Preise jedoch einen Rückgang entsprechend dem Umfang der faktischen Aufwertung der beiden Währungen.

Weil in dieser Situation Wettbewerbsverzerrungen zum Nachteil der deutschen und holländischen Landwirte und eventuelle Störungen im Handelsverkehr mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen vorauszusehen waren, kam der Rat in seiner Entschließung vom 9. Mai 1971 ferner überein, „gemäß Artikel 103 des Vertrages unverzüglich die geeigneten Maßnahmen" zu erlassen.

In Durchführung dieser Entschließung errichtete der Rat mit der Verordnung Nr. 974/71 ein System von Ausgleichsbeträgen bei der Einfuhr und der Ausfuhr im Handel sowohl zwischen den Mitgliedstaaten als auch mit dritten Ländern. Diese Ausgleichsbeträge haben das Ziel, die Inzidenz der Währungsmaßnahmen auf die Preise der Grunderzeugnisse auszugleichen, für die Interventionsmaßnahmen vorgesehen sind.

Die Kommission erließ die Durchführungsbestimmungen für diese Verordnung mit der Verordnung Nr. 1013/71 vom 17. Mai 1971 (ABl. L 110 vom 18. Mai 1971, S. 8); die Ausgleichsbeträge ihrerseits wurden durch verschiedene Verordnungen festgesetzt, unter anderem, was die den Ausgangsrechtsstreit auslösende Einfuhr betrifft, in der Verordnung Nr. 979/72 der Kommission vom 12. Mai 1972 (ABl. L 113 vom 15. Mai 1972, S. 2) in Verbindung mit der Verordnung der Kommission Nr. 980/72 vom 12. Mai 1972 (ABl. L 113 vom 15. Mai 1972, S. 64).

Als die Firma Rewe, die Klägerin des Ausgangsverfahrens, am 16. Mai 1972 19 200 kg Pfirsichkonserven der Tarifstelle 20.06 aus Frankreich in die Bundesrepublik Deutschland einführte, setzte das Zollamt Kehl einen Ausgleichsbetrag (Angleichungszoll) in Höhe von 61,44 DM, das entspricht 0,32 DM je 100 kg, fest.

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens, die die Gültigkeit der Verordnung Nr. 974/71 bestreitet, hat den streitigen Abgabenbescheid vor dem Finanzgericht Baden-Württemberg mit einer Klage angefochten, in deren Folge das Gericht mit Beschluß vom 8. November 1972 dem Gerichtshof folgende Fragen vorgelegt hat:

1. Ist die Verordnung (EWG) Nr. 974/71 des Rates vom 12. Mai 1971 insoweit gültig, als sie zur Erhebung innergemeinschaftlicher Ausgleichsbeträge ermächtigt (Art. 1)?

2. Bei Bejahung der Frage 1:

   War die in der Verordnung (EWG) Nr. 974/71 enthaltene Ermächtigung zur Erhebung innergemeinschaftlicher Ausgleichsabgaben gemäß Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung vom 16. Mai 1972 außer Kraft getreten,

   a) weil die Mitgliedstaaten die internationale Regelung betreffend die Bandbreiten der Wechselkurse gegenüber der offiziellen Parität erneut anwendeten oder

   b) weil spätestens seit der Washingtoner Währungskonferenz vom 18. Dezember 1971 feststand, daß die Mitgliedstaaten nicht zu den alten Wechselkursparitäten zurückkehren würden?

3. Bei Bejahung der Frage 1 und Verneinung der Frage 2:

   Bestand am 16. Mai 1972 für die Mitgliedstaaten ein Verbot der Freigabe der Wechselkurse (floating) durch

   a) Artikel 107 EWG-Vertrag?

   b) die Entschließung des Rates vom 22. März 1971 über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft (ABl. 1971 C 28),

   c) Artikel 5 EWG-Vertrag?

Der Vorlagebeschluß vom 8. November 1972 ist in der Kanzlei des Gerichtshofes am 19. Februar 1973 eingegangen.

Der Gerichtshof hat auf den Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Ge-

neralanwalts beschlossen, ohne vorherige Beweisaufnahme in die mündliche Verhandlung einzutreten.

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens, die Regierung der Bundesrepublik Deutschland, der Rat und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften haben schriftliche Erklärungen abgegeben.

In der Sitzung vom 27. Mai 1973 haben die Klägerin des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Rechtsanwalt Böcking, zugelassen in Bonn, die Kommission, vertreten durch ihren Rechtsberater Gilsdorf, der Rat, vertreten durch seinen Bevollmächtigten Lambers, und die deutsche Regierung, vertreten durch Regierungsdirektor Seidel, mündliche Ausführungen gemacht.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 11. Juli 1973 vorgetragen.

II — Erklärungen nach Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes

A — Erklärungen der Klägerin des Ausgangsverfahrens

Zur ersten Frage

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens meint, die Verordnung Nr. 974/71 sei aus verschiedenen Gründen ungültig, und zwar in erster Linie deshalb, weil sie keine Rechtsgrundlage in Artikel 103 des Vertrages finde, denn diese Bestimmung ermächtige nur dazu, Entscheidungen und Richtlinien, nicht aber auch Verordnungen zu erlassen. Dies folge aus dem Wortlaut der Absätze 2 und 3 des Artikels 103, wonach der Rat „entscheiden ... kann" oder „Richtlinien ... erläßt" — Ausdrücke, die an die verschiedenen Handlungsformen des Artikels 189 anknüpften —, ferner aus einer vergleichenden Betrachtung der Artikel 103 und 3 Buchstabe g.

Nach dieser letzteren Bestimmung sei Aufgabe der Gemeinschaft die Anwendung von Verfahren, welche die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und die Behebung von Störungen im Gleichgewicht ihrer Zahlungsbilanzen ermöglichen. Daraus sei zu folgern, daß Artikel 103, der eben die Wirtschaftspolitik betreffe, lediglich solche Koordinierungsverfahren gestatte, die keine weitreichenden Eingriffe in die Befugnisse der Mitgliedstaaten mit sich brächten. Entscheidungen und Richtlinien seien wegen ihrer besonderen Merkmale zu diesem Zwecke hervorragend geeignete Handlungsmittel, während die Verordnung außer Betracht bleiben müsse, da ihre Tragweite über die in Artikel 3 Buchstabe g vorgesehene Koordination hinausgehe.

Jedenfalls müßten diese Erwägungen zumindest für die Konjunkturpolitik als zwingend anerkannt werden, denn nach Artikel 103 betrachteten die Mitgliedstaaten „ihre" Konjunkturpolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse. Die Konjunkturpolitik sei also im Regelungsbereich der Mitgliedstaaten geblieben und unterliege lediglich der Koordination durch die Gemeinschaft, ein Umstand, der es ausschließe, daß ein Gemeinschaftsorgan in diesem Bereiche materielle Regelungen treffe.

Die Verordnung Nr. 974/71 sei in zweiter Linie auch deshalb ungültig, weil die Ausgleichsbeträge Abgaben zollgleicher Wirkung darstellten, die im innergemeinschaftlichen Handel seit Ablauf der Übergangszeit verboten seien. Dieses Verbot gelte auch für den Handel mit Agrarerzeugnissen, wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 14. Dezember 1962 (Kommission/Königreich Belgien und Großherzogtum Luxemburg, 2 und 3/62 — Slg. 1962, 871) entschieden habe.

