BERICHT DES BERICHTERSTATTERS PIERRE PESCATORE VOM 5. OKTOBER 1969

I — Sachverhalt

1. Am 29. September 1969 hat die Regierung der Bundesrepublik Deutschland namentlich in der Absicht, einen spekulativen Devisenzufluß zu hemmen, die Bundesbank gebeten, vorübergehend die Interventionen einzustellen, die der Gewährleistung der früher festgesetzten Höchst- und Mindestkurse der Deutschen Mark dienten.

2. Da einerseits die Preise der den gemeinsamen Agrarmarktordnungen unterliegenden Waren in Rechnungseinheiten festgesetzt sind, andererseits spürbare Abweichungen der tatsächlichen täglichen Kassakurse von der amtlichen DM-Parität gegenüber dem Dollar und damit der Rechnungseinheit festzustellen sind, ist die Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse in die Bundesrepublik zu Preisen möglich, die unter den Interventionspreisen liegen.

3. Die Bundesregierung hat daher am gleichen 29. September angeordnet, daß bei der Einfuhr einer Reihe landwirtschaftlicher Erzeugnisse eine Ausgleichsabgabe zu erheben ist, die berechnet wird nach dem arithmetischen Mittel der Abweichung des Kassakurses von der DM-Dollar-Parität in der Woche, in der die Einfuhr stattfindet.

4. Am 30. September 1969 hat die Bundesrepublik bei der Kommission nach Artikel 226 die Genehmigung der Erhebung von Ausgleichsabgaben bei der Einfuhr und der Gewährung von Ausgleichsbeträgen bei der Ausfuhr bestimmter landwirtschaftlicher Erzeugnisse beantragt.

5. Die Kommission hat die Bundesrepublik mit Entscheidung vom 1. Oktober 1969 „unter Ausschluß jeder anderen, von den geltenden Gemeinschaftsregeln abweichenden Maßnahmen" ermächtigt, die Einfuhr bestimmter landwirtschaftlicher Erzeugnisse aus den Mitgliedstaaten und aus dritten Ländern auszusetzen.

6. Mit ihrer am 3. Oktober 1969 eingereichten Klageschrift hat die Bundesrepublik beim Gerichtshof beantragt, diese Entscheidung aufzuheben, „soweit sie weitergehende Eingriffe in den Gemeinsamen Markt als im deutschen Antrag vom 30. September vorgesehen genehmigt und die in diesem Antrag vorgesehenen Maßnahmen untersagt".

7. Am gleichen Tage hat die Bundesrepublik einen Antrag auf Aussetzung des Vollzugs der angefochtenen Bestimmungen der genannten Entscheidung eingereicht.

8. Die Kommission hat am 4. Oktober schriftliche Erklärungen eingereicht.

9. Der Präsident des Gerichtshofes hat mit Verfügung vom 3. Oktober 1969 gemäß Artikel 85 der Verfahrensordnung die Entscheidung dem Gerichtshof übertragen.

10. Mit Verfügung vom gleichen Tage sind die Parteien zu mündlicher Stellungnahme in der Sitzung vom 5. Oktober 1969 geladen worden.

II — Anträge der Parteien

1. Die *Regierung der Bundesrepublik* beantragt gemäß Artikel 185 EWGV, die Durchführung der Entscheidung der Kommission vom 1. 10. 1969 betreffend Ermächtigung der Bundesrepublik Deutschland zur Ergreifung von Schutzmaßnahmen für die Landwirtschaft insoweit bis zur Entscheidung des Rechtsstreits in der Hauptsache auszusetzen, als in ihr jede anderen, von den geltenden Gemeinschaftsregeln abweichenden Maßnahmen ausgeschlossen werden.

2. Die *Kommission* beantragt,

— den Antrag auf Aussetzung des Vollzugs der angefochtenen Entscheidung abzulehnen,

— der Antragstellerin die Kosten aufzuerlegen.

