treten dieser Verordnung anwendbar.

3. Artikel 16 der Verordnung Nr. 19 ist in dem Sinne auszulegen, daß die Mitgliedstaaten bis zum Inkrafttreten der in Absatz 3 dieses Artikels vorgesehenen Durchführungsbestimmungen vorübergehend alle mit den Grundsätzen der Verordnung vereinbaren Ausführungsmaßnahmen treffen konnten, soweit sie dem zukünftigen Handeln der Gemeinschaftsorgane nicht vorgriffen, und daß sie die gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen vorbereiten konnten, die es ihnen ermöglichen sollten, mit Inkrafttreten der Verordnung Nr. 87 die ihnen durch deren Artikel 7 Absatz 2 im Interesse der Gemeinschaft übertragenen Aufgaben voll zu übernehmen.

4. Artikel 43 Absatz 2 Unterabsatz 3 ist eingehalten, wenn die wesentlichen Grundzüge der Agrarverordnungen nach dem in dieser Vorschrift vorgesehenen Verfahren festgelegt worden sind. Dagegen können die Durchführungsbestimmungen zu den Grundverordnungen vom Rat selbst oder aufgrund einer Ermächtigung gemäß Artikel 155 von der Kommission nach einem von Artikel 43 abweichenden Verfahren erlassen werden.

5. Das Verwaltungsausschußverfahren gibt dem Rat die Möglichkeit, der Kommission beträchtliche Durchführungsbefugnisse unter dem Vorbehalt zu übertragen, daß er gegebenenfalls die Entscheidung an sich ziehen kann, verfälscht aber nicht die Gemeinschaftsstruktur und das institutionelle Gleichgewicht. Sonach läßt sich die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsausschußverfahrens im Sinne der Artikel 25 und 26 der Verordnung Nr. 19 nicht mit dem Hinweis auf die institutionelle Struktur der Gemeinschaft bestreiten.

In der Rechtssache 30/70

betreffend das dem Gerichtshof aufgrund von Artikel 177 EWG-Vertrag vom Hessischen Verwaltungsgerichtshof in Kassel in dem vor diesem Gericht anhängigen Rechtsstreit

OTTO SCHEER, mit Sitz in Hannover,

gegen

EINFUHR- UND VORRATSSTELLE FÜR GETREIDE UND FUTTERMITTEL, Frankfurt am Main,

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung von Artikel 16 Absätze 2 und 3 der Verordnung Nr. 19 des Rates vom 4. April 1962 „über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Getreide" im Hinblick auf Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 87 der Kommission vom 25. Juli 1962 „über den Erlaß von Durchführungsbestimmungen zu den Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen für

Getreide und Getreideerzeugnisse" sowie auf § 7 des Gesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 26. Juli 1962 zur Durchführung der Verordnung Nr. 19

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten R. Lecourt, der Kammerpräsidenten A. M. Donner und A. Trabucchi, der Richter R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore (Berichterstatter) und H. Kutscher,

Generalanwalt : A. Dutheillet de Lamothe
Kanzler : A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

I — Sachverhalt und Verfahren

Die Firma Otto Scheer erwirkte am 13. März 1963 bei der Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Frankfurt am Main, eine Einfuhrlizenz über 150 Tonnen Hafer.
Die Ausstellung der Lizenz wurde gemäß § 7 Absatz 1 des deutschen „Gesetzes zur Durchführung der Verordnung Nr. 19" vom 26. Juli 1962 (Bundesgesetzblatt 1962 I, S. 455) von der Stellung einer Kaution in Höhe von 10 % des Preises frei Grenze, des cif- oder des Angebotspreises der Erzeugnisse abhängig gemacht, um die Erfüllung der Verpflichtung zur Einfuhr während der Gültigkeitsdauer der Lizenz zu sichern.
Während der Gültigkeitsdauer der Lizenz erfolgte keine Einfuhr; deshalb erklärte die Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel durch Bescheid vom 24. Juli 1963 die Kaution in Höhe von 3 682,20 DM für verfallen. Nachdem die Einfuhr- und Vorratsstelle am 9. September 1963 den Widerspruch der Firma Otto Scheer zurückgewiesen hatte, erhob diese am 19. September 1963 vor dem Verwaltungsgericht Frankfurt am Main Klage. Sie machte geltend, Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 87 der Kommission vom 25. Juli 1962 über den Erlaß von Durchführungsbestimmungen zu den Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen für Getreide und Getreideerzeugnisse (Amtsblatt 1962, S. 1895), auf der § 7 des deutschen Gesetzes zur Durchführung der Verordnung Nr. 19 beruhe, sei rechtswidrig, namentlich weil er eine Subdelegation der Befugnis, die Einzelheiten der Stellung, der Höhe und des Verfalls der Kaution zu regeln, auf die Mitgliedstaaten enthalte.