Selbst wenn man der Meinung sei, daß auch nach dem Ende der Übergangszeit noch zeitweilig von dem Verbot der Erhebung von Abgaben zollgleicher Wirkung im innergemeinschaftlichen Handel abgewichen werden könne, sei Artikel 103 keine taugliche Ermächtigungsgrundlage, denn diese Vorschrift trage nicht den Charakter einer Schutzklausel, sondern lediglich den einer Gesetzgebungskompetenzklausel. Diese Kompe-

tenzzuweisung enthalte keineswegs die Ermächtigung, Schutzmaßnahmen zu erlassen. Dies ergebe sich bereits aus dem Wortlaut des Artikels 103, insbesondere aus der Bedeutung der Worte „die der Lage entsprechenden Maßnahmen" in Absatz 2, und der Auslegungsregel, daß Kompetenznormen im Zweifel restriktiv auszulegen seien und nicht dazu berechtigten, Maßnahmen zu erlassen, die von anderen Vorschriften des Vertrages abwichen. Das werde bestätigt durch einen Vergleich des Artikels 103 mit den Artikeln 37, 108, 109 und 226 des Vertrages, denn in allen letztgenannten Fällen ergebe sich die Berechtigung zu Abweichungen aus dem Wortlaut oder dem eindeutigen Inhalt der Normen.

Ein Vergleich zwischen den Artikeln 40 Absatz 2 und 103 einerseits und den Artikeln 38 Absatz 2 und 39 andererseits führe zu derselben Schlußfolgerung und mache ersichtlich, daß es zu einer von zwingenden Vorschriften des Vertrages abweichenden Regelung durch Verordnung einer ausdrücklichen Ermächtigung bedürfe und daß eine derartige Ermächtigung nicht aus Vorschriften wie den Artikeln 103 und 40 Absatz 2, die lediglich allgemeine Befugnisse einräumten, hergeleitet werden könne.

Schließlich sei eine Auslegung des Artikels 103, wonach im innergemeinschaftlichen Handel wieder die Erhebung von Abgaben zollgleicher Wirkung zulässig wäre, unvereinbar mit den Vertragszielen, denn gerade die Zollunion stelle eine wesentliche Grundlage der Gemeinschaft dar. Die Abschirmung des Marktes widerspreche außerdem auch völlig dem eigentlichen Zweck des Artikels 103, der von einer Konjunkturpolitik für die Gesamtheit der Gemeinschaft ausgehe.

Die Verordnung Nr. 974/71 enthalte zudem auch gar keine konjunkturpolitischen Maßnahmen. Ihr Regelungsgegenstand sei agrarpolitischer Natur gewesen mit dem einzigen Ziel, Störungen des Systems der Organisation der Agrarmärkte vorzubeugen. Eine derartige Regelung hätte, selbst wenn sie konjunkturpolitische Nebenwirkungen gehabt hätte, auf Artikel 43 des Vertrages und auf die Verordnung Nr. 653/68 des Rates über die Bedingungen für die Änderung des Wertes der Rechnungseinheit für die gemeinsame Agrarpolitik (ABl. L 123 vom 30. Mai 1968, S. 4) gestützt werden müssen.

Werde diese Verordnung überhaupt als wechselkurspolitische Regelung gewertet, dann hätte Artikel 107 dafür die Rechtsgrundlage bilden müssen, doch seien die zur Ausführung dieser Bestimmung vorgesehenen Voraussetzungen gerade nicht gegeben gewesen.

Die Verordnung Nr. 974/71 sei auch deshalb rechtsungültig, weil sie keine Maßnahme auf dem Gebiet der gemeinschaftlichen Konjunkturpolitik, sondern auf dem der nationalen Konjunkturpolitik darstelle und sich damit als unzulässige Umgehung des Artikels 107 des Vertrages erweise. Für den Fall der Wechselkursänderung eines Mitgliedstaates bedürfe es des Rückgriffs auf diese letztere Vorschrift.

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens schlägt zusammenfassend vor, die erste Vorlagefrage des nationalen Gerichts dahingehend zu beantworten, daß die Verordnung Nr. 974/71 insoweit ungültig sei, als sie zur Erhebung innergemeinschaftlicher Ausgleichsbeträge ermächtige.

Zur zweiten Frage

Die zweite Frage betrifft die Auslegung des Artikels 8 der Verordnung Nr. 974/71, wonach diese nicht mehr angewandt wird, sobald die betreffenden Mitgliedstaaten die internationale Regelung betreffend die Bandbreiten der Wechselkurse gegenüber der offiziellen Parität erneut anwenden.

Vorliegend komme es darauf an, ob nicht diese Voraussetzung am Tage der streitigen Einfuhr (16. Mai 1972) gegeben war.

Die Klägerin ist der Auffassung, dies sei infolge der Washingtoner Beschlüsse vom 18. Dezember 1971 (Smithsonian Agreement) der Fall gewesen, denn dabei seien neue Regelungen über die Band-

breiten der Wechselkurse getroffen worden, an die sich die Bundesrepublik gehalten habe.

Durch die Festsetzung neuer Wechselkurse am 18. Dezember 1971 sei eine der in der Entschließung des Rates vom 9. Mai 1971 vorgesehenen wesentlichen Voraussetzungen und mithin eine der wesentlichen Grundlagen der Verordnung Nr. 974/71 entfallen.

Demgemäß schlägt die Klägerin vor, die zweite Frage dahin gehend zu beantworten, daß die Ermächtigung zur Erhebung innergemeinschaftlicher Ausgleichsbeträge im Zeitpunkt der streitigen Einfuhr außer Kraft gewesen sei.

Zur dritten Frage

Die dritte Frage betrifft die Vereinbarkeit des Systems freischwankender Währungen in einigen Mitgliedstaaten mit den Artikeln 5 und 107 des Vertrages und mit der Entschließung des Rates vom 22. März 1971 über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft.

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens führt insbesondere unter Bezugnahme auf das Urteil des Gerichtshofes vom 10. Dezember 1969 (Kommission/Französische Republik, 6 und 11/69 — Slg. 1969, 523) aus, Artikel 107 des Vertrages beschränke die Befugnis der Mitgliedstaaten, im Bereich der Währungspolitik einseitige Maßnahmen zu treffen. Diese Bestimmung, die in Übereinstimmung mit den damals von den Mitgliedstaaten im Rahmen des Internationalen Währungsfonds übernommenen Verpflichtungen konzipiert worden sei, gestatte Änderungen der Währungsparitäten, nicht dagegen aber, die nach internationaler Regelung zulässigen Bandbreiten der Wechselkurse einzuschränken oder zu erweitern. Daraus sei zu folgern, daß das „floating" in Artikel 107 verboten sei.

Eine Analyse der Verordnung Nr. 653/68 des Rates vom 30. Mai 1968 über die Bedingungen für die Änderung des Wertes der Rechnungseinheit für die gemeinsame Agrarpolitik führe zu demselben Ergebnis. Diese Verordnung treffe zwar Vorsorge für den Fall von Paritätsänderungen bei den Währungen der Mitgliedstaaten, sehe aber keine Maßnahmen für den Fall des freien Schwankens von Wechselkursen vor. Daraus sei zu folgern, daß bei dem im Jahre 1968 bestehenden Integrationsstand das „floating" als unvereinbar mit der gemeinsamen Agrarpolitik angesehen worden sei. Ferner würden die Ziele des Artikels 3 Buchstabe f (Schutz des Wettbewerbs vor Verfälschungen) und des Artikels 3 Buchstabe d des Vertrages (gemeinsame Agrarpolitik) durch eine Freigabe der Wechselkurse gefährdet, denn die nahezu täglichen Schwankungen äußerten Wirkungen, die — je nachdem — einer Senkung oder einer Erhöhung der Zölle bei der Einfuhr oder der Ausfuhr gleichkämen und damit zu einer ständigen Veränderung der Wettbewerbsverhältnisse führten. Aus denselben Gründen müsse das freie Schwanken von Wechselkursen als unvereinbar mit den Verpflichtungen angesehen werden, die Artikel 5 des Vertrages den Mitgliedstaaten auferlege.