III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

1. a) Die *Antragstellerin* meint, die mit der Verordnung über die Erhebung einer Ausgleichsabgabe vom 29. September 1969 angeordneten Schutzmaßnahmen würden durch die Artikel 109 und 115 EWGV gerechtfertigt. Die Kommission wolle aber die Aufhebung dieser Verordnung erreichen oder ihr zumindest die gemeinschaftsrechtliche Grundlage entziehen. Die Bundesrepublik habe daher ein Rechtsschutzinteresse im vorliegenden Verfahren.

b) Außerdem sei es dringlich, auf Gemeinschaftsebene festzustellen, daß Maßnahmen, die weniger weitgehend seien als die vollständige Einfuhrsperre, vorläufig weiter angewendet werden können. Anderenfalls könnten die deutschen Gerichte die Anwendung der streitigen Verordnung ablehnen.

c) Die Aussetzung des Vollzugs sei notwendig: Rechtlich schaffe der Vollzug der Entscheidung der Kommission einen Zustand, der nicht wieder beseitigt werden könne, auch wenn die Entscheidung später im Hauptprozeß aufgehoben werde. Tatsächlich seien auf dem Agrarmarkt schwere Störungen zu befürchten, wenn kein Ausgleichsabgabensystem bestehe. Die Verhängung einer Einfuhrsperre für alle wichtigen Agrarerzeugnisse durch einen Staat mit einem so bedeutenden Außenhandel, wie ihn die Bundesrepublik habe, würde unabsehbare Auswirkungen auf den Gemeinsamen Markt und den gesamten Welthandel haben.

d) Endlich greife die Aussetzung des Vollzugs der Entscheidung in der Hauptsache nicht vor. Sie erhalte nur den bestehenden Zustand aufrecht.

2. Die *Antragsgegnerin* schildert zunächst die Wirtschafts- und Währungslage, in der die deutsche Regierung ihren Antrag vom 30. September gestellt und sie selbst ihre Entscheidung vom 1. Oktober 1969 getroffen hat, und führt sodann im wesentlichen aus:

a) Das wahre Ziel des Aussetzungsantrags bestehe darin, die Sanktionierung der von der deutschen Regierung bereits erlassenen Verordnung nach Gemeinschaftsrecht zu erlangen, oder genauer, da die Kommission die beantragte Genehmigung bereits ausdrücklich versagt habe, vom Gerichtshof eine Legitimation dieser einseitigen Maßnahme nach Artikel 226 EWGV zu erhalten. Damit wolle die deutsche Regierung erreichen, daß die Entscheidung der Kommission durch eine solche des Gerichtshofes ersetzt werde. Dieses Verlangen sei nach den vom Gerichtshof in seiner Rechtsprechung aufgestellten Grundsätzen abzulehnen.

Schutzmaßnahmen nach Artikel 226 seien nur in den Grenzen und unter den Bedingungen zulässig, die die Kommission festlege. Auch bei Fehlen der alle anderen, vom geltenden Gemeinschaftsrecht abweichenden Maßnahmen ausschließenden Bestimmung der angefochtenen Entscheidung hätte die deutsche Regierung die von ihr vorgeschlagenen Schutzmaßnahmen nur aufgrund einer positiven Ermächtigung seitens der Kommission erlassen dürfen. Ihr Aussetzungsantrag gehe daher ins Leere.

b) Der Hinweis der deutschen Regierung auf die Artikel 109 und 115 sei gegenstandslos, nachdem die Kommission über den allein auf Artikel 226 gestützten Antrag entschieden habe. Jede andere Lösung wäre mit der im Vertrag vorgesehenen Zuständigkeitsverteilung und mit dem gesamten System der Schutzklauseln unvereinbar.

c) Die deutsche Regierung habe nicht nachgewiesen, daß die Gefahr eines schweren oder nicht wiedergutzumachenden Schadens drohe, was eine unerläßliche Voraussetzung für die Aussetzung des Vollzugs sei. Die Unvermeidlichkeit eines solchen Schadens sei nicht dargetan, und wenn er eintrete, sei die Aussetzung der Einfuhren, zu der die Kommission die Ermächtigung erteilt hat, ein geeignetes Mittel, ihn abzuwenden.