Das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main wies diese Klage mit Urteil vom 15. Juni 1966 ab. Es führte in seinem Urteil namentlich aus, das deutsche Gesetz zur Durchführung der Verordnung Nr. 19 beruhe nicht auf einer Subdelegation von Befugnissen, die Mitgliedstaaten besäßen vielmehr eine originäre Befugnis, eine dem Sachbereich der Gemeinschaft zugehörende Materie zu regeln, solange die Gemeinschaft von ihrer Rechtsetzungsbefugnis keinen Gebrauch gemacht habe; die Kommission sei nicht verpflichtet gewesen, die Einzelheiten der Stellung, der Höhe und des Verfalls der Kaution sofort selbst zu regeln.

Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hat auf die von der Firma Otto Scheer gegen dieses Urteil eingelegte Berufung durch einen in der Kanzlei des Gerichtshofes am 17. Juni 1970 eingetragenen Beschluß vom 25. Mai 1970 den Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag um Vorabentscheidung über die Auslegung von Artikel 16 Absätze 2 und 3 der Verordnung Nr. 19 des Rates vom 4. April 1962 über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Getreide (Amtsblatt 1962, S. 933), insbesondere zu der Frage ersucht, ob Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 87 der Kommission vom 15. Juli 1962 über den Erlaß von Durchführungsbestimmungen zu den Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen für Getreide und Getreideerzeugnisse sowie § 7 des deutschen Gesetzes zur Durchführung der Verordnung Nr. 19 vom 26. Juli 1962 mit Artikel 16 Absatz 3 der Verordnung Nr. 19 vereinbar sind.

In seinem Vorlagebeschluß stellt der *Hessische Verwaltungsgerichtshof* nachstehende Fragen. von denen die Entscheidung des Ausgangsverfahrens abhängen könne :

1. a) Ist Artikel 61 Ziffer 2 in Verbindung mit Ziffer 3 der Verordnung Nr. 19 des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Getreide vom 4. April 1962 (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1962, S. 933) dahin auszulegen, daß von dem Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung ab die Erteilung einer Einfuhrlizenz von der Stellung einer Kaution abhängig gemacht und bei Nichtdurchführung einer Einfuhr während der Gültigkeitsdauer der Einfuhrlizenz eine Kaution für verfallen erklärt werden konnte?

   b) Oder sollten diese Anordnungen (die Stellung und der Verfall einer Kaution für Einfuhrlizenzen) erst nach Erlaß der nach Artikel 16 Ziffer 3 der Verordnung Nr. 19 des EWG-Rats vorgesehenen Durchführungsbestimmungen zulässig sein?

2. a) Ist Artikel 16 Ziffer 3 der Verordnung Nr. 19 des Rates der EWG über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Getreide vom 4. April 1962 dahin auszulegen, daß mit dem Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung nur noch die Kommission der EWG zur Regelung der Stellung, des Verfalls und der Höhe von Kautionen für Einfuhrlizenzen befugt sein sollte?

   b) Oder sollten bis zum Inkrafttreten der nach Artikel 16 Ziffer 3 der Verordnung Nr. 19 des EWG-Rats zu erlassenden Durchführungsbestimmungen die einzelnen Mitgliedstaaten der EWG berechtigt sein, die Stellung, den Verfall und die Höhe einer Kaution für Einfuhrlizenzen zu regeln, so daß dementsprechend die Bundesrepublik Deutschland in § 7 des Gesetzes zur Durchführung der Verordnung Nr. 19 des Rates der EWG vom 26. Juli 1962 (BGBl. I, S. 455) eine Regelung in bezug auf Kautionen für Einfuhrlizenzen treffen durfte?