Was schließlich die Vereinbarkeit des Systems frei schwankender Wechselkurse mit der Entschließung des Rates vom 22. März 1971 über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft betrifft, bemerkt die Klägerin des Ausgangsverfahrens, den Ziffern 6 und 7 des Abschnitts III dieser Entschließung zufolge dürfe die Gemeinschaft in den Wechselkursbeziehungen zwischen Mitgliedstaaten nicht von etwaigen Vorschriften Gebrauch machen, die auf internationaler Ebene eine Auflockerung des internationalen Wechselkurssystems ermöglichten. Daraus ergebe sich, daß im Verhältnis der Wechselkursparität der Mitgliedstaaten untereinander in jedem Falle die festgesetzten Bandbreiten beachtet werden müßten mit der Folge, daß ein Schwankenlassen der Wechselkurse unzulässig sei.

Die Klägerin fügt hinzu, die in Abschnitt I der Entschließung vom 22. März 1971 in Aussicht gestellten Maßnahmen seien

zwar lediglich eine politische Willensbekundung, anders verhalte es sich aber mit den in Abschnitt III genannten Maßnahmen, die der Rat und die Vertreter der Regierungen ab 1. Januar 1971 einzuleiten vereinbart hätten.

Die Klägerin schlägt vor, die dritte Vorlagefrage des nationalen Gerichts dahin gehend zu beantworten, daß spätestens seit dem 1. Januar 1970, dem Ende der Übergangszeit, im Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander ein Verbot der Freigabe des Wechselkurses bestehe und daß außerdem ein solches Verbot auch in Abschnitt III Ziffer 6 und 7 der Entschließung des Rates vom 22. März 1971, welche die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten rechtlich binde, enthalten sei.

B — Erklärungen der deutschen Regierung

Zur ersten Frage

Die deutsche Regierung meint, die Verordnung Nr. 974/71 stelle eine konjunkturpolitische Maßnahme dar und habe deshalb auf der Grundlage des Artikels 103 des Vertrages erlassen werden dürfen. Die Aufgabe der Konjunkturpolitik bestehe darin, durch kurzfristig den Wirtschaftsablauf beeinflussende Maßnahmen die gesamtwirtschaftliche Entwicklung von Schwankungen freizuhalten. Genau dies sei der Zweck der Verordnung Nr. 974/71. Sie verfolge das Ziel, zur Sicherung einer ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung im Bereich der Landwirtschaft Störungen abzuwehren, die durch die Wechselkursfreigabe einiger Mitgliedstaaten namentlich im Preis- und Einkommensgefüge entstanden seien.

Da die durch den Vertrag begründeten Sonderkompetenzen insbesondere auf dem Gebiet der Landwirtschaft primär der Regelung der strukturellen Belange dienten, könne nicht angenommen werden, daß sie der Anwendung des Artikels 103 entgegenstünden. Es handle sich ganz im Gegenteil um konkurrierende Befugnisse.

Das eingeführte Grenzausgleichssystem widerspreche auch nicht dem „gemeinsamen Interesse", von dem in Artikel 103 die Rede sei, denn es sei nicht im Interesse einer bestimmten Gruppe von Marktteilnehmern, sondern zum Schutze des gemeinsamen Agrarmarktes erlassen worden.

Im Rahmen der konjunkturpolitischen Kompetenzen seien erforderlichenfalls, auch nach Ablauf der Übergangszeit, Eingriffe in die Freiheit des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs zulässig, denn Artikel 103 stelle eine der in Artikel 8 Absatz 7 des Vertrages vorgesehenen möglichen Abweichungen dar.

Die gemeinsame Agrarpolitik stelle einen sektoriellen Vorgriff auf den Endzustand dar, wie er für die Wirtschaftspolitik in ihrer Gesamtheit durch die schrittweise Annäherung allmählich erreicht werden solle. Für den Fall, daß sich der allgemeine Wirtschaftsablauf plötzlich verschiebe, dürften konjunkturpolitische Eingriffe vorgenommen werden, auch wenn dadurch die Freiheit des Agrarhandels beschränkt werde.

Zu dem Umstand, daß die in Frage stehenden konjunkturpolitischen Maßnahmen in der Form einer Verordnung und nicht in der einer Richtlinie getroffen wurden, bemerkt die deutsche Regierung, die Argumentation der Klägerin des Ausgangsverfahrens beruhe auf einer bloßen Wortinterpretation der deutschen Fassung des Artikels 103. Diese Bestimmung verwehre dem Rat aber weder die Möglichkeit, sich — bei Einstimmigkeit — der Rechtsform der Verordnung zu bedienen, noch nach Artikel 155 des Vertrages die Durchführung seiner Verordnungen der Kommission zu übertragen.

Zur zweiten Frage

Die deutsche Regierung meint, die Verhältnisse, die im Mai 1971 für die Einführung eines Systems von Ausgleichsbeträgen maßgeblich gewesen seien, hätten sich im Zeitpunkt der streitigen Einfuhr (am 16. Mai 1972) nicht derart geändert

gehabt, daß die Verordnung Nr. 974/71 aufgrund ihres Artikels 8 nicht mehr hätte angewendet werden dürfen.

Obgleich als Ergebnis der Washingtoner Beschlüsse die Wechselkursschwankungen eingeschränkt worden seien, habe die Notwendigkeit, die Auswirkungen dieser Schwankungen auszugleichen, fortbestanden, weil die in Rechnungseinheiten ausgedrückten Agrarpreise auch weiterhin aufgrund der früher angemeldeten amtlichen Paritäten in die nationalen Währungen umgerechnet worden seien.

Außerdem sei mit den Washingtoner Beschlüssen keine Festsetzung von Paritäten im Sinne des Abkommens über den Internationalen Währungsfonds verbunden gewesen. Den in Washington vereinbarten Kursen sei lediglich die Funktion von Leitkursen, zudem mit erweiterten Bandbreiten, zugekommen, die, wie vom Direktorium des IWF in seinem Beschluß Nr. 3463 vom 18. Dezember 1971 (Jahresbericht des IWF 1972, S. 85) ausdrücklich hervorgehoben worden sei, es den Mitgliedern ermöglichen sollten, „in der Interimsperiode bis zur Neufestsetzung effektiver Paritäten gemäß dem IWF-Abkommen die Ziele des Fonds im größtmöglichen Umfang zu beachten".

Schließlich habe der bloße Umstand, daß sich die Mitgliedstaaten einig gewesen seien, nicht mehr zu den alten Paritäten zurückkehren zu wollen, nicht ausgereicht, die Voraussetzungen des Artikels 8, der auf eine Rückkehr zu beim IWF amtlich angemeldeten Paritäten abstelle, zu erfüllen.

Zur dritten Frage

Diese Frage geht dahin, ob den Artikeln 5 und 107 des Vertrages beziehungsweise der Entschließung des Rates vom 22. März 1971 über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft ein Verbot der Wechselkursfreigabe entnommen werden kann.

