Vorlagefragen maßgeblichen Zeitpunkt anwendbaren Ausgleichsbeträge in Frage stellen könnte.

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

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS KARL ROEMER VOM 26. JUNI 1973

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Durch Beschluß vom 19. Januar 1973 hat das Finanzgericht Berlin dem Gerichtshof eine Reihe von Fragen zur Gültigkeit einiger Gemeinschaftsverordnungen (soweit sie Ausgleichsbeträge für Importe von Milcherzeugnissen aus Bulgarien zum Gegenstand haben) vorgelegt. Den verhältnismäßig umfangreichen Fragenkatalog werde ich jetzt nicht verlesen; ich verweise dazu auf den Sitzungsbericht.

Zum Verständnis des Verfahrens will ich nur folgendes vorausschicken. — In den Monaten April und Mai 1971 waren einige Devisenmärkte der Gemeinschaft durch spekulative Bewegungen und anomale Zuflüsse kurzfristigen Kapitals gestört. Im Hinblick auf die so verursachte Erhöhung des Geldvolumens, die gefährliche inflatorische Wirkungen haben konnte, gaben die Bundesrepublik Deutschland und das Königreich der Niederlande am 9. Mai 1971 die Wechselkurse ihrer Währungen frei, d. h. sie erweiterten die Bandbreiten dieser Wechselkurse gegenüber der offiziellen Parität. Diese Maßnahmen mußten, sobald der tatsächliche Wechselkurs über eine gewisse Grenze hinaus von der amtlichen Parität abwich, Schwierigkeiten für das Funktionieren der Gemeinsamen Marktordnungen, die auf Rechnungseinheiten und offiziellen Paritäten basierten, mit sich bringen, denn es konnte der Warenverkehr nach dem tatsächlichen Wechselkurs in der Landeswährung zu einem Preis abgewickelt werden, der unter den in der Gemeinschaftsregelung nach Maßgabe der amtlichen Parität festgelegten Interventionspreisen oder Ankaufspreisen lag.

Deswegen erließ der Rat, der für die deutsche und die niederländische Maßnahme Verständnis zeigte (vgl. Entschließung vom 9. Mai 1971, ABl. 1971 C 58, S. 1), am 12. Mai 1971 die Verordnung Nr. 974/71 über „bestimmte konjunkturpolitische Maßnahmen, die in der Landwirtschaft im Anschluß an die vorübergehende Erweiterung der Bandbreiten der Währungen einiger Mitgliedstaaten

zu treffen sind" (ABl. 1971 L 106, S. 1). Ihr zufolge kann ein Mitgliedstaat, der bei Handelsgeschäften für seine Währung einen Wechselkurs zuläßt, der über der durch die internationale Regelung genehmigten Bandbreite liegt, für bestimmte Erzeugnisse sowie unter Beachtung bestimmter Bedingungen Ausgleichsbeträge bei der Einfuhr aus den Mitgliedstaaten und dritten Ländern erheben. Gemäß Absatz 2 von Artikel 1 der Verordnung Nr. 974 gilt diese Regelung für „Erzeugnisse, für die im Rahmen der gemeinsamen Agrarmarktorganisation Interventionsmaßnahmen vorgesehen sind", und für Erzeugnisse, deren Preis sich nach dem Preis der soeben genannten Erzeugnisse, die unter die gemeinsame Marktorganisation fallen oder Gegenstand einer spezifischen Regelung nach Artikel 235 des Vertrages sind, richtet. In Artikel 2 — wir werden darauf noch zurückkommen — ist angegeben, wie sich die Ausgleichsbeträge errechnen. Artikel 6 schließlich schreibt vor, daß Durchführungsbestimmungen zu dieser Verordnung, „in denen gegebenenfalls weitere Abweichungen von den Verordnungen über die gemeinsame Agrarpolitik vorgesehen werden können", im sogenannten Verwaltungsausschußverfahren erlassen werden.

Dies ist zunächst in den Kommissionsverordnungen Nr. 1013/71 (ABl. 1971 L 110) und Nr. 1014/71 (ABl. 1971 L 110), beide vom 17. Mai 1971, geschehen. Die zuerst genannte Verordnung enthält einige technische Anordnungen, insbesondere hinsichtlich der Feststellung der Kassawechselkurse gegenüber dem Dollar. Die Kommissionsverordnung Nr. 1014/71 führte in ihren Anhängen für die einzelnen in Betracht kommenden Erzeugnisse die Ausgleichsbeträge an. Diese Verordnung wurde immer wieder geändert, unter anderem durch die Kommissionsverordnung Nr. 548/72 vom 16. März 1972 (ABl. 1972 L 66). Letztere sah — und damit kommen wir näher an den Sachverhalt des Ausgangsverfahrens — in Anhang V Teil A unter der Zolltarifnummer ex 04.04 für „Käse und Quark, ausgenommen Grano Padano und Parmigiano Reggiano", also für Erzeugnisse, die unter die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse der Ratsverordnung Nr. 804/68 (ABl. 1968 L 148) fallen, bei Einfuhren aus dritten Ländern einen „Grundbetrag je 100 kg Eigengewicht" in Höhe von 45,50 DM vor.

Tatsächlich wurde dieser Ausgleichsbetrag (neben der Abschöpfung und der Einfuhrumsatzsteuer) angewandt, als die Firma Balkan-Import-Export, die Klägerin des Ausgangsverfahrens, am 24. März 1972 bulgarischen Schafskäse zum Freiverkehr abfertigen ließ, der aufgrund eines mit dem staatlichen Handelsunternehmen Rodopaimpex am 3. November 1971 auf DM-Basis abgeschlossenen Kaufvertrages geliefert wurde.

Da die Firma Balkan-Import-Export dies nicht für zulässig hält, reichte sie beim Finanzgericht Berlin eine Klage ein und machte so den Prozeß anhängig, aus dem sich das jetzt zu behandelnde Vorlageverfahren ergab. Zur Begründung ihrer Klage berief sie sich (abgesehen von Verstößen gegen deutsches Recht, die jetzt nicht interessieren) darauf, die Ratsverordnung Nr. 974 sei zu Unrecht auf Artikel 103 des EWG-Vertrags, die Vorschrift über konjunkturpolitische Maßnahmen, gestützt worden. Nach Ansicht der Klägerin hätte die Verordnung allenfalls im Rahmen der besonderen Bestimmungen über den Agrarbereich ergehen können, und es hätte dabei — was nicht geschehen ist — das Europäische Parlament gehört werden müssen. Halte man jedoch, so führte die Klägerin weiterhin aus, Artikel 103 des EWG-Vertrags für anwendbar, so müsse beachtet werden, daß Artikel 103 nicht zum Erlaß von *Verordnungen* berechtige. Auch gestatte er nur Maßnahmen im gemeinsamen Interesse, wovon bei der Verordnung Nr. 974 deswegen nicht gesprochen werden könne, weil sie eine Ausgleichsregelung nur für bestimmte Agrarerzeugnisse vorsah. Des weiteren wurde geltend gemacht, die Verordnung Nr. 974 mißachte den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, weil sie allein auf den Aufwertungseffekt im Verhältnis zum Dollar, nicht aber zu

anderen Drittlandwährungen abstelle und so — bei Einfuhren aus Bulgarien — überhöhte Ausgleichsbeträge ermögliche. Endlich vertrat die Klägerin auch — sieht man von ihrer kritischen Bemerkung ab, es sei nicht ersichtlich, wie der auf ihre Einfuhr angewandte Satz zustande gekommen sei — den Standpunkt, Ausgleichsbeträge seien jedenfalls am 24. März 1972 nicht mehr zulässig gewesen, weil auf der Washingtoner Währungskonferenz vom 18. Dezember 1971 die Einführung von Leitkursen und eine neue Bandbreitenregelung beschlossen worden seien.

Mit Rücksicht auf diese Kritik, die das Finanzgericht nicht für unfundiert hält, wurde das nationale Verfahren ausgesetzt und wurden die eingangs angedeuteten Fragen zur Gültigkeit der Verordnung Nr. 974 sowie ihrer Durchführungsverordnungen zur Vorabentscheidung vorgelegt.

Wie diese Fragen zu beantworten sind, wollen wir nunmehr sehen.

1. Beginnen wir mit dem Problem, ob der Rat die Verordnung Nr. 974/71 auf der Grundlage von Artikel 103 Absatz 2 des EWG-Vertrags erlassen konnte.