3. a) Mußte die Kommission der EWG beim Erlaß der nach Artikel 16 Ziffer 3 der Verordnung Nr. 19 des Rates der EWG vorgesehenen Durchführungsbestimmungen alle Einzelheiten über die Stellung, den Verfall und die Höhe einer Kaution für Einfuhrlizenzen selbst regeln?

   b) Oder durfte die Kommission der EWG — wie das in Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 87 über den Erlaß von Durchführungsbestimmungen zu den Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen für Getreide und Getreideerzeugnisse vom 25. Juli 1962 (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1962, S. 1895) geschehen ist — die Festsetzung der Einzelheiten für die Stellung, den Verfall und die Höhe der Kaution für Einfuhrlizenzen „bis zu ihrer Harmonisierung nach dem Verfahren des Artikels 26 der Verordnung Nr. 19 des Rates" den Mitgliedstaaten der EWG überlassen und sich auf eine Mitteilungspflicht dieser Mitgliedstaaten über die von ihnen getroffenen Regelungen beschränken?

4. Ist das Verfahren des Artikels 26 der Verordnung Nr. 19 des Rates der EWG, nach dem die Verordnung Nr. 87 der Kommission der EWG erlassen worden ist, mit höherwertigem EWG-Recht vereinbar?

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben die Klägerin des Ausgangsverfahrens am 5. August und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 21. August 1970 schriftliche Erklärungen abgegeben.

Der Gerichtshof hat auf den Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, ohne vorherige Beweisaufnahme in die mündliche Verhandlung einzutreten. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften haben in der Sitzung vom 11. November 1970 mündliche Ausführungen gemacht. Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 2. Dezember 1970 vorgetragen. In dem Verfahren vor dem Gerichtshof wird die Klägerin des Ausgangsverfahrens durch Rechtsanwalt Fritz Modest, zugelassen in Hamburg, und die Kommission durch ihren Rechtsberater Claus-Dieter Ehlermann vertreten.

II — Vor dem Gerichtshof abgegebene Erklärungen

Die *Firma Otto Scheer*, Klägerin des Ausgangsverfahrens, macht gegen die Gültigkeit der Kautionsregelung im wesentlichen folgendes geltend :

a) In formeller Hinsicht

— Die Verwirkung der Kaution stelle eine strafähnliche Sanktion oder Geldbuße dar, die den Importeur oder Exporteur im Falle der Nichterfüllung der ihm auferlegten öffentlich-rechtlichen Verpflichtung treffe. Die Organe der EWG seien nur in den Fällen berechtigt, Geldbußen oder Sanktionen mit Strafcharakter aufzuerlegen, in denen der Vertrag sie ausdrücklich dazu ermächtigt. Die Artikel 39 ff., in denen die Agrarmarktorganisation geregelt ist, enthielten jedoch keine derartigen Ermächtigungsvorschriften.

— Die Kautionsregelung beruhe auf dem sogenannten „Verwaltungsausschuß-Abstimmungsverfahren". Dieses Verfahren verstoße gegen den Vertrag : Es räume dem Verwaltungsausschuß ein Mitwirkungsrecht an der gesetzgebenden Tätigkeit der Kommission ein, mache die Verpflichtung zur Anhörung des Parlaments illusorisch und gebe den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, vom Rat eine „Kassation" der Kommissionsverordnungen zu erlangen. Die in diesem

rechtswidrigen Verfahren ergangenen Verordnungen der Kommission seien rechtsunwirksam.

b) Zur Substanz der Kautionsregelung

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens führt aus, diese Regelung müsse dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragen, der sowohl im deutschen Grundgesetz als auch im Gemeinschaftsrecht verankert sei. Hierzu sei insbesondere folgendes festzustellen :

— Die Verordnungen zur Errichtung der gemeinsamen Agrarmarktorganisationen beschränkten sich grundsätzlich auf eine Marktlenkung über den Preis. Die Preisregelung habe eine automatische Schleusenwirkung auf die Mengenbewegungen im Gemeinsamen Markt und halte jede Störung von ihm fern. Infolgedessen liege der Schwerpunkt für die Beurteilung des Marktes und seiner Entwicklung in der Beobachtung und Kontrolle einerseits der Binnenmarktpreise und andererseits der Lage auf dem Weltmarkt. Demgegenüber sei eine Mengenkontrolle wie die durch das System der Ein- und Ausfuhrlizenzen, deren Ausnutzung durch die Kaution gesichert werden solle, nur von untergeordneter Bedeutung.

Die Kautionsregelung erweise sich sonach im Hinblick auf das mit den Agrarverordnungen verfolgte Ziel als wirkungslos und sogar als systemwidrig. Sie sei auch deshalb wirkungslos, weil sie weder die tatsächliche Erfüllung der Ein- oder Ausfuhrverpflichtung sichern noch den zuständigen Behörden innerhalb angemessener Fristen ein zuverlässiges Bild der Marktlage oder gar der zukünftigen Marktentwicklung gewährleisten könne.