Nach Auffassung der deutschen Regierung ist diese Frage zu verneinen.

Artikel 107 begründe insofern eine Beschränkung der grundsätzlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, als er diese verpflichte, ihre Politik auf dem Gebiet der Wechselkurse als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse zu betrachten. Dies ergebe sich insbesondere aus der Vorschrift des Artikels 107 Absatz 2, die für den Fall einer mißbräuchlichen Ausübung der Befugnis zu Wechselkursänderungen durch einen Mitgliedstaat die Möglichkeit der Einleitung geeigneter Gegenmaßnahmen durch die betroffenen anderen Mitgliedstaaten nach Ermächtigung durch die Kommission vorsehe. Die Verordnungen Nr. 129/62 und Nr. 653/68 berücksichtigten gerade auch diese Möglichkeit.

Im übrigen sei das „floating" auch nicht unvereinbar mit den Regeln des internationalen Währungssystems, zumal der Internationale Währungsfonds wiederholt die Freigabe der Wechselkurse zugelassen habe.

Der Entschließung des Rates vom 22. März 1971 lasse sich nichts entnehmen; sie stelle keinen Rechtsakt dar, in ihr kämen lediglich politische Zielsetzungen zum Ausdruck, denen keine die Mitgliedstaaten treffende Verpflichtung entnommen werden könne, eine Freigabe der Wechselkurse zu unterlassen.

Schließlich folge ein derartiges Verbot auch nicht aus Artikel 5 des Vertrages, denn diese Bestimmung könne keine weiterreichenden Wirkungen entfalten als die Spezialvorschrift des Artikels 107.

Die Regierung der Bundesrepublik gelangt zu dem Ergebnis, die erste Frage sei zu bejahen, die zweite und die dritte Frage seien zu verneinen.

C — Erklärungen des Rates

Der Rat verweist auf seine Ausführungen in der Rechtssache 5/73 betreffend das Vorabentscheidungsersuchen des Finanzgerichts Berlin (Balkan-Import-Export/Hauptzollamt Berlin-Packhof).

Obwohl es in dem Rechtsstreit 5/73 um Ausgleichsbeträge im Handel mit Dritt-

ländern gegangen sei, während der gegenwärtige Rechtsstreit innergemeinschaftliche Ausgleichsbeträge betreffe, beanspruchten die seinerzeit für die Gültigkeit der angegriffenen Verordnung vorgebrachten Gründe auch vorliegend Geltung.

Dies gelte um so mehr, als die Verordnung Nr. 974/71 als Gesamtregelung sowohl des inner- als auch des außergemeinschaftlichen Handels angesehen werden müsse.

D — Erklärung der Kommission

Zur ersten Frage

Die Kommission ist der Ansicht, Artikel 103 liefere für die Verordnung Nr. 974/71 eine geeignete Rechtsgrundlage, denn diese Verordnung stelle tatsächlich eine konjunkturpolitische Maßnahme dar. Sie sei als kurzfristige Maßnahme konzipiert gewesen und habe dem Ausgleich währungspolitischer Maßnahmen gedient, die selbst dem Bereich der Konjunkturpolitik zugeordnet werden müßten. Sie sei nicht als eigenständiges Instrument der Agrarpolitik, sondern als flankierende Maßnahme einer konjunkturpolitischen Gesamtaktion auf dem Gebiet der Landwirtschaft erlassen worden. Aber auch für sich allein betrachtet habe sie durchaus konjunkturpolitischen Charakter gehabt.

Zum Verhältnis des Artikels 103 zu anderen Vertragsbestimmungen bemerkt die Kommission zunächst, Artikel 103 sei gegenüber Artikel 43 nicht subsidiär. Er enthalte vielmehr eine allgemeine Entscheidungskompetenz, die über die verschiedenen sektoriellen Kompetenzen hinausgehe.

Mit derselben Begründung müsse die Behauptung zurückgewiesen werden, Artikel 103 lasse keine Maßnahmen zu, durch die der freie Warenverkehr in der Gemeinschaft eingeschränkt werde, denn Artikel 103 stelle auch gegenüber Artikel 8 Absatz 7 eine Sondervorschrift dar.

Der Anwendungsbereich des Artikels 103 werde auf diese Weise auch nicht mit dem des Artikels 226 verwischt, der während der Übergangszeit Schutzmaßnahmen zugelassen habe, denn Artikel 103 setze Maßnahmen voraus, die dem gemeinsamen Interesse dienten; gerade dies sei aber bei der Verordnung Nr. 974/71 der Fall. Diese beschränke sich auf unbedingt notwendige Maßnahmen, und das geschaffene System beeinträchtige den freien Warenverkehr weniger, als wenn mengenmäßige Beschränkungen eingeführt worden wären.

Die Ausgleichsabgaben spiegelten letztlich nur die Tatsache wider, daß die gemeinsame Agrarpolitik mit ihrem an eine gemeinsame Rechnungseinheit gebundenen Preissystem einen Vorgriff der Gemeinschaftsinstitutionen auf die Wirtschafts- und Währungsunion darstelle.

Die Kommission geht auch auf die Ansicht ein, die Ausgleichsbeträge könnten keine Rechtsgrundlage in Artikel 103 finden, weil im Agrarbereich von Vertragsvorschriften abzuweichen nur nach Maßgabe der Artikel 39 bis 46 möglich sei. Eine solche Auslegung vertrage sich nicht mit dem allgemeinen Charakter der Kompetenzzuweisung in Artikel 103.

Zu dem Umstand, daß das System der Ausgleichsabgaben in Form einer Verordnung erlassen wurde, erklärte die Kommission, der Ausdruck „entscheiden" in Artikel 103 Absatz 2 dürfe nicht technisch als „Entscheidung" im Sinne von Artikel 189 verstanden werden. Die in Artikel 103 Absatz 2 vorgesehenen Maßnahmen könnten in der dafür jeweils am besten geeigneten Rechtsform erlassen werden. Daß in Absatz 3 dieser Vorschrift auf das erleichterte Verfahren der Richtlinie mit seinen geringeren Anforderungen an die Meinungsübereinstimmung — qualifizierte Mehrheit genüge — verwiesen werde, berühre nicht die dem Rat zustehende Kompetenz, der Kommission nach Artikel 155 die notwendigen Befugnisse zur Durchführung der von ihm erlassenen Vorschriften zu übertragen.

Zur zweiten Frage

Die Kommission ist der Auffassung, die

Voraussetzungen, von denen Artikel 8 der Verordnung das Hinfälligwerden des Systems der Ausgleichsbeträge abhängig gemacht habe, hätten am 16. Mai 1972, dem Tage der streitigen Einfuhr, nicht vorgelegen. Weder nach der Washingtoner Konferenz am 18. Dezember 1971 noch nach der ersten Abwertung des Dollars am 9. Mai 1972 hätten die Mitgliedstaaten „die internationale Regelung betreffend die Bandbreiten der Wechselkurse gegenüber der offiziellen Parität" erneut angewandt (Art. 8 Abs. 2), denn die neue „central rate" der DM, des Guldens und des belgischen Frankens sei so festgesetzt worden, daß sie von vornherein über der durch die internationale Regelung (d. h. die Vereinbarungen von Bretton Woods) genehmigten Bandbreite gelegen habe. Zum anderen sei in Washington eine Schwankungsbreite von 4,5 % vereinbart worden, während die internationale Regelung lediglich eine Breite von 2 % vorgesehen habe (4,5 %, d. h. vom Leitkurs (central rate) 2,25 % nach oben und 2,25 % nach unten; 2 %, d. h. von der beim IWF angemeldeten Parität 1 % nach oben und 1 % nach unten).