Wie schon erwähnt, verneint das die Klägerin mit Nachdruck. Dabei bringt sie eine Reihe von Gesichtspunkten vor. Sie weist einmal darauf hin, die Maßnahme des Rates sei gedacht zur Abmilderung der Auswirkungen nationaler Wechselkursfreigaben. Da eine solche Freigabe aber nach dem Vertrag nicht zulässig sei, müßten auch die zu ihr ergangenen „flankierenden" Gemeinschaftsmaßnahmen als unzulässig angesehen werden. Jedenfalls könne nicht angenommen werden, daß Artikel 103 des EWG-Vertrags zu währungspolitischen Maßnahmen ermächtige. — Sodann ist die Klägerin der Auffassung, die Verordnung Nr. 974 habe keine konjunkturpolitische Maßnahme zum Inhalt, sondern, weil sie auf die Erhaltung des Interventionssystems im Agrarbereich abziele, eine Maßnahme der Agrarpolitik. Dafür bedürfe es jedoch eines Rückgriffs auf die speziellen Kompetenznormen des Agrarbereichs, und dafür sei nach Artikel 43 des Vertrages namentlich eine Anhörung des Europäischen Parlaments unerläßlich. — Weiterhin hebt die Klägerin hervor, Artikel 103 des EWG-Vertrags stelle keine Schutzklausel dar, die Abweichungen von den Vertragsgrundsätzen und eine Gefährdung der Vertragsziele erlaube. — Sie weist auch darauf hin, Artikel 103 erlaube nur Maßnahmen im gemeinsamen Interesse. Daran fehle es jedoch gleichfalls, wenn, wie im Falle der Verordnung Nr. 974, nur der Schutz der Interessen von Personen bezweckt werde, die die von der Verordnung erfaßten Erzeugnisse herstellen oder vertreiben. — Schließlich hält die Klägerin noch dafür, nach Artikel 103 des EWG-Vertrags sei in keinem Falle der Erlaß einer Gemeinschafts*verordnung* möglich.

Prüfen wir also im einzelnen, was von diesen Argumenten zu halten ist.

a) Zunächst zur Zulässigkeit der Wechselkursfreigabe, dem entscheidenden Anknüpfungspunkt der Verordnung Nr. 974, die diese Freigabe hinnimmt und die dazu bestimmt ist, ihre Auswirkungen im Agrarbereich aufzufangen. Insofern bedarf es meines Erachtens keiner langen Ausführungen. Wenn die Klägerin in diesem Zusammenhang ausführt, Artikel 107 des EWG-Vertrags setze ein Verhältnis fester Währungsparitäten der Mitgliedstaaten voraus und er schließe auch ein Floaten im Verhältnis zu dritten Ländern aus, so erweist sich schnell, daß wir dem ebensowenig folgen können wie der These, die Wechselkursfreigabe sei gegen das gemeinsame Interesse und gegen die Ziele des Artikels 104 gerichtet. Vor allem ist im gegenwärtigen Zusammenhang die Erkenntnis wesentlich, daß die Währungspolitik und damit das gesamte währungspolitische Instrumentarium im Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten verblieben ist. So gesehen erscheint es tatsächlich nicht angängig, daraus einen Teil, nämlich die Freigabe der Wechselkurse, herauszubrechen, den Mitgliedstaaten aber die politische Verantwortung auf diesem Gebiet im übrigen zu belassen. — Was Artikel 107 des EWG-Vertrags angeht, so enthält er nur

die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Politik auf dem Gebiet der Wechselkurse als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse zu betrachten; inhaltlich ist diese Politik aber nicht festgelegt, namentlich nicht im Sinne eines Ausschlusses der Wechselkursfreigabe. Insofern läßt sich übrigens, obgleich in Absatz 2 von Artikel 107 nur von der Änderung der Wechselkurse die Rede ist, auch nicht auf diese Vorschrift verweisen, um zu einer Limitierung der währungspolitischen Kompetenzen der Mitgliedstaaten zu gelangen. — Vergegenwärtigt man sich weiterhin, wie Artikel 104 des EWG-Vertrags ausgestaltet ist, so ist gleichfalls nicht zu erkennen, in welcher Weise eine Freigabe der Wechselkurse gegen die in dieser Bestimmung normierten Ziele verstoßen könnte. — Desgleichen läßt sich — wie die Kommission gezeigt hat — schwerlich sagen, eine Festlegung auf feste Wechselkurse sei durch die nach Artikel 43 des Vertrages geschaffene gemeinsame Agrarpolitik erfolgt. Zwar ist man offensichtlich beim Erlaß der Verordnung Nr. 129 „über den Wert der Rechnungseinheit und die im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik anzuwendenden Umrechnungskurse" (ABl. 1962, S. 2553) von einem System fester Wechselkurse ausgegangen. Daß damit aber nicht eine Festlegung auf ein solches System bezweckt war, ergibt sich nicht nur aus der Erkenntnis, daß andernfalls währungspolitische Maßnahmen umfassenderer Art ergriffen worden wären, sondern auch aus der Verordnung Nr. 129 selbst, denn ihr Artikel 3 sieht für den Fall außergewöhnlicher Währungspraktiken (Zulassung von Schwankungen des Wertes der Währung innerhalb einer größeren Spanne, schwankende oder multiple Wechselkurse) vor, daß von dieser Verordnung abweichende Maßnahmen getroffen werden können. — Schließlich hat die Kommission auch überzeugend dargelegt, daß eine Festlegung auf feste Wechselkursparitäten nicht über internationale Vereinbarungen (nämlich die komplizierten Regeln des Abkommens über den Internationalen Währungsfonds) und Artikel 234 des EWG-Vertrags angenommen werden kann. Desgleichen hat sie deutlich gemacht, daß die These, es habe für die Wechselkursfreigabe am gemeinsamen Interesse gefehlt, nicht haltbar ist. Tatsächlich braucht man sich zu dem letzten Punkt nur den Stand der Integration zu vergegenwärtigen, um zu erkennen, daß die Störung des Gleichgewichts der Zahlungsbilanz und der Preisstabilität in einem Mitgliedstaat infolge ungehinderter Devisenzuströme negative Rückwirkungen auch auf andere Mitgliedstaaten haben kann. Einschlägige Abwehrmaßnahmen liegen demgemäß durchaus im gemeinsamen Interesse der Mitgliedstaaten.

Hinsichtlich des entscheidenden Ausgangspunkts der Verordnung Nr. 974, der Wechselkursfreigabe, kann somit keine Kritik anerkannt werden, aus der sich Schlußfolgerungen für die Gültigkeit der Gemeinschaftsmaßnahme ziehen ließen, die dazu bestimmt ist, den Auswirkungen der Wechselkursfreigabe zu begegnen.

b) Kommen wir alsdann zu der maßgeblichen Rechtsgrundlage der beanstandeten Verordnung, dem Artikel 103 des EWG-Vertrags, um zu sehen, ob er zu Recht herangezogen worden ist.

Artikel 103 bestimmt bekanntlich folgendes:

„(1) Die Mitgliedstaaten betrachten ihre Konjunkturpolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse . . . . . .

(2) Auf Vorschlag der Kommission kann der Rat unbeschadet der sonstigen in diesem Vertrag vorgesehenen Verfahren einstimmig über die der Lage entsprechenden Maßnahmen entscheiden.

(3) Der Rat erläßt mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission gegebenenfalls die erforderlichen Richtlinien zur Durchführung der gemäß Absatz (2) getroffenen Entscheidungen. . . . ."

Dieses Zitat macht klar, daß im Zentrum der Bestimmung der Begriff „Konjunk-

turpolitik" steht und daß es auch zu überlegen gilt, was mit der Wendung gemeint ist „unbeschadet der sonstigen in diesem Vertrag vorgesehenen Verfahren".

Hinsichtlich des Begriffs „Konjunkturpolitik" stehen wir zunächst vor der Erkenntnis, daß er im Vertrag selbst nicht weiter definiert ist. Man wird daher — wie es Bundesregierung, Rat und Kommission übereinstimmend getan haben — auf allgemeingültige Erkenntnise zurückgreifen und annehmen dürfen, daß sie auch im Vertrag Geltung haben. Danach ist — wie die Kommission meint — von Konjunkturpolitik zu sprechen, wenn der gesamtwirtschaftliche Ablaufprozeß im Hinblick auf kurzfristig zu erreichende Ziele gesteuert wird (wobei als Ziele auch die der allgemeinen Wirtschaftspolitik — stabiles Preisniveau, hoher Beschäftigungsstand, Ausgleich der Zahlungsbilanz, optimales Wirtschaftswachstum — in Betracht kommen). Es rechnen zur Konjunkturpolitik alle hoheitlichen Maßnahmen, die auf die Verhinderung oder Einschränkung von konjunkturellen Schwankungen gerichtet sind. Dem entsprechen im wesentlichen die von der Bundesregierung und vom Rat beigesteuerten Definitionen, wobei der Rat auch hinzugefügt hat, es handele sich um Maßnahmen, die darauf gerichtet sind, Abweichungen, insbesondere der Preise und der Einkommen, von der langfristigen Wirtschaftsentwicklung zu vermeiden.