Nichts verpflichte übrigens die Bundes-

republik, sämtliche Einfuhren für längere Zeit auszusetzen.

d) Endlich könne die Aussetzung des Vollzugs nur angeordnet werden, wenn eine starle Vermutung dafür spreche, daß der Antrag zur Hauptsache begründet sei. Dies sei vorliegend nicht der Fall:

— Die angefochtene Entscheidung verstoße nicht gegen Artikel 226 Absatz 3, da die Kommission mit ihrer Auffassung, daß eine kurzseitige Aussetzung der Einfuhren, die auf bestimmte Erzeugnisse beschränkt werden könne, als das kleinere Übel anzusehen sei, den ihr nach dieser Bestimmung zustehenden Entscheidungsspielraum nicht überschritten habe.

— Es liege keine Verweigerung einer Ermächtigung zu Schutzmaßnahmen vor.

— Daraus, daß die Entscheidungsbegründung zur Rechtfertigung der Anwendung von Artikel 226 EWGV die Schwierigkeiten erwähne, die im Agrarbereich durch die flexiblen Wechselkurse entstanden seien, könne nicht geschlossen werden, daß die Kommission von ihren Befugnissen zu einem anderen Zweck als dem Gebrauch gemacht habe, zu dem sie ihr verliehen sind.

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JOSEPH GAND VOM 5. OKTOBER 1969 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Da die Parteien sehr ausführliche schriftliche Erklärungen eingereicht und diese soeben in der mündlichen Verhandlung noch ergänzt haben, kann ich meine Schlußanträge zu dem Ihnen heute vorliegenden Antrag recht kurz fassen. Ich werde mich — ist es nötig, das zu sagen? — bei meinen Ausführungen um Objektivität und um die einem Richter geziemende Unbefangenheit bemühen. Außerdem werde ich mich, auch auf die Gefahr hin, nüchtern zu erscheinen, ausschließlich an die Frage halten, die uns heute beschäftigt. Denn im gegenwärtigen Verfahrensstadium haben Sie ja noch nicht über die Rechtmäßigkeit der am 1. Oktober von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften getroffenen Entscheidung zu befinden. Deren Aufhebung strebt die Bundesrepublik Deutschland in einem besonderen Rechtsstreit an, der aber erst begonnen hat und in dem die Parteien sich noch eingehender zu äußern haben werden. Heute ist nur beantragt, die Aussetzung des Vollzugs dieser Entscheidung in einem noch näher zu bestimmenden Umfang anzuordnen.

Dieser mit der Klageschrift zusammen eingereichte Antrag wird auf Artikel 185 EWG-Vertrag gestützt, der folgenden Wortlaut hat:

Klagen bei dem Gerichtshof haben keine aufschiebende Wirkung. Der Gerichtshof kann jedoch, wenn er es den Umständen nach für nötig hält, die Durchführung der angefochtenen Handlung aussetzen.

Nach dieser Vorschrift, die der im öffentlichen Recht und Verwaltungsrecht herrschenden Lehre entspricht, hat die Aussetzung Ausnahmecharakter. Die Kontinuität des Verwaltungshandelns setzt in der Tat voraus, daß die Entscheidungen der öffentlichen Behörden vollzogen werden, solange das zuständige Gericht nicht ihre Rechtswidrigkeit festgestellt hat. Wenn der Richter, sei es auch nur vorübergehend, das Verwaltungshandeln hemmt, greift er schon dadurch in dieses Handeln ein; er übernimmt eine Aufgabe der Exekutive und überschreitet damit seine Rolle als Richter über die Rechtmäßigkeit. Normalerweise wird die Rechtmäßigkeitskontrolle durch die erga omnes mit rückwirkender Kraft ausgesprochene Aufhebung sichergestellt, und der Urheber der angefochtenen Maßnahme hat dann die notwendigen Schritte zu unternehmen,

1 — Aus dem Französischen übersetzt.