— Außerdem seien die Interventionsstellen und die Kommission technisch nicht in der Lage, die durch das beanstandete System gewonnenen Informationen auszuwerten.

— Schließlich belaste die Verpflichtung zur Kautionsstellung die Liquidität der Unternehmen, insbesondere der kleinen und mittleren, schwer, und die Kaution sei, ganz besonders bei Vorausfestsetzung der Abschöpfung oder Erstattung, im Vergleich zu den normalen Gewinnspannen des Handels überhöht.

— Aus alledem gehe hervor, daß den Importeuren und Exporteuren ohne jede Notwendigkeit eine empfindliche Last aufgebürdet werde. Jede belastende Maßnahme aber, auch wenn sie für sich allein tragbar sei, verstoße gegen das Prinzip der Verhältnismäßigkeit, wenn sie überflüssig sei, wenn ein Mißverhältnis zwischen ihr und dem Ergebnis bestehe, das mit ihr erreicht werden könne oder solle, wenn dieses Ziel überhaupt mit den eingesetzten Mitteln nicht erreicht werden könne oder wenn zu seiner Erreichung andere, weniger belastende Mittel zur Verfügung ständen.

— Die Kautionsregelung verstoße auch deshalb gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, weil sie eine Ausnahme vom Kautionsverfall nur bei höherer Gewalt vorsehe und infolgedessen Sachverhalte ausschließe, in denen die Lizenz aus durchaus vertretbaren kaufmännischen Erwägungen nicht ausgenutzt worden sei, insbesondere wenn ihre Ausnutzung den Zielen der gemeinsamen Marktorganisation oder der kaufmännischen Vernunft widersprochen hätte (z.B. im Fall einer Änderung der einschlägigen Rechtsvorschriften in der Zeit zwischen der Beantragung und der Erteilung der Lizenz).

c) Zu den vom Hessischen Verwaltungsgericht gestellten Einzelfragen trägt die Klägerin des Ausgangsverfahrens insbesondere folgendes vor :

— Das deutsche Gesetz zur Durchführung der Kautionsregelung, insbesondere sein § 7, sei zu einem Zeitpunkt erlassen und veröffentlicht worden (am 26. bzw. 28. Juli 1962), zu dem Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 87, welcher die Mitgliedstaaten ermächtige, die Einzelheiten für die Stellung, den Verfall und die Höhe der Kaution fest-

zusetzen, noch nicht in Kraft gewesen sei (die Verordnung Nr. 87 vom 25. Juli 1962, die im Amtsblatt der Gemeinschaften vom 28. Juli 1962 veröffentlicht wurde, sei laut ihrem Artikel 10 erst am 30. Juli in Kraft getreten). Artikel 16 Absätze 2 und 3 der Verordnung Nr. 19 enthielten für sich allein jedoch keine unmittelbare Ermächtigung des deutschen Gesetzgebers, den § 7 des deutschen Durchführungsgesetzes zu erlassen.

— Nur die Kommission könne vom Rat ermächtigt werden, die Rechtsnormen für die Durchführung der gemeinsamen Agrarmarktorganisationen zu erlassen, und sie könne dies nur im Rahmen der ihr vom Rat erteilten Ermächtigung tun. Artikel 16 der Verordnung Nr. 19 enthalte jedoch keine Ermächtigung der Kommission, den Mitgliedstaaten die Befugnis zu übertragen, die Einzelheiten für die Stellung, den Verfall und die Höhe der Kaution zu erlassen; Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 87 sei daher unwirksam. Ferner habe die Kommission dadurch, daß sie keine Höchstsätze der Kaution und des Kautionsverfalls festgelegt habe, Ungleichheiten in die Kautionsregelung eingeführt, die zu Wettbewerbsverzerrungen hätten führen können.

— Das „Verwaltungsausschuß-Verfahren" verstoße gegen den Vertrag, da es diesem Ausschuß ein Mitwirkungsrecht einräume, das über ein bloßes Anhörungsrecht hinausgehe und dadurch sowohl Rechtsetzungskompetenzen des Rates und der Kommission als auch die gerichtlichen Kompetenzen des Gerichtshofes beeinträchtige.

Die *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* trägt im wesentlichen folgendes vor :

a) Artikel 16 Absatz 3 der Verordnung Nr. 19 habe die Kommission keineswegs verpflichtet, sofort selbst alle Einzelheiten für die Stellung und den Verfall sowie die Höhe der Kaution für Einfuhrlizenzen zu regeln; er habe ihr vielmehr gestattet, dies zunächst — wie es in Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 87 vorgesehen sei — den Mitgliedstaaten zu überlassen.