Wesentlich ist demnach, daß die Konjunkturpolitik, eben weil sie als ein Bestandteil der allgemeinen Wirtschaftspolitik anzusehen ist, *alle* Wirtschaftsbereiche erfassen kann, und so gesehen besteht entgegen der Ansicht der Klägerin sicher kein Anlaß, Maßnahmen *währungspolitischen* Charakters aus diesem Bereich auszuschließen.

Weiterhin läßt sich, von den gewonnenen Erkenntnissen ausgehend, nicht bestreiten, daß die jetzt zur Debatte stehende Ratsverordnung eine konjunkturpolitische *Zweck*setzung aufweist. Das kann gesagt werden, weil die staatliche Maßnahme der Kursfreigabe sicher zum Bereich der Konjunkturpolitik gehört und weil es ersichtlich der Sinn der Verordnung Nr. 974 ist, insofern von seiten der Gemeinschaft Flankenschutz zu geben, d. h. in die gleiche Richtung zu wirken. Das kann außerdem gesagt werden, weil ohne die vom Rat geschaffene Ausgleichsregelung die Agrarmärkte der betroffenen Mitgliedstaaten durch billige Importe überschwemmt worden wären und weil es wegen unzureichender Erstattung zu einer beträchtlichen Belastung des Inlandsmarkts gekommen wäre. Dies hätte nicht nur eine mit beträchtlichen Kosten verbundene Aufblähung der Intervention (oder gar ihren Zusammenbruch) bedeutet; es wäre auch zu einem Absinken der Preise und zu Einkommensverlusten bei der landwirtschaftlichen Bevölkerung gekommen, die sich wiederum negativ auf die Gesamtvolkswirtschaft ausgewirkt hätten.

Weil die Hauptzielrichtung der getroffenen Maßnahmen andererseits jedoch der landwirtschaftliche Bereich ist und weil in Artikel 103, eingeleitet mit dem Wort „unbeschadet", auf die „sonstigen in diesem Vertrag vorgesehenen Verfahren" verwiesen wird, muß, ehe die Heranziehung des Artikels 103 im gegenwärtigen Fall gerechtfertigt erscheint, auch überlegt werden, ob mit den genannten Formulierungen tatsächlich, wie die Klägerin (namentlich unter Berufung auf Artikel 38 Absatz 2 des EWG-Vertrags) meint, zum Ausdruck gebracht werden sollte, Artikel 103 komme nur für eine *subsidiäre* Anwendung in Betracht, es müßten also im Bereiche der Landwirtschaft mit Vorrang deren besondere Verfahrensvorschriften beachtet werden.

In diesem Zusammenhang haben Rat und Kommission sicher recht, wenn sie unterstreichen, der Sinn des Begriffs „unbeschadet" sei nicht ganz klar. Tatsächlich kann er auch bedeuten, Artikel 103 könne selbst dann herangezogen werden, wenn andere Vertragsvorschriften gleichfalls eine Lösung anbieten (er weise also nicht — wie es die Kommission genannt hat — auf ein „Subsidiaritätsprinzip", sondern auf ein „Kumulativprinzip"

hin). Die genannten Instanzen haben weiterhin recht, wenn sie bei einer solchen Sachlage die Notwendigkeit betonen, eine Auslegung nach dem Sinn und Zweck der Vorschrift vorzunehmen. Geschieht das, so kommt man namentlich nicht an der Erkenntnis vorbei, daß konjunkturpolitische Maßnahmen einen *umfassenden* Charakter haben. Weil dem aber so ist, erscheint es undenkbar, dem Artikel 103 eine Auslegung zu geben, nach der konjunkturpolitische Maßnahmen selten allein auf diese Vorschrift gestützt werden könnten, nach der vielmehr häufig zusätzlich andere Verfahrensvorschriften (etwa im Bereiche der Landwirtschaft solche, die eine Anhörung des Parlaments vorschreiben) beachtet werden müßten. Tatsächlich ist eine solche Aufsplitterung des Verfahrens, die eine beträchtliche Erschwerung bedeutet, im Interesse der raschen Wirksamkeit konjunkturpolitischer Maßnahmen nicht hinnehmbar. Grundsätzlich sollte man daher die Auffassung für zutreffend halten, nach der Artikel 103, vorausgesetzt nur, daß eine konjunkturpolitische *Ziel*setzung gegeben ist, unabhängig von anderen Vertragsvorschriften und neben ihnen angewandt werden kann.

Dieser Ansicht gegenüber läßt sich im übrigen auch nicht auf Artikel 38 Absatz 2 des EWG-Vertrags hinweisen, nach dem die Vorschriften für die Errichtung des Gemeinsamen Marktes auf die landwirtschaftlichen Erzeugnisse Anwendung finden, soweit in den Artikeln 39 bis 46 nicht etwas anderes bestimmt ist. Richtig verstanden gilt dieser Vorbehalt nicht für Artikel 103. Tatsächlich gehört diese Bestimmung nicht zu den Vorschriften „für die Errichtung des Gemeinsamen Marktes", vielmehr greift die Konjunkturpolitik über die Errichtung des Gemeinsamen Marktes hinaus. Außerdem hat die Kommission mit Recht bemerkt, daß die Artikel 39 bis 46 keine Regelungen enthalten, die der Anwendung des Artikels 103 entgegenstehen.

Dies bedeutet — um ein Zwischenresultat festzuhalten —, daß die unterbliebene Berücksichtigung der Landwirtschaftsvorschriften des Gemeinsamen Marktes die Gültigkeit der Verordnung Nr. 974 nicht beeinträchtigt. Gleichzeitig ist damit klar, daß der Hinweis der Klägerin auf Artikel 19 der Verordnung Nr. 804/68, die Vorschrift, die nach ihrer Meinung im Rahmen der Milchmarktordnung bei der Einführung der Ausgleichsregelung hätte beachtet werden müssen, ohne Bedeutung ist, und dies ganz abgesehen davon, daß der Rat auch nach der genannten Vorschrift ohne Anhörung des Parlaments eine Maßnahme hätte treffen können. Ebenso ist nach dem Zwischenergebnis klar, daß der Hinweis auf die Ratsverordnung Nr. 653/68 über die Bedingungen für die Änderung des Wertes der Rechnungseinheit für die gemeinsame Agrarpolitik (ABl. 1968 L 123) nicht verfängt. Tatsächlich kann er — abgesehen von allen anderen bereits angeführten Erwägungen — schon deswegen keine Bedeutung haben, weil die währungspolitischen Schutzklauseln der genannten Verordnung — die Kommission hat es gezeigt — die Probleme der Wechselkursfreigabe offensichtlich nicht bewältigen konnten.

c) Indessen ist die Untersuchung zu Artikel 103 — wie sich aus den von der Klägerin erhobenen Rügen ergibt — damit noch nicht abgeschlossen. Es ist vielmehr auch zu prüfen, ob — wie es Artikel 103 verlangt — davon gesprochen werden kann, die Ratsverordnung Nr. 974 sei im *gemeinsamen Interesse* ergangen. Es ist weiterhin zu überlegen, ob auf diesem Wege von allgemeinen Vertragsbestimmungen abgewichen, ob Artikel 103 als Schutzklauselersatz verwendet werden kann, und es ist zu ermitteln, ob er den Erlaß von *Gemeinschaftsverordnungen* vorsieht.

Zu diesen Problemen ist meines Erachtens folgendes zu bemerken.

Was das gemeinsame Interesse angeht, so ist, wie ich denke, aus Äußerungen in früherem Zusammenhang schon deutlich geworden, daß ich ein solches Interesse am Erlaß der Verordnung Nr. 974 für gegeben halte. Zwar trifft zu, daß mit der Verordnung ein Abgabensystem zu-

gunsten von Agrarprodukten, und zwar nicht einmal von allen Agrarprodukten, geschaffen wurde. Es dürfen aber — abgesehen davon, daß ein gemeinsames Interesse im Sinne von Artikel 103 nicht nur dann existiert, wenn die gesamte Wirtschaft betroffen ist — Auswirkungen auf andere Wirtschaftssektoren, die mit dieser Maßnahme visiert sind, nicht übersehen werden. Außerdem bestand sicher — was im gegenwärtigen Zusammenhang gleichfalls von Bedeutung ist — auch ein Interesse anderer als der unmittelbar ermächtigten Mitgliedstaaten daran, daß die Maßnahmen erlassen wurden und Auswirkungen der Kursfreigabe auf ihren Wirtschaftsraum verhinderten. Insofern braucht man sich nur klarzumachen, daß es ohne die Ausgleichsregelung zu einem verstärkten Warenabfluß, etwa aus Frankreich und Italien, gekommen wäre, der dort zu einem entsprechenden unerwünschten Preisauftrieb geführt hätte.