Die Unterfrage b der zweiten Frage sei ebenfalls zu verneinen. Es gehe darum, ob die Gewißheit, daß es keine Rückkehr zu den alten zuvor beim Internationalen Währungsfonds angemeldeten Paritäten geben würde, geeignet gewesen sei, das Hinfälligwerden des Systems der Ausgleichsbeträge nach Artikel 8 der Verordnung Nr. 974/71 zu bewirken. Dies sei nicht der Fall. Artikel 8 verlange zwar nicht notwendig die Rückkehr zu den vor Mai 1971 gültigen Paritäten, er gehe aber doch immerhin von der Rückkehr zu festen Paritäten aus. Die durch die Washingtoner Beschlüsse ausgelöste prekäre Währungssituation widerlege die Annahme, die auf dieser Konferenz vereinbarten Schwankungsbreiten könnten als ausreichend angesehen werden, um diese Voraussetzung zu erfüllen.

Zu dritten Frage

Die vom nationalen Gericht vorgelegte Frage, ob nicht die Wechselkursfreigabe der DM als Verstoß gegen Artikel 107 des Vertrages und gegen die Entschließung des Rates und der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 22. März 1971 über die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion angesehen werden müsse, ist nach dem Vorschlag der Kommission zu verneinen. Artikel 107 enthalte keine Festlegung der Mitgliedstaaten auf einen bestimmten Inhalt ihrer Wechselkurspolitik. Auch wenn schwankende Währungskurse als Dauerlösung mit dem vom Vertrag zugrunde gelegten Währungskonzept sicherlich nicht zu vereinbaren seien, bedeute dies doch keine absolute Sperre für die Mitgliedstaaten, in außergewöhnlichen Situationen zu dem Mittel der Kursfreigabe zu greifen. Das gleiche gelte, wenn das Problem unter dem Blickwinkel der in dem Abkommen von Bretton Woods übernommenen internationalen Verpflichtungen betrachtet werde, denn die Gemeinschaft als solche sei, solange sie keine eigene Währungspolitik entwickelt habe, an dieses Abkommen nicht gebunden. Abgesehen davon aber schließe das Abkommen von Bretton Woods Wechselkursfreigaben keinesfalls von vornherein aus.

Das gleiche Ergebnis dränge sich bei der Frage der Vereinbarkeit des „floating" der DM mit der Entschließung vom 22. März 1971 auf. Diese Entschließung sei kein rechtlich bindender Akt, sie stelle lediglich ein politisches Engagement dar. Im übrigen sei festzustellen, daß eine Bandbreitenverringerung nach Abschnitt III Absatz 7 der Entschließung notwendigerweise eine abgestimmte Aktion gegenüber dem Dollar vorausgesetzt habe. Die Voraussetzungen für eine derartige Aktion seien im Mai 1972 noch nicht gegeben gewesen.

Im Ergebnis regt die Kommission an, die Fragen des Finanzgerichts Baden-Württemberg wie folgt zu beantworten:

1. Die vom Finanzgericht gestellten Fragen lassen keine Gründe erkennen, welche die Gültigkeit der Verordnung Nr. 974/71 in Frage stellen.

2. Die in der Verordnung Nr. 974/71 enthaltene Ermächtigung zur Festsetzung von Ausgleichsbeträgen im Drittlandshandel war nicht gemäß Artikel 8 Absatz 2 dieser Verordnung am 16. Mai 1972 außer Kraft getreten.

3. Für die Mitgliedstaaten bestand zu der fraglichen Zeit weder nach den Artikeln 5 und 107 des Vertrages noch nach der Entschließung des Rates vom 22. März 1971 ein Verbot der Wechselkursfreigabe.

Entscheidungsgründe

1 Das Finanzgericht Baden-Württemberg ersucht den Gerichtshof mit Beschluß vom 8. November 1972, bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen am 19. Februar 1973, um Vorabentscheidung über die Auslegung und die Gültigkeit verschiedener Bestimmungen der Verordnung Nr. 974/71 des Rates vom 12. Mai 1971 „über bestimmte konjunkturpolitische Maßnahmen, die in der Landwirtschaft im Anschluß an die vorübergehende Erweiterung der Bandbreiten der Währungen einiger Mitgliedstaaten zu treffen sind" (ABl. L 106 vom 12. Mai 1971, S. 1), sowie über die Auslegung der Artikel 5 und 107 des EWG-Vertrags und die Entschließung des Rates und der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 22. März 1971 „über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft" (ABl. C 28 vom 27. März 1971, S. 1).

2 Als die Klägerin des Ausgangsverfahrens am 16. Mai 1972 19 200 kg Pfirsichkonserven aus Frankreich in die Bundesrepublik Deutschland einführte, wurde sie in Durchführung der Verordnung Nr. 974/71 zur Zahlung eines Angleichungszolles von 0,32 DM je 100 kg herangezogen, der sich für Erzeugnisse der Tarifnummer 20.06 aus den Anhängen zur Verordnung Nr. 979/72 vom 12. Mai 1972 (ABl. L 113 vom 15. Mai 1972, S. 2) in Verbindung mit der Verordnung Nr. 980/72 der Kommission (ABl. L 113 vom 15. Mai 1972, S. 64) ergibt. Da sie die durch die Verordnung Nr. 974/71 eingeführte Ausgleichsregelung für unvereinbar mit dem Vertrag hält, hat sie den Abgabenbescheid vor dem Finanzgericht mit einer Klage angefochten.

Analyse des Systems der Ausgleichsabgaben

3 Der ständig zunehmende Zufluß von Devisen sowie kurzfristigem Spekulationskapital und die sich daraus in einigen Mitgliedstaaten, namentlich der

Bundesrepublik Deutschland und den Niederlanden, ergebenden Folgen veranlaßten den Rat, in seiner Entschließung vom 9. Mai 1971 (ABl. C 58 vom 10. Juni 1971, S. 1) seinem Verständnis dafür Ausdruck zu geben, „daß in gewissen Fällen die betreffenden Länder für eine begrenzte Zeit die Schwankungsbreiten der Wechselkurse ihrer Währungen im Vergleich zu ihren augenblicklichen Paritäten erweitern können". In derselben Entschließung unterstrich der Rat, daß bei normalen Verhältnissen ein solches System flexibler Kurse mit dem guten Funktionieren des Gemeinsamen Marktes grundsätzlich unvereinbar ist, und betonte, „in dem Bestreben, die Anwendung einseitiger Maßnahmen zu vermeiden", die Notwendigkeit, „gemäß Artikel 103 des Vertrages unverzüglich" geeignete Maßnahmen im Agrarbereich zu ergreifen.

4 Die Agrarmarktorganisationen bezwecken u. a., der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten und die Märkte zu stabilisieren, und zwar namentlich durch ein System fester Preise unter Einschluß der Festsetzung von Richt-, Schwellen- und Interventionspreisen, die feste Paritäten der Währungen der einzelnen Mitgliedstaaten im Verhältnis zu einer Rechnungseinheit voraussetzen. Da die Bestimmung neuer Paritäten unmöglich war, solange die DM und der Gulden frei schwankten, erfolgte für Erzeugnisse, für die Interventionspreise festgesetzt werden, und für diejenigen, deren Preis von den ersteren abgeleitet wird, die Festlegung und die Berechnung der als erstrebenswert angesehenen Preishöhe auch in den Niederlanden und der Bundesrepublik weiterhin anhand der früher beim IWF angemeldeten Paritäten. Auf diese Weise blieben diese Preise dem Grundsatz nach zwar unverändert, sie sanken jedoch, insbesondere in DM ausgedrückt, in dem Maße der Inzidenz der faktischen Aufwertung dieser Währung und verursachten dadurch zum Schaden der Erzeuger Störungen im Handelsverkehr mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen, die überdies geeignet waren, in dem betreffenden Mitgliedstaat das in der Gemeinschaftsregelung vorgesehene Interventionssystem zu zerrütten.