Nach der Verordnung Nr. 19 sei die Kommission lediglich gehalten gewesen, vor dem 30. Juli 1962 die Durchführungsbestimmungen zur Regelung der Einfuhrlizenzen zu erlassen, die sie bei Berücksichtigung aller Umstände jeweils für erforderlich gehalten habe. Sie zu verpflichten, alle diese Durchführungsvorschriften zu erlassen, wäre ein praktisch unmögliches Verlangen gewesen, hätte den experimentellen und auf Evolution angelegten Charakter der Verordnung Nr. 19 verkannt und dem Wortlaut und der Struktur des EWG-Vertrags widersprochen, der von dem Grundsatz der schritt- und stufenweisen Verwirklichung der gemeinsamen Agrarpolitik beherrscht sei.

Soweit die Gemeinschaft von der ihr in Artikel 43 EWG-Vertrag von den Mitgliedstaaten verliehenen Befugnis zur Rechtsetzung auf dem Gebiet der gemeinsamen Agrarpolitik keinen Gebrauch gemacht habe, bestehe die Regelungskompetenz der Mitgliedstaaten — vorbehaltlich der sich aus dem EWG-Vertrag selbst ergebenden Schranken — fort. Die Gemeinschaft habe keine erschöpfende und abschließende Regelung für die der Verordnung Nr. 19 unterliegenden Waren geschaffen, und die von den Durchführungsvorschriften der Gemeinschaft nicht geregelten Bereiche seien in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten verblieben.

Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 87 enthalte also keine Delegationsnorm; er verpflichte die Mitgliedstaaten, die Einzelheiten für die Stellung und den Verfall sowie die Höhe der Kaution vorübergehend zu regeln und damit ihre Rechtsetzungsbefugnis, solange die Gemeinschaft sie nicht selbst in Anspruch nehme, weiterhin auszuüben.

Selbst wenn Artikel 16 der Verordnung Nr. 19 dahin ausgelegt würde, daß durch seinen Erlaß der Kompetenzbereich „Lizenz" voll von der Gemeinschaft in Anspruch genommen worden sei, würde sich die Feststellung ergeben, daß Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung

Nr. 87 den Mitgliedstaaten eine durchaus rechtmäßige Rückdelegation von Kompetenzen zubilligte.

b) Das sogenannte „Verwaltungsausschuß-Verfahren" sei vertragskonform.
Die Befugnis zur Rechtsetzung für die Gemeinschaft könne gewiß nicht anderen Instanzen als dem Rat und der Kommission verliehen werden; die Mitwirkung eines Ausschusses bei der Rechtsetzung durch die Kommission sei jedoch durchaus legal.
Artikel 155 vierter Gedankenstrich des EWG-Vertrags gestatte es dem Rat, die Kommission mit der Durchführung der von ihm erlassenen Vorschriften zu beauftragen und den Umfang und die Bedingungen, zu denen er ihr Durchführungskompetenzen zuweisen will, nach seinem Ermessen zu bestimmen.
Der Rat verlasse diesen Ermessensspielraum nicht, wenn er die Übertragung von Befugnissen auf die Kommission an die Verpflichtung knüpfe, vor Erlaß der Durchführungsmaßnahmen die Stellungnahme eines aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammengesetzten Ausschusses einzuholen.
Eine negative Stellungnahme des Verwaltungsausschusses nehme der Kommission ihre Befugnisse nicht, sondern verpflichte sie lediglich, die beschlossene Maßnahme dem Rat mitzuteilen, und ermächtige diesen, anders zu entscheiden. Nichts stehe dem entgegen, daß der Rat sich ein solches Recht vorbehalte, und die Kontrolle durch den Gerichtshof werde in keiner Weise beeinträchtigt.
Die der Kommission im „Verwaltungsausschuß-Verfahren" zugewiesenen Kompetenzen seien Durchführungsbefugnisse. Sie könnten daher nach anderen Regeln als denen ausgeübt werden, die in Artikel 43 Absatz 2 Unterabsatz 3 EWG-Vertrag nur für die Beschlüsse vorgesehen seien, mit denen die Grundsätze der gemeinsamen Agrarpolitik, insbesondere die Leitlinien der gemeinsamen Marktorganisation festgelegt werden sollten. Die für das institutionelle Gleichgewicht zwischen Rat und Kommission maßgebenden Grundsätze seien im vorliegenden Fall beachtet worden.
Zu der dem Rat eingeräumten Möglichkeit, mit qualifizierter Mehrheit eine von der der Kommission verschiedene Entscheidung zu treffen, sei zu bemerken, daß die Änderungsbefugnisse des Rates im Rahmen des „Verwaltungsausschuß-Verfahrens" mit den in Artikel 149 Absatz 1 EWG-Vertrag vorgesehenen Befugnissen nicht vergleichbar seien.