Was weiterhin die klägerische These angeht, die Ausgleichsabgaben auf Importe aus dritten Ländern seien als Abgaben mit zollgleichen Wirkungen und demgemäß als nach Artikel 19 der Verordnung Nr. 804/68 untersagt anzusehen, so genügt es wohl, mit der Kommission darauf hinzuweisen, daß es sich bei der genannten Vorschrift um eine solche des *sekundären,* auf Artikel 43 des Vertrages gestützten Gemeinschaftsrechts handelt. Nach dem, was zum Verhältnis zwischen Artikel 103 und den Agrarvorschriften des Vertrages ausgeführt worden ist, erscheint klar, daß einer solchen Bestimmung keine größere Kraft zukommt als konjunkturpolitischen Maßnahmen gleichfalls sekundären Ranges, die auf Artikel 103 gestützt sind. Dazu kommt überdies die allgemeine Erkenntnis, daß der Erlaß konjunkturpolitischer Maßnahmen mit Rücksicht auf ihre Zielsetzung durchaus gewisse Abweichungen von den Vorschriften des Gemeinschaftsrechts notwendig machen kann, etwa — was jetzt nicht unmittelbar zur Debatte steht, wegen des Gesamtzusammenhangs der Maßnahmen aber von Bedeutung ist — gewisse Beeinträchtigungen und Einschränkungen des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs mit landwirtschaftlichen Produkten. (Auf diesen Gesichtspunkt wird in anderem Zusammenhang noch ausführlicher einzugehen sein.)

Hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Artikel 103 und Artikel 226 des EWG-Vertrags, der allgemeinen, seit dem Ende der Übergangszeit nicht mehr gültigen Schutzklausel, ist weiterhin zu bemerken, daß es sicher ausgeschlossen ist, Artikel 103 als Ersatz für Artikel 226 zu benutzen. Davon kann jedoch im vorliegenden Fall nicht die Rede sein, weil offensichtlich die besonderen, von Artikel 226 verschiedenen Anwendungsvoraussetzungen des Artikels 103 (Maßnahmen im gemeinsamen Interesse aus konjunkturpolitischem Anlaß) beachtet worden sind. Es kann daher, auch wenn sich so für bestimmte Wirtschaftskreise ein gewisser Schutzeffekt ergibt, sicher nicht von einer unzulässigen Umformung des Artikels 103 in eine den Artikel 226 ersetzende Schutzklausel gesprochen werden.

Somit bleibt im gegenwärtigen Zusammenhang nur noch der Einwand zu behandeln, Artikel 103 des EWG-Vertrags sehe hinsichtlich der Konjunkturpolitik auf der Ebene der Gemeinschaft lediglich eine Koordinierung vor; keinesfalls sei dagegen aufgrund dieser Vorschrift der Erlaß einer Gemeinschafts*verordnung* möglich.

Zu dieser Argumentation muß zwar zunächst einmal eingeräumt werden, daß dem Absatz 1 von Artikel 103 zufolge die Konjunkturpolitik, eben weil für die Mitgliedstaaten gewisse Koordinierungspflichten vorgesehen sind, zweifellos Sache der Mitgliedstaaten ist. Ebenso deutlich folgt aber aus Absatz 2 von Artikel 103, daß daneben auch eine Regelungskompetenz der Gemeinschaft existiert.

Was zum anderen die *Form* der Ausübung dieser Gemeinschaftskompetenz angeht, so ist fraglos nicht zu übersehen, daß der deutsche Text hier die Wörter „entscheiden" und „Entscheidungen" verwendet. Dieser Begriff muß jedoch, wie schon das Beispiel des Artikels 28

zeigt, nicht unbedingt im technischen Sinne des Artikels 189 des EWG-Vertrags verstanden werden. Daß dem auch in Artikel 103 so ist, wird nicht nur durch den Wortlaut der anderen sprachlichen Fassungen belegt, die allgemein von „mesures" („misure", „maatregelen", „measures") sprechen und damit alle Formen gemeinschaftsrechtlicher Rechtsakte einschließen. Dafür läßt sich auch auf die umfassende Zielsetzung des Artikels 103 und die Notwendigkeit einer am gegenwärtigen Stand der Integration orientierten, Effizienz garantierenden Auslegung hinweisen. Endlich kann in diesem Zusammenhang entgegen der Ansicht der Klägerin ein gültiges Argument nicht aus Absatz 3 von Artikel 103 gewonnen werden, also aus dem Umstand, daß hier lediglich von *Richtlinien* zur Durchführung der gemäß Absatz 2 getroffenen Entscheidungen die Rede ist. Tatsächlich darf nicht übersehen werden, daß für diese Richtlinien eine erleichterte Form der Beschlußfassung (die qualifizierte Mehrheit) gilt. Dies muß sicher so verstanden werden, daß daneben *einstimmig* beschlossene Verordnungen keineswegs ausgeschlossen sind. Außerdem ist auf das Wort „gegebenenfalls" hinzuweisen, aus dem die Bundesregierung mit Recht folgert, es sei nur unter gewissen Umständen der Erlaß von Richtlinien angezeigt, daneben aber nicht ausgeschlossen, falls sich die Notwendigkeit ergibt, unter Beachtung der Erfordernisse des Absatzes 2 auch Durchführungsverordnungen zu erlassen. Demnach kann tatsächlich nichts dagegen eingewendet werden, daß der Rat hinsichtlich der jetzt zu beurteilenden Maßnahmen die Form einer *Verordnung* gewählt hat. Da er darüber hinaus — wie gezeigt — auch Durchführungsverordnungen hätte erlassen können, ist ebensowenig etwas daran auszusetzen, daß er aufgrund der allgemeinen Vertragsbestimmung des Artikels 155 im Rahmen des von ihm geschaffenen Abgabensystems die Kommission zum Erlaß von Durchführungsverordnungen ermächtigt hat.

Dies alles erlaubt zum ersten Problemkreis des Vorlagebeschlusses die abschließende Feststellung, daß die Gültigkeit der Verordnung Nr. 974/71 und der zu ihrer Durchführung ergangenen Kommissionsverordnungen nicht mit dem Argument bestritten werden kann, die Gemeinschaftsinstanzen hätten zu Unrecht Artikel 103 des EWG-Vertrags herangezogen.

2. Wenden wir uns alsdann der Frage zu, ob die Gültigkeit des Ausgleichssystems deswegen angezweifelt werden kann, weil es generell, d. h. unabhängig vom Herkunftsland der Ware und der Vertragsbasis, und demnach auch für Einfuhren aus Bulgarien auf das Verhältnis zwischen DM und Dollar abgestellt hat.

Dazu ist vorweg in Artikel 2 der Verordnung Nr. 974 zu erinnern, in dem es heißt:

„Bei Erzeugnissen, für die Interventionsmaßnahmen vorgesehen sind, sind die Ausgleichsbeträge gleich den Beträgen, die sich ergeben, wenn auf die Preise der Prozentsatz des Unterschieds zwischen der dem Internationalen Währungsfonds erklärten und von diesem anerkannten Parität der nationalen Währung des betreffenden Mitgliedstaats und dem arithmetischen Mittel der während eines festzulegenden Zeitraums im Kassageschäft festgestellten Wechselkurse dieser Währung gegenüber dem Dollar der Vereinigten Staaten angewendet wird."

Hinsichtlich der Erzeugnisse, deren Preis sich nach dem Preis der Erzeugnisse richtet, für die im Rahmen der gemeinsamen Agrarmarktorganisation Interventionsmaßnahmen vorgesehen sind, ist außerdem in Absatz 2 von Artikel 2 bestimmt, es seien „die Ausgleichsbeträge gleich der Inzidenz auf die Preise des betreffenden Erzeugnisses bei Anwendung des Ausgleichsbetrags auf die Preise des Erzeugnisses im Sinne von Absatz 1, nach denen sich die Preise des betreffenden Erzeugnisses richten".