5 Der Rat war infolgedessen der Auffassung, daß die unverzüglich zu treffenden geeigneten Maßnahmen darin bestehen mußten, ein System von Ausgleichsbeträgen zu schaffen, die bei der Einfuhr zu erheben und bei der Ausfuhr zu gewähren die betreffenden Mitgliedstaaten sowohl im Handelsverkehr mit den übrigen Mitgliedstaaten als auch mit Drittländern ermächtigt würden und die darauf abzielen sollten, die Inzidenz der Währungsmaßnahmen auf die Preise der Grunderzeugnisse, für die Interventionsmaßnahmen vorgesehen sind, sowie der landwirtschaftlichen Erzeugnisse, deren Preis vom Preis der ersteren abhängt, auszugleichen.

6 Nach Artikel 2 der Verordnung Nr. 974/71 errechnen sich diese Ausgleichsbeträge bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen, für die Interventionsmaßnahmen vorgesehen sind, aus dem Prozentsatz des Unterschieds zwischen der amtlichen Parität der Landeswährung und deren tatsächlichem Wechselkurs gegenüber dem Dollar der Vereinigten Staaten. Bei den übrigen von der Verordnung Nr. 974/71 erfaßten Erzeugnissen sind die Ausgleichsbeträge gleich der Inzidenz auf die Preise des betreffenden Erzeugnisses bei Anwendung des Ausgleichsbetrags auf die Preise, nach denen sich die Preise des Erzeugnisses richten. Dem letzten Satz des Artikels 1 dieser Verordnung zufolge können Ausgleichsbeträge außerdem nur erhoben werden, sofern die Währungsmaßnahmen zu Störungen des Warenverkehrs mit Agrarerzeugnissen führen würden. Es obliegt der Kommission, nach Stellungnahme des Verwaltungsausschusses das Vorliegen eines solchen Sachverhalts festzustellen. Schließlich wird die genannte Verordnung ihrem Artikel 8 zufolge nicht mehr angewandt, sobald die betreffenden Mitgliedstaaten die internationale Regelung betreffend die Bandbreiten der Wechselkurse gegenüber der offiziellen Parität erneut anwenden.

7 Wegen der ungünstigen Entwicklung der Währungslage, insbesondere der Aussetzung der Konvertierbarkeit des Dollars am 15. August 1971 und der nachfolgenden Freigabe der Währungen der Belgisch-Luxemburgischen Wirtschaftsunion vom 23. August 1971 an, wurde das System der Ausgleichsbeträge auf eine größere Anzahl von Erzeugnissen und auch auf die Ein- und Ausfuhren der letztgenannten Mitgliedstaaten ausgedehnt. Auf der Washingtoner Konferenz wurden am 18. Dezember 1971 neue, feste Wechselkursbeziehungen in Form von Leitkursen gegenüber dem Dollar mit allerdings im Vergleich zu den nach den Abkommen von Bretton Woods zulässigen Bandbreiten erweiterten Schwankungsbreiten beschlossen. Da diese Beschlüsse jedoch zu keiner offiziellen Änderung der Paritäten führten und der ungeordnete Zustand des Währungssystems fortbestand, wurde die Regelung der Ausgleichsbeträge auf Frankreich und Italien sowie auf sämtliche in Artikel 1 der Verordnung Nr. 974/71 genannten landwirtschaftlichen Erzeugnisse erstreckt.

8 Nach den den Rechtsstreit auslösenden Vorgängen stattete der Rat das System der Ausgleichsbeträge durch die Verordnung Nr. 2746/72 vom 19. Dezember 1972 mit Verbindlichkeitsanspruch aus und „gliederte" es dadurch, daß er es auf die Grundlage der Artikel 28, 43 und 235 des Vertrages stellte, in den Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik „ein".

9 Die Interventionsmaßnahmen des Rates und der Kommission sind im Hinblick auf die solcherart gekennzeichnete, in ständigem Fluß befindliche Lage zu würdigen.

I — Zur ersten Frage

10 Die erste Frage geht dahin, ob die Verordnung Nr. 974/71 insoweit gültig ist, als sie zur Erhebung von Ausgleichsbeträgen im innergemeinschaftlichen Handel ermächtigt.

a) Zur Rechtsgrundlage der Verordnung Nr. 974/71

11 Diese Frage bezieht sich in erster Linie darauf, ob die Rechtsgültigkeit der genannten Verordnung dadurch beeinträchtigt sein könnte, daß sie auf Artikel 103 des Vertrages gestützt ist, obwohl diese Bestimmung nicht das den Sondervorschriften der Artikel 38 bis 47 des Vertrages vorbehaltene Feld der gemeinsamen Agrarpolitik betreffe, oder doch jedenfalls dadurch, daß Artikel 103 nur konjunkturpolitische Maßnahmen zu treffen gestatte, als welche die streitigen Maßnahmen nicht angesehen werden könnten.

12 Nach Artikel 40 des Vertrages legen die Mitgliedstaaten noch vor dem Ende der Übergangszeit eine gemeinsame Agrarpolitik fest und schaffen, um die Ziele des Artikels 39 zu erreichen, eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte. Die Vorschrift bestimmt ferner, daß diese gemeinsame Organisation alle erforderlichen Maßnahmen einschließen kann, inbesondere Preisregelungen, Beihilfen für die Erzeugung und die Verteilung der verschiedenen Erzeugnisse, Einlagerungs- und Ausgleichsmaßnahmen sowie gemeinsame Einrichtungen zur Stabilisierung der Ein- oder Ausfuhr. Nach Artikel 43 Absatz 2 Unterabsatz 3 erläßt der Rat auf diesen Gebieten seit Ende der zweiten Stufe der Übergangszeit mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung der Versammlung Verordnungen, Richtlinien oder Entscheidungen. Aus diesen Bestimmungen ergibt sich, daß die zur Verwirklichung der gemeinsamen Agrarpolitik eingeräumten Befugnisse nicht bloß etwaige strukturelle Maßnahmen betreffen, sondern auch auf diesen Produktionszweig zugeschnittene Eingriffe konjunktureller Art umfassen, auf die zurückzugreifen der Rat ermächtigt ist, sofern er das dafür vorgesehene Verfahren bei der Beschlußfassung beachtet.

13 Artikel 103 befaßt sich demgegenüber mit der Konjunkturpolitik, welche die Mitgliedstaaten als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse zu betrachten haben. Er betrifft also nicht bereits vergemeinschaftete Bereiche, wie dies für die Organisation der Agrarmärkte zutrifft. Artikel 103 bezweckt, die Konjunkturpolitik der Mitgliedstaaten zu koordinieren oder, so Absatz 2 dieser Bestimmung, geeignete gemeinsame Maßnahmen zu ermöglichen.