Entscheidungsgründe

1 Der Hessische Verwaltungsgerichtshof ersucht durch Beschluß vom 15. Mai 1970, beim Gerichtshof eingegangen am 17. Juni 1970, aufgrund von Artikel 177 EWG-Vertrag um Vorabentscheidung über die Auslegung von Artikel 16 Absätze 2 und 3 der Verordnung Nr. 19 des Rates über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Getreide vom 4. April 1962 (Amtsblatt 1962, S. 933) und insbesondere darüber, ob Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 87 der Kommission über den Erlaß von Durchführungsbestimmungen zu den Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen für Getreide und Getreideerzeugnisse vom 25. Juli 1962 (Amtsblatt 1962, S. 1895) sowie § 7 des deutschen Gesetzes vom 26. Juli 1962 (BGBl. I, S. 455) zur Durchführung der Verordnung Nr. 19 des Rates mit Artikel 16 Absatz 3 der Verordnung Nr. 19 vereinbar sind.

2 Aus den dem Gerichtshof vorgelegten Akten geht hervor, daß diese Frage in einem Berufungsverfahren gegen ein Urteil des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main aufgeworfen worden ist; das angegriffene Urteil hatte eine Anfechtungsklage gegen einen Bescheid der Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel abgewiesen, durch den eine Kaution für verfallen erklärt worden war, weil die Klägerin des Ausgangsverfahrens von einer ihr gemäß den Vorschriften von Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 87 der Kommission aufgrund von § 7 des deutschen Gesetzes vom 26. Juli 1962 erteilten Einfuhrlizenz nicht fristgerecht Gebrauch gemacht hatte. Im Hinblick auf die Entscheidungsgründe des erstinstanzlichen Urteils sowie auf das Berufungsvorbringen der Klägerin zur Rechtmäßigkeit der gemäß den erwähnten nationalen und gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen geschaffenen Kautionsregelung präzisiert der Hessische Verwaltungsgerichtshof sein Ersuchen durch vier Unterfragen. Die drei ersten Fragen beziehen sich auf verschiedene Seiten ein und desselben Problems, wie nämlich die Zuständigkeiten zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten verteilt waren zunächst während des ersten Abschnitts der Geltungsdauer der in Artikel 16 der Verordnung Nr. 19 vorgesehenen Ein- und Ausfuhrregelung, der Zeit bis zum Inkrafttreten der zur Durchführung von Artikel 16 Absatz 3 ergangenen Verordnung Nr. 87 der Kommission und sodann unter der Herrschaft dieser Durchführungsverordnung. Diese drei Fragen sind wegen des engen Zusammenhangs, der zwischen ihnen besteht, gemeinsam zu beantworten.

Fragen, die den ersten Abschnitt der Geltungsdauer der Verordnung Nr. 19 betreffen

3 Die Fragen 1, 2 und 3 haben folgenden Wortlaut :

1 a) Ist Artikel 16 Ziffer 2 in Verbindung mit Ziffer 3 der Verordnung Nr. 19 des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Getreide vom 4. April 1962 (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1962, S. 933) dahin auszulegen, daß von dem Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung ab die Erteilung einer Einfuhrlizenz von der Stellung einer Kaution abhängig gemacht und bei Nichtdurchführung einer Einfuhr während der Gültigkeitsdauer der Einfuhrlizenz eine Kaution für verfallen erklärt werden konnte?

b) Oder sollten diese Anordnungen (die Stellung und der Verfall einer Kaution für Einfuhrlizenzen) erst nach Erlaß der nach Artikel 16 Ziffer 3 der Verordnung Nr. 19 des EWG-Rats vorgesehenen Durchführungsbestimmungen zulässig sein?