Im Falle einer Währung wie der bulgarischen Lewa, die dem Dollar anscheinend nicht gefolgt, deren Austauschverhältnis gegenüber der DM vielmehr im wesentli-

chen konstant geblieben ist, führte dies offensichtlich zu überhöhten Ausgleichssätzen, d. h. zu Augleichsbeträgen, die die Inzidenz der Währungsmaßnahme überstiegen. Nach Ansicht der Klägerin ist damit der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, auf den in der Begründung der Verordnung Nr. 974 selbst hingewiesen ist, verletzt worden. Außerdem könne auch von einer Mißachtung des Artikels 39 Absatz 1 Buchstabe e (Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen), von einer Mißachtung des Diskriminierungsverbotes des Artikels 40 des EWG-Vertrags und von einer Verletzung seines Artikels 110, der eine liberale Handelspolitik vorschreibt, gesprochen werden. Zu diesen Verstößen wäre es nach Meinung der Klägerin dagegen nicht gekommen, wenn man einen gesonderten Ausgleich gegenüber allen wichtigen Handelspartnern angestrebt hätte, wenn nach dem Vorbild der Abschöpfungsregelung (Berücksichtigung der günstigsten Einkaufsmöglichkeiten auf dem Weltmarkt) darauf abgestellt worden wäre, aus welchen Ländern bestimmte Erzeugnisse im wesentlichen eingeführt werden, oder wenn doch zumindest vom gewogenen, nach dem Handelsvolumen zu bestimmenden Mittel aller Drittlandwährungen und seinem Verhältnis zur DM ausgegangen worden wäre.

Demzufolge haben wir uns im gegenwärtigen Zusammenhang zu fragen, ob derartige Lösungsmöglichkeiten ohne beträchtliche Schwierigkeiten in die Praxis hätten umgesetzt werden können und ob ihre Nichtberücksichtigung daher als ein Ermessensfehler angesprochen werden muß.

Im Rahmen dieser sicher heiklen Untersuchung ist wohl zunächst einmal der Kommission recht zu geben, wenn sie darauf hinweist, die Verfolgung der Währungslage und ihrer verschiedenartigen Entwicklung in einer Vielzahl von Staaten hätte große Schwierigkeiten mit sich gebracht, und es hätte eine beträchtliche Komplizierung des Ausgleichssystems bedeutet, wenn dementsprechend differenzierte Ausgleichsbeträge für eine Vielzahl von Grundprodukten und Verarbeitungserzeugnissen zu ermitteln gewesen wären. Tatsächlich hat ja schon das geltende System zu einem außerordentlich umfangreichen Abgabenkatalog geführt, und so gesehen ist es verständlich, wenn die Kommission davon spricht, die Anwendung der von der Klägerin für richtig gehaltenen Methode hätte eine Überforderung der Praxis mit sich gebracht. Dazu kommt überdies nicht nur, daß eine daraus resultierende Unübersichtlichkeit und Unbeständigkeit der Ausgleichsregelung den Handel erschwert hätte. Es darf auch nicht vergessen werden, daß die von der Klägerin gewünschte diffenrenzierte Regelung die Gefahr von Umgehungsgeschäften und Täuschungsmanövern heraufbeschworen hätte. Ihr wäre nur zu begegnen gewesen mit einem System von Ursprungszeugnissen und Kontrollen der Einfuhrkontrakte sowie der Warenbewegungen, was wiederum einen beträchtlichen Verwaltungsaufwand — diesmal auf nationaler Ebene —, aber auch Behinderungen und Verzögerungen des Handelsverkehrs mit sich gebracht hätte. Meines Erachtens können derartige Gesichtspunkte nicht außer Betracht bleiben, wenn es darum geht, komplizierte Maßnahmen des Außenschutzes im Bereiche der Währungspolitik zu würdigen, Maßnahmen, die bei ihrem Erlaß ohnehin nur auf kurze Zeit angelegt waren und bei denen dem Gesetzgeber selbstverständlich ein weiter Ermessensraum zusteht.

Ähnliche Überlegungen, die zu Zweifeln an der Brauchbarkeit der klägerischen These berechtigen, gelten auch hinsichtlich der anderen Lösungsmöglichkeit, d. h. zu der Frage, ob für die Ausgleichsregelung nicht das gewogene Mittel der Kursabweichungen aller Drittlandwährungen hätte berücksichtigt werden müssen. Tatsächlich hätten sich die dafür erforderlichen Ermittlungen bei Berücksichtigung der Bedeutung der Handelsströme der einzelnen Erzeugnisse und ihrer Veränderung sicher als recht problematisch und langwierig dargestellt. Dazu gesellt sich die nicht unwesentliche Überlegung, daß solcherart berechnete Abgaben einen unzureichenden Schutz gegen-

über Einfuhren auf Dollarbasis ergeben und in vielen Fällen zu unzureichenden Erstattungen — dem Korrelat der Ausgleichsabgaben — geführt hätten. Bedenkt man überdies, daß bei der Einführung der Regelung die meisten Abschlüsse über Agrarerzeugnisse auf Dollarbasis erfolgten, daß der Dollar seinerzeit der Fixpunkt des internationalen Währungssystems war, dem andere frei konvertierbare Währungen in der Regel gefolgt sind, so wird man sich namentlich in Anbetracht der Tatsache, daß die entsprechenden Angaben der Kommission von der Klägerin nur in unsubstantiierter Weise bestritten worden sind, schwerlich zu der Meinung durchringen können, es sei das von Artikel 2 der Verordnung Nr. 974 geschaffene System wegen Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit als ungültig anzusehen.

Entsprechendes gilt auch — um es gleich zu sagen — für die Hinweise der Klägerin auf die Artikel 40, 39 und 110 des EWG-Vertrags.

Was Artikel 40 angeht, also das Verbot der Diskriminierung, so kann man sich vorweg schon des Eindrucks nicht erwehren, daß die Klägerin von einem falschen Vergleich ausgeht, nämlich einem solchen zwischen der Situation der Erzeuger und der der Importeure. Soweit von ihr aber gemeint sein sollte, einzelne Produkte seien infolge zu hoher Belastung mit Ausgleichsabgaben diskriminiert, kann ihr mit Recht entgegengehalten werden, daß für die Bemessung des Ausgleichs einheitliche Kriterien galten und daß die Ermächtigung der Verordnung Nr. 974 auch — was bei ihrem Erlaß vorauszusehen war — von allen in Betracht kommenden Mitgliedstaaten angewandt worden ist. Demnach kann schwerlich von einer Mißachtung des Artikels 40 des EWG-Vertrags die Rede sein.

Soweit die Klägerin auf die Ziele des Artikels 39 hingewiesen und geltend gemacht hat, die Ausgleichsregelung habe das Gebot, für angemessene Verbraucherpreise zu sorgen, vernachlässigt und andererseits den Schutz der Landwirtschaft, nicht zuletzt durch Nichtberücksichtigung der aus der Aufwertung der DM sich ergebenden Vorteile, überbetont, so ist dies zu sagen. Aufwertungsvorteile für die Landwirtschaft waren allenfalls im Hinblick auf Investitionsgüter gegeben. Wie die Kommission mit Recht meint, dürfen sie jedoch nicht überschätzt werden. Auch war es sicher schwierig, sie zu bemessen und auf die einzelnen Produkte aufzuschlüsseln. Daß sie im Rahmen der Ausgleichsregelung außer Betracht blieben, kann daher nicht beanstandet werden. Da im übrigen auch — wie schon gezeigt — im Rahmen der Ausgleichsregelung nicht nach Herkunftsländern differenziert werden konnte, da ein ausreichender Schutz nur bei Berücksichtigung der Hauptwährung, des Dollars, gewährleistet erschien und da Artikel 39 nicht von den niedrigsten, sondern nur von *angemessenen* Verbraucherpreisen spricht, also die Berücksichtigung der Verbraucherinteressen nicht allein vorschreibt, kann man tatsächlich auch im Hinblick auf die nach Artikel 39 notwendige Abwägung der verschiedenen, dort erwähnten Ziele, die einen weiten Ermessensraum läßt, nicht zu der Feststellung der Ungültigkeit des Ausgleichssystems gelangen.

Dasselbe trifft endlich auch für die Beurteilung der streitigen Verordnung unter dem Gesichtspunkt des Artikels 110 des EWG-Vertrags zu. Zwar ist in ihm als Ziel die Liberalisierung des Handels verankert. Die Vorschrift enthält aber keine präzisen Kriterien, vielmehr läßt sie in jedem Falle einen weiten Ermessensspielraum. Daß er nicht zutreffend gehandhabt worden sei, kann in der Tat schwerlich angenommen werden, wenn man sich vergegenwärtigt, was zu der praktischen Unmöglichkeit einer Differenzierung der Ausgleichsregelung ausgeführt worden ist, und wenn man bedenkt, daß nicht nur ein Ausgleich mit den Zielen des Artikels 39 notwendig war, sondern auch mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen statthaft gewesen wären.