14 Die Freigabe der Wechselkurse der deutschen und der niederländischen Währung, die für notwendig erachtet wurde, um den Zustrom von Spekulationskapital in die Bundesrepublik und die Niederlande einzudämmen, brachte die Einheit des Gemeinsamen Marktes in Gefahr und machte Maßnahmen mit der Zweckbestimmung, die Mechanismen und die Zielsetzung der gemeinsamen Agrarpolitik zu schützen, unerläßlich. Die Einführung von Ausgleichsbeträgen zielte nicht auf einen zusätzlichen Schutz ab, sondern — trotz der vorläufigen Aufgabe fester Paritäten — auf die Beibehaltung einheitlicher Preise als der Grundlage der gegenwärtigen Marktorganisation; dadurch wurden Auflösungserscheinungen im Interventionspreissystem vermieden und die herkömmlichen Handelsströme landwirtschaftlicher Erzeugnisse zwischen den Mitgliedstaaten ebenso wie von und nach Drittländern erhalten. Da sie dazu bestimmt waren, die schädlichen Folgen der nationalen Währungsmaßnahmen vorübergehend auszugleichen, um gleichzeitig eine wesentliche Errungenschaft der wirtschaftlichen Integration zu bewahren, hätten diese Maßnahmen durchaus vorläufigen Charakters normalerweise im Rahmen der dem Rat in den Artikeln 40 und 43 übertragenen Zuständigkeiten und in dem dort vorgesehenen Verfahrensgang, namentlich nach Anhörung der Versammlung getroffen werden müssen.

15 Die zeitraubende Durchführung der in den Artikel 40 und 43 vorgesehenen Verfahren konnte jedoch die betroffenen gemeinsamen Marktorganisationen in Gefahr bringen, weil sie noch eine unbestimmte Anzahl jeglicher Kontrolle entzogener Geschäfte ermöglicht hätte. Da es im Rahmen der Vorschriften über die gemeinsame Agrarpolitik keine angemessenen Vorkehrungen gibt, die den Erlaß der notwendigen Dringlichkeitsmaßnahmen erlaubt hätten, um die oben beschriebene Währungslage zu meisten, darf davon ausgegangen werden, daß der Rat berechtigt war, vorübergehend von den Befugnissen Gebrauch zu machen, die Artikel 103 des Vertrages ihm einräumt. Wenn demnach der plötzliche Eintritt der Ereignisse, derer der Rat Herr werden mußte, die Dringlichkeit der zu treffenden Maßnahmen, der Ernst der Lage und der Umstand, daß diese Maßnahmen in einem mit der Währungspolitik der Mitgliedstaaten — deren Folgen sie teilweise korrigieren sollten — eng verbundenen Bereich ergriffen wurden, zur Anwendung von Artikel 103 führen konnten, so zeigt doch die Verordnung Nr. 2746/72, daß es sich dabei lediglich um einen vorläufigen Zustand handelte, denn die rechtliche Grundlage für diese Maßnahme wurde schließlich in anderen Vertragsbestimmungen gefunden.

b) Zur Einkleidung der streitigen Maßnahme in die Form einer Verordnung

16 Ferner wird die Frage vorgelegt, ob die Rechtsgültigkeit der Verordnung Nr. 974/71 beeinträchtigt sein könnte, weil Artikel 103 des Vertrages insbeson-

dere in seinem Absatz 3 die dort vorgesehenen Maßnahmen nur in der Form einer Richtlinie oder Entscheidung unter Ausschluß von Verordnungen zu treffen gestatte. Diese Auslegung folge aus dem Wortlaut des Artikels 103 und finde ihre Rechtfertigung in dem Umstand, daß den Organen im Bereich der Konjunkturpolitik lediglich eine koordinierende Rolle zukomme.

17 Zwar sind die Mitgliedstaaten nach Artikel 103 Absatz 1 gehalten, ihre Konjunkturpolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse zu betrachten, doch schließt diese Fassung nicht die Befugnis der Gemeinschaftsorgane aus, unbeschadet der sonstigen im Vertrag vorgesehenen Verfahren ihrerseits auch Maßnahmen konjunktureller Natur auf ihrem Zuständigkeitsbereich unterliegenden Gebieten zu erlassen. Artikel 103 Absatz 2, wonach der Rat „einstimmig über die der Lage entsprechenden Maßnahmen entscheiden" kann, räumt diesem Organ vielmehr unter der oben dargelegten Einschränkung die Befugnisse ein, derer es bedarf, um diejenigen konjunkturellen Grundsatzmaßnahmen zu ergreifen, die sich als erforderlich für die Wahrung der Zielsetzungen des Vertrages erweisen können. Ohne eine derartige jeglicher Wirtschaftslenkung ganz natürliche Möglichkeit wären die Organe nicht imstande, die ihnen auf diesen Gebieten übertragenen Aufgaben zu erfüllen.

18 Die Wendung „die der Lage entsprechenden Maßnahmen" in Artikel 103 Absatz 2 deutet darauf hin, daß der Rat auch mit Bezug auf die Form der Maßnahmen je nach Fallage diejenige wählen darf, die ihm als die geeignetste erscheint. Vorbehaltlich des Erfordernisses einstimmiger Beschlußfassung nimmt Artikel 103 Absatz 2 demnach Bezug auf die allgemeine Verfahrensweise des Rates bei der Wahrnehmung seiner Zuständigkeiten, wie sie in den Artikeln 145, 155 und 189 beschrieben ist, unter Einschluß seiner Befugnis also, der Kommission die Durchführung der von ihm getroffenen Regelungen zu übertragen. Absatz 3 des Artikels 103 unterscheidet sich von Absatz 2, wie sich aus dem Gebrauch des Ausdrucks „gegebenenfalls" schließen läßt, insofern, als er den Fall ins Auge faßt, daß es dem Rat für die Verwirklichung von Durchführungsmodalitäten der beschlossenen Konjunkturmaßnahmen nicht gelingt, Einstimmigkeit zu erreichen. Nur in einem solchen Falle wären die entsprechenden Modalitäten für die Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überließen jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mitte.

c) Zur Vereinbarkeit der innergemeinschaftlichen Ausgleichsbeträge mit den Artikeln 8, 9, 12 und 13 des Vertrages

19 Ferner geht es um die Frage, ob die streitige Verordnung unvereinbar mit dem seit Ende der Übergangszeit aus den Artikeln 8, 9, 12 und 13 des Vertrages

folgenden Verbot der Erhebung von Ein- und Ausfuhrzöllen oder von Abgaben gleicher Wirkung im innergemeinschaftlichen Handel ist.

20 Die Ausgleichsbeträge, an sich Merkmale einer Marktabschottung, hatten vorliegend den Charakter eines Korrektivs gegenüber den Schwankungen unbeständiger Wechselkurse, die in einem auf gemeinsame Preise gegründeten System von Marktorganisationen für Agrarerzeugnisse geeignet waren, Störungen im Verkehr mit diesen Erzeugnissen hervorzurufen. Allein auf Währungsursachen zurückzuführende Verkehrsverzerrungen konnten mit Rücksicht auf die Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik durchaus als dem gemeinsamen Interesse stärker entgegengesetzt erachtet werden als die mit den streitigen Maßnahmen verbundenen Unzuträglichkeiten. Die Ausgleichsbeträge dienten dazu, die Erhaltung der herkömmlichen Warenströme auch unter den durch die Währungslage bedingten außergewöhnlichen und wechselhaften Verhältnissen sicherzustellen. Sie dienten ferner dem Zweck, in dem betreffenden Mitgliedstaat eine Desorganisation des in der Gemeinschaft vorgesehenen Interventionssystems zu verhindern. Im übrigen handelte es sich bei ihnen nicht um einseitig von den Mitgliedstaaten beschlossene Abgaben, sondern um gemeinschaftsrechtliche Maßnahmen, die mit Rücksicht auf die seinerzeitigen außergewöhnlichen Verhältnisse im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik zulässig waren.