2 a) Ist Artikel 16 Ziffer 3 der Verordnung Nr. 19 des Rates der EWG über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Getreide vom 4. April 1962 dahin auszulegen, daß mit dem Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung nur noch die Kommission der EWG zur Regelung der Stellung, des Verfalls und der Höhe von Kautionen für Einfuhrlizenzen befugt sein sollte?

b) Oder sollten bis zum Inkrafttreten der nach Artikel 16 Ziffer 3 der Verordnung Nr. 19 des EWG-Rats zu erlassenden Durchführungsbestimmungen die einzelnen Mitgliedstaaten der EWG berechtigt sein, die Stellung, den Verfall und die Höhe einer Kaution für Einfuhrlizenzen zu regeln, so daß dementsprechend die Bundesrepublik Deutschland in § 7 des Gesetzes zur Durchführung der Verordnung Nr. 19 des Rates der EWG vom 26. Juli 1962 (BGBl. I, S. 455) eine Regelung in bezug auf Kautionen für Einfuhrlizenzen treffen durfte?

3 a) Mußte die Kommission der EWG beim Erlaß der nach Artikel 16 Ziffer 3 der Verordnung Nr. 19 des Rates der EWG vorgesehenen Durchführungsbestimmungen alle Einzelheiten über die Stellung, den Verfall und die Höhe einer Kaution für Einfuhrlizenzen selbst regeln?

b) Oder durfte die Kommission der EWG — wie das in Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 87 über den Erlaß von Durchführungsbestimmungen zu den Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen für Getreide und Getreideerzeugnisse vom 25. Juli 1962 (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1962, S. 1895) geschehen ist — die Festsetzung der Einzelheiten für die Stellung, den Verfall und die Höhe der Kaution für Einfuhrlizenzen „bis zu ihrer Harmonisierung nach dem Verfahren des Artikels 26 der Verordnung Nr. 19 des Rates" den Mitgliedstaaten der EWG überlassen und sich auf eine Mitteilungspflicht dieser Mitgliedstaaten über die von ihnen getroffenen Regelungen beschränken?

4 Der Gerichtshof kann im Verfahren nach Artikel 177 nicht, wie es beantragt wird, über die Vereinbarkeit der Vorschriften eines innerstaatlichen Gesetzes mit der Verordnung Nr. 19 des Rates entscheiden. Dagegen ist er zuständig, dem nationalen Gericht die Auslegung des Gemeinschaftsrechts zu geben, die es in den Stand setzt zu entscheiden, ob bei der durch das Inkrafttreten zunächst der Verordnung Nr. 19 des Rates und sodann der Verordnung Nr. 87 der Kommission entstandenen Rechtslage die Bestimmungen des nationalen Gesetzes mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind.

5 Zur Beurteilung der erwähnten Rechtslage müssen die Zeitpunkte des Inkrafttretens der verschiedenen angeführten Rechtsetzungsakte genau festgestellt werden. Die Verordnung Nr. 19 ist nach ihrem Artikel 29 am

21. April 1962 in Kraft getreten. Die nach dem in Artikel 16 Absatz 3 der Verordnung Nr. 19 vorgesehenen Verfahren ergangene Durchführungsverordnung Nr. 87 der Kommission ist gemäß ihrem Artikel 10 am 30. Juli 1962 in Kraft getreten. Das deutsche Gesetz zur Durchführung der Verordnung Nr. 19 ist nach seinem § 23 gleichfalls am 30. Juli 1962 in Kraft getreten. Das Inkrafttreten dieses Gesetzes fällt also zeitlich mit dem der Verordnung Nr. 87 der Kommission zusammen. Sonach ist dieses Gesetz nicht nach der Rechtslage zu beurteilen, die vor Inkrafttreten der Verordnung Nr. 87 bestand.

a) Die Zeit nach Inkrafttreten der Verordnung Nr. 87

6 Artikel 16 Absatz 3 der Verordnung Nr. 19 bestimmt : „Nach dem Verfahren des Artikels 26 werden die Durchführungsbestimmungen zu diesem Artikel erlassen." Die zur Durchführung dieses Artikels 16 ergangene Verordnung Nr. 87 sieht ihrerseits in Artikel 7 Absatz 2 vor, daß bis zu einer Neuregelung „die Einzelheiten für die Stellung und den Verfall sowie die Höhe der Kaution von den Mitgliedstaaten festgesetzt und der Kommission und den übrigen Mitgliedstaaten unverzüglich mitgeteilt [werden]". Diese Bestimmung wird von der Klägerin des Ausgangsverfahrens mit der Begründung beanstandet, der Vertrag erlaube es den Gemeinschaftsorganen nicht, „die ihnen im Rahmen der gemeinsamen Organisation obliegenden rechtsetzenden Maßnahmen auf die Mitgliedstaaten [zu] delegieren".