Auch die im Zusammenhang mit dem zweiten Problemkreis anzustellenden Er-

wägungen führen folglich nicht zu dem Ergebnis, die Verordnung Nr. 974/71 sei, weil sie allein auf das Verhältnis DM/Dollar abgestellt hat, als ungültig anzusehen.

3. Mit einer weiteren Frage möchte das Finanzgericht Berlin sodann wissen, ob es gemeinschaftsrechtlich zulässig war, daß Ausgleichsabgaben auf Drittlandimporte noch am 24. März 1972, d. h. zu dem Zeitpunkt erhoben wurden, zu dem die im Ausgangsverfahren zu behandelnden Einfuhren getätigt worden sind.

Auch das bestreitet die Klägerin. Dazu verweist sie auf die Tatsache, daß auf der Washingtoner Konferenz vom 18. Dezember 1971 eine Wechselkursreform beschlossen und ein neues Paritätssystem mit offiziellen Interventionen innerhalb einer vorgesehenen Bandbreite eingeführt worden ist. Offenbar ist sie der Ansicht, damit seien die Voraussetzungen des Artikels 8 der Verordnung Nr. 974 erfüllt, also der Bestimmung, in der es heißt: „Sie (nämlich die Verordnung Nr. 974) wird nicht mehr angewandt, sobald die betreffenden Mitgliedstaaten die internationale Regelung betreffend die Bandbreiten der Wechselkurse gegenüber der offiziellen Parität erneut anwenden."

Wenn man sich fragt, ob diese Würdigung der Sachlage zutrifft, so ist zunächst daran zu erinnern, daß die Ausgleichsregelung der Tatsache Rechnung zu tragen hatte, daß am 15. August 1971 die Konvertierbarkeit des Dollars in Gold von den Vereinigten Staaten ausgesetzt und daß am 23. August 1971 auch eine Wechselkursfreigabe der Währung der Belgisch-Luxemburgischen Wirtschaftsunion beschlossen worden ist. Außerdem ist klarzustellen, was Gegenstand der erwähnten Washingtoner Konferenz war. Wie wir im Verfahren gehört haben, wurde am 18. Dezember 1971 in Washington beschlossen, neue feste Wechselkursbeziehungen in Form von Leitkursen gegenüber dem Dollar einzuführen. Dabei wurde unter anderem für die DM ein Leitkurs gewählt, der über der Bandbreite der internationalen Regelung lag. Auch wurde in Abweichung von der internationalen Regelung eine Schwankungsbreite gegenüber dem Dollar vereinbart, die beiderseits der Leitkurse 2,25 % betrug. Die erwähnten Beschlüsse wurden formlos getroffen und lediglich in einem Pressekommuniqué des Ministertreffens der Zehnerrunde bekanntgegeben. Eine Notifizierung nach dem Abkommen über den Internationalen Währungsfonds mit den entsprechenden Rechtswirkungen ist unterblieben. Erst am 8. Mai 1972 erfolgte die offizielle Abwertung des Dollars, d. h. die Anmeldung des neuen Dollarkurses als amtliche Parität.

Andererseits hat man sich zu vergegenwärtigen, daß die offiziellen, von den Leitkursen abweichenden Paritäten und die geringeren Bandbreiten der internationalen Regelung weiterhin im Preissystem des Agrarmarktes von Bedeutung waren, daß die Agrarpreise in Rechnungseinheiten ausgedrückt wurden und daß die Gesamtheit der auf der Verordnung Nr. 129/62 aufbauenden Währungsregelung von den amtlichen Paritäten ausging. Die amtlichen Paritäten waren also eine Voraussetzung für das reibungslose Funktionieren des gemeinsamen Agrarmarktes. So gesehen, und weil zudem in Artikel 1 der Verordnung Nr. 974 ausdrücklich als Voraussetzung für ihre Anwendung festgelegt ist, daß ein Mitgliedstaat bei Handelsgeschäften für seine Währung einen Wechselkurs zuläßt, der über der durch die internationale Regelung genehmigten Bandbreite liegt, kann sicher nicht die Rede davon sein, es würden durch die erwähnten Washingtoner Vorgänge die Voraussetzungen des Artikels 8 der Verordnung Nr. 974 erfüllt. Da überdies, wie die Entwicklung ab Sommer 1972 zeigte, die Währungssituation immer noch unsicher war und die Erwartung bestand, daß neue Paritäten bald festgelegt würden, kann den Gemeinschaftsinstanzen auch nicht vorgeworfen werden, daß sie nicht daran dachten, aufgrund der in Washington festgelegten Daten das gesamte Verordnungssystem der Agrarmarktordnungen zu ändern, daß sie vielmehr bis zur Notifizierung der Dollarabwertung

zunächst einmal das Ausgleichssystem in seiner ursprünglichen Form beibehielten.

Es kann demnach, wie Kommission, Bundesregierung und Rat übereinstimmend vorschlugen, zu der Frage 2 des Finanzgerichts Berlin nur festgehalten werden, daß die Gültigkeit der Verordnung Nr. 974 weder durch Zeitablauf noch durch die nach ihrem Erlaß eingetretenen Ereignisse auf dem Gebiete der Währungspolitik erschüttert wurde.

4. Die nächste Frage, der wir uns alsdann zuwenden, lautet bekanntlich in einem ersten Teil dahin, aufgrund welcher Faktoren die bei der Einfuhr von Käse zu erhebenden Ausgleichsbeträge nach Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 974 zu berechnen waren.

Dazu hat man sich zunächst den Inhalt dieser Vorschrift in Erinnerung zu rufen. Sie bestimmt in Absatz 1: „Bei Erzeugnissen, für die Interventionsmaßnahmen vorgesehen sind, sind die Ausgleichsbeträge gleich den Beträgen, die sich ergeben, wenn auf die Preise der Prozentsatz des Unterschieds zwischen der dem Internationalen Währungsfonds erklärten und von diesem anerkannten Parität der nationalen Währung des betreffenden Mitgliedstaats und dem arithmetischen Mittel der während eines festzulegenden Zeitraums im Kassageschäft festgestellten Wechselkurse dieser Währung gegenüber dem Dollar der Vereinigten Staaten angewendet wird." In Absatz 2 heißt es dann weiter: „Bei den übrigen in Artikel 1 genannten Erzeugnissen" (also den Erzeugnissen, deren Preis sich nach dem Preis der Erzeugnisse richtet, für die im Rahmen der gemeinsamen Agrarmarktorganisation Interventionsmaßnahmen vorgesehen sind) „sind die Ausgleichsbeträge gleich der Inzidenz auf die Preise des betreffenden Erzeugnisses bei Anwendung des Ausgleichsbetrags auf die Preise des Erzeugnisses im Sinne von Absatz 1, nach denen sich die Preise des betreffenden Erzeugnisses richten". — Dieses Zitat macht bereits deutlich, daß wir es mit einer ausfüllungsbedürftigen Norm zu tun haben und daß bei ihrer Ausfüllung zweifellos technisches Ermessen in Betracht kommt. Damit ist auch klar, daß es nicht Sache des Gerichtshofes ist, Einzelheiten der Anwendung festzulegen, sondern daß hierzu gemäß Artikel 6 der Verordnung Nr. 974 die Kommission berufen war. Wörtlich genommen, wäre die Frage 3 des Finanzgerichts Berlin also — wie die Kommission mit Recht ausgeführt hat — nicht als zulässig zu bezeichnen.

Indessen hat sie wohl, wie wir aus der Gesamtheit des Verfahrens wissen, in Wahrheit eine andere Funktion. Es sollte mit ihr die Kommission zur Offenbarung der von ihr angewandten Kriterien veranlaßt werden, und es sollte danach — das ist vor allem der Sinn des dritten Bestandteils der Frage — untersucht werden, ob der auf die Einfuhren der Klägerin angewandte konkrete Satz mit den Anwendungsgrundsätzen des Systems in Einklang steht. So gesehen ist gegen die Behandlung der Frage im Rahmen eines Vorlageverfahrens sicher nichts einzuwenden. Gleichzeitig wird damit auch deutlich, daß der erste Bestandteil der dritten Frage jetzt keiner gesonderten Prüfung bedarf, sondern daß auf ihn erst im Zusammenhang mit dem dritten Bestandteil der Frage zurückzukommen ist.