21 Durch ihren Erlaß hat der Rat demnach die vom nationalen Richter angeführten Bestimmungen nicht verletzt.

II — Zur zweiten Frage

22 Die zweite Frage geht dahin, ob die Ermächtigung zur Erhebung von Ausgleichsabgaben am 16. Mai 1972, dem Tag der streitigen Einfuhr, gemäß Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 974/71 außer Kraft getreten war. Die Frage läuft darauf hinaus, ob die Voraussetzungen, die Artikel 8 der Verordnung Nr. 974/71 für deren Außerkrafttreten aufstellt, zu diesem Zeitpunkt etwa deshalb vorlagen, weil die Mitgliedstaaten seit den Washingtoner Beschlüssen vom 18. Dezember 1971 übereingekommen waren, ihre Währungen nicht weiter flottieren zu lassen, sondern eine im Vergleich zu der durch die Abkommen von Bretton Woods genehmigten Bandbreite erweiterte Schwankungsbreite der Wechselkurse gegenüber einem sogenannten Leitkurs anzuerkennen.

23 Artikel 8 bestimmt, daß die Verordnung Nr. 974/71 nicht mehr angewandt wird, sobald die betreffenden Mitgliedstaaten die internationale Regelung betreffend die Bandbreiten der Wechselkurse gegenüber der offiziellen Parität erneut anwenden. Diese Bestimmung sieht also die Abschaffung der Ausgleichsbeträge vor, sobald sämtliche Mitgliedstaaten beschließen, sich wieder an die alten Paritäten oder an neue, beim IWF angemeldete Paritäten zu halten.

24 Die Vereinbarungen vom 18. Dezember 1971 erfüllten diese Voraussetzungen nicht. Weit davon entfernt, zu festen Paritäten zurückzukehren, gingen die betreffenden Staaten lediglich darauf ein, im Rahmen des ihnen Möglichen an abänderbaren Leitkursen festzuhalten; zudem ermächtigten diese Vereinbarungen gegenüber diesen Kursen zu Bandbreiten von 2,25 % nach oben und unten, die gelegentlich zu Wechselkursschwankungen gleichen Umfanges führten wie diejenigen, die die Einführung der Ausgleichsbeträge veranlaßt hatten. Im übrigen setzte sich auch nach den besagten Vereinbarungen im Rahmen der erweiterten Bandbreiten die Aufwertungstendenz gewisser Gemeinschaftswährungen fort; so erreichte die Abweichung der DM gegenüber ihrer alten amtlichen Parität im Zeitpunkt der streitigen Einfuhr 13 % und hielt sich auf diesem Niveau bis zur Dollarabwertung am 8. Mai 1972. Der Umstand, daß die betreffenden Staaten sicherlich nicht zu den alten Paritäten gegenüber dem Dollar zurückkehren würden, war unerheblich, denn die internationale Regelung, von der in Artikel 8 die Rede ist, zielt nicht auf eine bestimmte Parität, sondern ganz allgemein auf ein System fester Paritäten ab.

III — Zur dritten Frage

25 Die dritte Frage geht dahin, ob die Artikel 5 und 107 des Vertrages sowie die Entschließung des Rates und der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 22. März 1971 über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft dahin auszulegen sind, daß sie den Mitgliedstaaten zur Zeit der streitigen Einfuhr eine „Freigabe der Wechselkurse", d.h. ein Floating, verboten.

26 Eines der Hauptziele des Vertrages ist die Schaffung eines von internen Behinderungen freien vereinigten Wirtschaftsraumes, in dem schrittweise die Zollunion und die Wirtschaftsunion verwirklicht werden sollen. Dieses Ziel erfordert feste Wechselkursbeziehungen zwischen den Währungen der einzelnen Mitgliedstaaten, denn die durch den Vertrag gewollte Integration wird verzö-

gert oder gar gefährdet, falls diese Voraussetzung entfällt. Die Organe der Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten sind deshalb verpflichtet, durch ihre Zusammenarbeit für die Schaffung und Erhaltung dieser Voraussetzung zu sorgen. Zu diesem Zweck sieht Artikel 3 Buchstabe g die Anwendung von Verfahren vor, welche die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und die Behebung von Störungen im Gleichgewicht ihrer Zahlungsbilanzen ermöglichen. Solange die in dieser Bestimmung vorgesehenen Verfahren jedoch noch nicht bestehen, lassen die Artikel 5 und 107 den Mitgliedstaaten mit Bezug auf die Verpflichtung, ihre Wechselkurspolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse zu betrachten, einen Entscheidungsspielraum, der es verhindert, daß die in diesen Artikeln enthaltene Verpflichtung Rechte für die Gemeinschaftsangehörigen begründet, welche die nationalen Gerichte zu wahren haben.

27 Die Entschließung des Rates vom 22. März 1971, die im wesentlichen die politische Willensbekundung des Rates und der Vertreter der Mitgliedstaaten darstellt, im Laufe der auf den 1. Januar 1971 folgenden zehn Jahre eine Wirtschafts- und Währungsunion zu errichten, vermag aufgrund ihres Inhalts ebenfalls keine Rechtswirkungen zu erzeugen, auf die sich die Gemeinschaftsangehörigen vor Gericht berufen könnten.

Kosten

28 Die Auslagen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, des Rates und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem vor dem nationalen Gericht anhängigen Rechtsstreit. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aufgrund der Prozeßakten,

aufgrund des Berichtes des Berichterstatters,
nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Klägerin des Ausgangsverfahrens, der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, des Rates und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften,
nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts,
aufgrund des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere seiner Artikel 3, 5, 8, 9, 12, 13, 38 bis 47, 103, 107 und 177,

aufgrund der Ratsverordnungen Nr. 974/71 vom 12. Mai 1971 und 2746/72 vom 19. Dezember 1972,
aufgrund der Kommissionsverordnungen Nr. 1013/71 und 1014/71 vom 17. Mai 1971 sowie 979/72 und 980/72 vom 12. Mai 1972,
aufgrund der Entschließung des Rates vom 9. Mai 1971,
aufgrund der Entschließung des Rates und der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 22. März 1971,
aufgrund des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere seines Artikels 20,
aufgrund der Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Finanzgericht Baden-Württemberg gemäß Beschluß vom 8. November 1972 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. **Die Prüfung der Vorlagefragen hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Verordnung Nr. 974/71 des Rates bzw. der Verordnungen Nr. 979/72 und 980/72 der Kommission zur Festsetzung der in dem laut Vorlagefragen maßgeblichen Zeitpunkt anwendbaren Ausgleichsbeträge in Frage stellen könnte.**

2. **Weder die Artikel 5 und 107 des Vertrages noch die Entschließung des Rates und der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 22. März 1971 über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft können dahin ausgelegt werden, daß sie ohne weiteres ein an die Mitgliedstaaten gerichtetes Verbot, die Parität ihrer Währungen anders als durch Festsetzung einer neuen festen Parität zu ändern, beinhalten, auf das die Gemeinschaftsangehörigen sich vor ihren nationalen Gerichten berufen können.**

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars
Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 24. Oktober 1973.

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
R. Lecourt