5. Der zweite Teil der dritten Frage, dem wir uns danach zuwenden, zielt auf die Klärung des Problems, ob Artikel 2 der Verordnung Nr. 974 eine ausreichend bestimmte Berechnungsgrundlage darstellt. Er betrifft also wiederum eine Gültigkeitsfrage.

Sie geht zurück auf eine Rüge der Klägerin des Ausgangsverfahrens, die dabei an Grundsätze aus dem deutschen Verfassungsrecht (Art. 80 des Grundgesetzes) denkt, d. h. an Grundsätze, nach denen der Gesetzgeber den Verordnungsgeber klar und genau ermächtigen muß, und dies insbesondere, wenn es sich um die Befugnis zur Erhebung von Abgaben handelt.

In diesem Zusammenhang kann man zunächst die Frage aufwerfen, ob die angedeutete deutsch-rechtliche Maxime, die einen Ausfluß des Grundsatzes der Gewaltentrennung darstellt, eine Entspre-

chung in den Rechtsordnungen der anderen Mitgliedstaaten hat und deshalb als gemeinschaftsrechtlicher Grundsatz anerkannt werden kann. Insofern scheinen mir einige Zweifel angebracht zu sein; jedenfalls ist die Klägerin einen entsprechenden Nachweis schuldig geblieben.

Zum anderen darf nicht vergessen werden, daß die Gemeinschaft, und zwar gerade in dem jetzt interessierenden Bereich, eine eigene Struktur aufweist, die hinsichtlich der Präzision von Ermächtigungsnormen besondere Maßstäbe rechtfertigt. So sollte nicht übersehen werden, daß die zu der Verordnung Nr. 974 erforderlichen Durchführungsbestimmungen im sogenannten Verwaltungsausschußverfahren, d. h. unter Beteiligung der Vertreter der Mitgliedstaaten, zu erlassen waren. Tatsächlich ist auf diese Weise ein Einfluß der Mitgliedstaaten oder des Rates — wenn man so will — mittelbar gesichert, und deshalb erscheint es vertretbar, von Ermächtigungsnormen in einem solchen Zusammenhang nicht die gleiche Präzision zu verlangen, wie sie möglicherweise angebracht ist, wenn allein die Kommission zur Vervollständigung des Gemeinschaftsrechts aufgerufen ist.

Endlich hat die Kommission auch überzeugend dargetan, daß trotz des vagen und in seiner deutschen Fassung schwer verständlichen Textes des Absatzes 2 von Artikel 2 der Verordnung Nr. 974 für den Fachmann nicht unklar sein konnte, was unter „Inzidenz" im Sinne dieser Bestimmung zu verstehen ist. Das läßt sich sagen, weil derartige Ableitungen im Agrarbereich ein geläufiges Phänomen darstellen. Dies zeigt etwa die Verordnung Nr. 823/68 (ABl. 1968 L 151) mit ihren für Abschöpfungen auf Milcherzeugnisse geltenden Ableitungsprinzipien (nach denen es auf die zur Herstellung erforderliche Menge an Milchrohstoffen ankommt). Auch läßt sich auf andere Verordnungen im Zusammenhang mit der Änderung der Währungsparität Frankreichs und dem dadurch notwendig gewordenen Grenzausgleich hinweisen (etwa die Verordnung Nr. 1586/69 (ABl. 1969 L 202) mit ihren Durchführungsverordnungen).

Ich würde folglich meinen, daß die Verordnung Nr. 974 nicht wegen mangelnder Bestimmtheit ihrer Ermächtigungsnorm beanstandet werden kann. Ich würde darüber hinaus auch nicht denken, daß das Fehlen einschlägiger Angaben in den Durchführungsverordnungen der Kommission — was unter dem Gesichtspunkt des *Begründungsmangels* eine Rolle spielen könnte — nach dem, was sich als Gesetzmäßigkeit der Materie ausmachen läßt und was als Maßstab für die Begründung derartiger, eine Unzahl von Produkten betreffender Akte nach der Rechtsprechung (Rechtssache 16/65 — Slg. 1965, 1167) gilt, von irgendeiner Bedeutung ist.

6. Kommen wir schließlich noch zum letzten Teil der dritten Frage des Finanzgerichts Berlin. Er lautet bekanntlich dahin, ob ein Satz von 45,50 DM je 100 kg bulgarischen Schafskäses am 24. März 1972 den Grundsätzen entsprach, die für die Errechnung der Ausgleichsbeträge maßgeblich waren. Dahinter verbergen sich in Wahrheit — wie die Kommission im Hinblick auf die im Ausgangsverfahren vorgebrachten Rügen gezeigt hat — noch einige andere Probleme, auf die ebenfalls einzugehen ist.

a) Vorweg muß in diesem Zusammenhang in Erinnerung gebracht werden, aufgrund welcher Faktoren die Kommission ihre Berechnungen angestellt hat.

Ausgehend davon, daß Interventionspreise — sieht man von einigen jetzt nicht interessierenden Käsesorten ab — nur für Butter und Magermilchpulver bestehen, wurden die Ausgleichsbeträge für Drittlandeinfuhren der zuletzt genannten Produkte unter Anwendung des Prozentsatzes des Aufwertungseffektes der DM im Verhältnis zum Dollar auf die Einfuhrpreise der erwähnten Produkte errechnet. Ausgehend davon, daß die Preise für andere Milcherzeugnisse von den Preisen für Butter und Magermilchpulver abhängen (davon gehen in gewisser Weise die Verordnungen Nr. 804/68 und Nr. 823/68 aus), wurde weiterhin die preisli-

che Auswirkung der Ausgleichsbeträge für die Grunderzeugnisse auf Käse ermittelt. Dabei legte die Kommission eine Käsesorte (Gouda) zugrunde. In der Erkenntnis, daß zur Herstellung von 100 kg Käse eine bestimmte Menge Frischmilch mit einem bestimmten Prozentsatz an Fettbestandteilen notwendig ist, und indem aus den Ausgleichsbeträgen für Butter und Magermilchpulver nach Maßgabe der Fettbestandteile der Butter und der für die Magermilchpulverherstellung notwendigen Flüssigmilchmenge die Ausgleichsbeträge für Fettbestandteile und Magermilch errechnet wurden, konnte durch Addition dieser Beträge der Ausgleichsbetrag für Käse ermittelt werden. Wie das im einzelnen geschah, ist im Schriftsatz der Kommission dargestellt. Tatsächlich ergibt sich so — für Details darf ich auf die Ausführungen der Kommission verweisen — im Zeitpunkt der streitigen Einfuhr ein Ausgleichsbetrag in Höhe von 45,50 DM.

b) Was diese Art der Berechnung angeht, so läßt die Formel des Artikels 2 der Verordnung Nr. 974 — ich habe es bereits hervorgehoben — einen gewissen technischen Ermessensspielraum. Die Frage, die sich demzufolge zunächst stellt, ist die, ob dieses Ermessen von der Kommission sachgerecht ausgeübt worden ist. Sie läßt sich nach dem, was wir im Verfahren gehört haben, und nicht zuletzt im Hinblick auf die Tatsache, daß der über Einzelheiten informierte Rat keine Einwendungen erhoben hat, schwerlich verneinen.

Zwar handelt es sich offensichtlich um eine einfache, stark vergröbernde Methode. Zum einen aber war es sicher nicht möglich, insofern das verfeinerte, in langen Jahren gewachsene Abschöpfungssystem zu kopieren. Man denke nur daran, daß das Ausgleichssystem auch auf den innergemeinschaftlichen Handel, bei dem es Abschöpfungen nicht gab, angewandt werden mußte; man vergegenwärtige sich außerdem die beträchtlichen mit einer Verfeinerung verbundenen verwaltungsmäßigen Schwierigkeiten, die bei einem nur vorübergehend anwendbaren System nicht ohne weiteres in Kauf genommen werden mußten.

Zum anderen kann der Klägerin wohl auch nicht gefolgt werden, wenn sie in diesem Zusammenhang geltend macht, die Preise für Käse seien nicht abhängig von den Interventionspreisen für Butter und Magermilchpulver, sondern sie bildeten sich ausschließlich nach Maßgabe der Qualität am Markt. Selbst nämlich, wenn eine enge Bindung der Käsepreise an die genannten Interventionspreise nicht gegeben ist, erscheint doch eine völlige Loslösung von ihnen nicht überzeugend. Tatsächlich dürften die Interventionspreise für Butter und Magermilchpulver wenigstens ein Mindestpreisniveau für Käse garantieren und damit nicht nur die Einbeziehung von Käse in die Ausgleichsregelung rechtfertigen, sondern auch die Ableitung der insofern maßgeblichen Ausgleichsbeträge von denen für Butter und Magermilchpulver.

Gegen die konkrete Festsetzung des Ausgleichssatzes für Käse läßt sich demnach schwerlich etwas einwenden.

c) Zwei weitere Probleme, die in diesem Zusammenhang eine Rolle spielen, wurden zwar vom Finanzgericht nicht ausdrücklich aufgeworfen. Da sie die Klägerin des Ausgangsverfahrens aber für bedeutend hält und da auch die Kommission im Interesse der Vollständigkeit der Untersuchung auf sie eingegangen ist, sollten wir sie gleichfalls verfolgen.

Das eine Problem ergibt sich aus der These, es habe nach Artikel 1 Absatz 2 letzter Absatz der Verordnung Nr. 974 von der Möglichkeit der Ausgleichsregelung nur Gebrauch gemacht werden dürfen, sofern die Anwendung der in Artikel 1 Absatz 1 genannten Währungsmaßnahmen zu Störungen des Warenverkehrs mit Agrarerzeugnissen führte. Dies traf nach Ansicht der Klägerin für bulgarischen Schafskäse nicht zu, und deshalb hätte er — wie sie meint — in die Ausgleichsregelung nicht einbezogen werden dürfen. — Das andere Problem beruht auf dem Vorwurf der Klägerin, die Ausgleichsregelung sei diskriminierend, weil

sie zwar bulgarischen Schafskäse, nicht aber bestimmte italienische Käsesorten erfasse.

Sehen wir also noch zu, ob sich die Rechtmäßigkeit der Erhebung von Ausgleichsabgaben auf bulgarischen Schafskäse im März 1972 unter diesen Aspekten in Zweifel ziehen läßt.

aa) Zunächst zu der zitierten Störungsklausel des Artikels 1 der Verordnung Nr. 974. Nach Ansicht der Klägerin sollen in diesem Zusammenhang zwei Gesichtspunkte in Betracht kommen: einmal die Tatsache, daß im Verhältnis DM/bulgarische Lewa kein nennenswerter Aufwertungseffekt zu verzeichnen war, und zum anderen die Erkenntnis, daß in Ermangelung eines Konkurrenzverhältnisses von bulgarischem Schafskäse keine Gefahr für den in der Gemeinschaft produzierten Käse ausging.

Was zunächst den ersten Gesichtspunkt angeht, so erscheint es mir außerordentlich fraglich, ob es der Kommission entgegen der Vorschrift des Artikels 2 der Verordnung Nr. 974, nach der das Verhältnis zum Dollar für maßgeblich erklärt worden ist, bei der *Anwendung* der Ausgleichsregelung möglich war, die Entwicklung einzelner Währungen im Lichte der Störungsklausel des Artikels 1 zu berücksichtigen. Unterstellt man jedoch diese Möglichkeit, so kann doch hinsichtlich der Frage, ob eine solche Berücksichtigung *notwendig* war, ihre Unterlassung also einen Ermessensfehler darstellte, kaum der Ansicht der Klägerin gefolgt werden. Tatsächlich greifen alle Erwägungen, die zur Rechtfertigung von Artikel 2 der Verordnung Nr. 974 schon angeführt worden sind, wie die Notwendigkeit, die Verwaltung nicht durch eine zu starke Differenzierung zu überfordern, und die aus der Umgehungsgefahr sowie der Kontrolle des Ursprungs und der Vertragsbasis sich ergebenden Bedenken, auch hier ein. Ich würde deshalb meinen, daß es nicht angeht, auf der Ebene der Durchführung der Ausgleichsregelung einen Gedanken wieder einzuführen, der hinsichtlich der Festlegung ihrer grundlegenden Prinzipien zu Recht schon ausgeschlossen worden ist. Ich würde folglich auch sagen, daß sich eine Störungsgefahr im Sinne von Artikel 1 der Verordnung Nr. 974 nicht unter Berufung auf die Entwicklung der Währung eines bestimmten Exportlandes verneinen läßt.

Zum zweiten Gesichtspunkt, dem Fehlen eines Konkurrenzverhältnisses zwischen bulgarischem Schafskäse und in der Gemeinschaft produziertem Käse, scheint sich mir nach den Einlassungen der Kommission in Wirklichkeit ein anderes Bild als das von der Klägerin entworfene darzubieten. In der Tat kann eine Störungsgefahr — oder, anders gewendet, ein Schutzbedürfnis — wohl schon im Hinblick auf italienischen Schafskäse und den in der Gemeinschaft produzierten Ziegenkäse nicht verneint werden. Auch wird man eine gewisse Austauschbarkeit mit anderem Käse nicht ausschließen können und anerkennen müssen, daß beträchtliche Preisschwankungen bei Importkäse in jedem Fall eine Gefahr für die einheimische Produktion bilden. Davon abgesehen dürfte auch fraglich sein, ob Ausnahmen für einzelne Erzeugnisse, also Spezialprüfungen für bestimmte Produkte, die naturgemäß eine beträchtliche Belastung für die Verwaltung darstellen, von der Kommission zu erwägen waren. Sicherlich konnte daran kaum gedacht werden im Zeitpunkt des Erlasses der Maßnahme, in dem eine korrekte Ermessensausübung nicht mehr verlangte als eine summarische Prognose der künftigen Entwicklung einer Vielzahl von Produkten. Sie konnten allenfalls in Betracht kommen auf besonderen Einzelantrag mit genauer Begründung, von dem jedoch im gegenwärtigen Fall nicht die Rede war.

Danach besteht wohl auch kein Anlaß, die Belastung bulgarischen Schafskäses im Hinblick auf die in Artikel 1 der Verordnung Nr. 974 formulierten Voraussetzungen für rechtswidrig zu erklären.

bb) Der Vorwurf der Diskriminierung schließlich, der im Hinblick auf die Freistellung einiger italienischer Käsesorten erhoben worden ist, läßt sich verhältnis-

mäßig kurz abtun. Tatsächlich ist für seine Würdigung die Erkenntnis ausreichend, daß es an einer Vergleichbarkeit fehlt. Offenbar nämlich haben die visierten Käsesorten einen sehr speziellen Verwendungszweck und einen ungewöhnlich hohen Preis. Sie von der Ausgleichsregelung auszunehmen, bedeutete also keinerlei Gefahr für die einheimische Produktion. Dazu kommt außerdem der Gedanke der Gemeinschaftspräferenz, der es rechtfertigen kann, Produkten aus einem Mitgliedstaat selbst im Rahmen der Ausgleichsregelung eher eine Erleichterung zu verschaffen als Waren aus dritten Ländern.

Es ist folglich auch der zuletzt genannte Gesichtspunkt nicht geeignet, die Belastung bulgarischen Schafskäses als rechtswidrig erscheinen zu lassen.

7. Zusammenfassend kann ich demnach vorschlagen, auf die Fragen des Finanzgerichts Berlin wie folgt zu antworten:

a) Im Verfahren sind keine Gründe sichtbar geworden, aus denen sich die Ungültigkeit der Ratsverordnung Nr. 974/71 und der dazu ergangenen Kommissionsverordnungen Nr. 1013/71, 1014/71 und 548/72, soweit sie zur Erhebung von Ausgleichsbeträgen auf Einfuhren von Milcherzeugnissen aus Bulgarien ermächtigen, ergeben würde. Insbesondere ist davon auszugehen, daß der Rat berechtigt war, die Verordnung Nr. 974/71 auf der Grundlage von Artikel 103 Absatz 2 des EWG-Vertrags zu erlassen und für die Erhebung der Ausgleichsbeträge generell auf das Verhältnis DM/US-Dollar abzustellen.

b) Die Erhebung von Ausgleichsbeträgen gemäß der Verordnung Nr. 974/71 auf Einfuhren aus dritten Ländern war vom Standpunkt des Gemeinschaftsrechts aus auch am 24. März 1972 noch zulässig.

c) Die Vorschrift des Artikels 2 Absatz 2 der Verordnung Nr. 974/71 stellt eine hinreichend bestimmte Grundlage für die von der Kommission vorzunehmende Berechnung der Ausgleichsbeträge dar.

d) Es sind keine Gründe ersichtlich, aus denen die Erhebung eines Ausgleichsbetrags in Höhe von 45,50 DM je 100 kg bulgarischen Schafskäses am 24. März 1972 rechtswidrig erscheinen würde.