7 Bei der Auslegung der Vorschrift von Artikel 16 Absatz 3 der Verordnung Nr. 19 muß berücksichtigt werden, in welchem rechtlichen Zusammenhang und zu welcher Zeit sie ergangen ist. Für sich allein hat diese Ermächtigungsvorschrift nicht die Wirkung, die zukünftigen Durchführungsbestimmungen hinsichtlich der Zuständigkeitsabgrenzung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten festzulegen. Gegenstand der Verordnung Nr. 19, die den rechtlichen Rahmen dieser Vorschrift darstellt, ist nach ihrer Präambel und namentlich nach ihrem Artikel 1 die „schrittweise" Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation. Diese Konzeption entspricht vollauf dem System des Vertrages, wie es aus den allgemeinen Bestimmungen des Artikels 8 und für den besonderen Bereich der Landwirtschaft aus den Artikeln 39 Absatz 2 Buchstabe b und 40 Absatz 1 ersichtlich ist.

8 Angesichts des Versuchscharakters der ersten, durch die Verordnung Nr. 19 verkörperten Agrarmarktorganisation und bei der Kürze der zwischen dem Inkrafttreten der Grundverordnung und der Durchführungsverordnung Nr. 87 verstrichenen Zeit war es im Interesse einer schnellen Verwirklichung der Marktorganisation zulässig, den Mitgliedstaaten

vorübergehend Aufgaben zu übertragen, die in einem fortgeschritteneren Entwicklungsstadium von den Gemeinschaftsorganen übernommen wurden. Sonach war in jenem Entwicklungsstadium die Einschaltung der Mitgliedstaaten durchaus keine Anomalie, sondern nur die Erfüllung der in Artikel 5 des Vertrages festgelegten allgemeinen Pflicht der Mitgliedstaaten, alle geeigneten Maßnahmen zur Erfüllung der Verpflichtungen zu treffen, die sich aus Handlungen der Gemeinschaftsorgane ergeben, und ganz allgemein der Gemeinschaft die Erfüllung ihrer Aufgabe zu erleichtern.

9 Hiernach kann Artikel 16 Absatz 3 nicht dahin ausgelegt werden, daß er den Mitgliedstaaten — die, insbesondere durch die Einschaltung des Verwaltungsausschusses, im voraus von den Plänen der Kommission zur Durchführung der in der Verordnung Nr. 19 getroffenen Ein- und Ausfuhrregelung unterrichtet waren — untersagt hätte, gesetzgeberische oder sonstige Maßnahmen vorzubereiten, die es ihnen ermöglichen sollten, mit Inkrafttreten der Verordnung Nr. 87 die ihnen durch deren Artikel 7 Absatz 2 im Interesse der Gemeinschaft übertragenen Aufgaben voll zu übernehmen.

b) Die Zeit zwischen dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 19 und dem der Verordnung Nr. 87

10 Die in Artikel 16 Absatz 2 der Verordnung Nr. 19 enthaltenen Bestimmungen über die Geltung der Einfuhrlizenzen für Getreide und die Kautionsstellung waren mit Inkrafttreten dieser Verordnung anwendbar. Soweit ferner die Gemeinschaft die für das Funktionieren der in Artikel 16 vorgesehenen Ein- und Ausfuhrregelung unerläßlichen Durchführungsbestimmungen noch nicht erlassen hatte, waren die Mitgliedstaaten berechtigt und nach den allgemeinen Vorschriften von Artikel 5 des Vertrages auch verpflichtet, alles zu tun, um sämtlichen Verordnungsvorschriften die ihnen zukommende Wirkung zu sichern.

11 Artikel 16 der Verordnung Nr. 19 ist daher in dem Sinne auszulegen, daß die Mitgliedstaaten bis zum Inkrafttreten der in Absatz 3 dieses Artikels vorgesehenen Durchführungsbestimmungen vorübergehend alle mit den Grundsätzen der Verordnung vereinbaren Ausführungsmaßnahmen treffen konnten, soweit sie dem zukünftigen Handeln der Gemeinschaftsorgane nicht vorgriffen.

Frage der Vereinbarkeit des „Verwaltungsausschußverfahrens" mit höherwertigem Gemeinschaftsrecht

12 Die vierte Frage geht dahin, ob das Verfahren des Artikels 26 der Verordnung Nr. 19 des Rates, nach dem die Verordnung Nr. 87 der Kommission erlassen worden ist, mit höherwertigem EWG-Recht vereinbar ist.

13 Diese Frage betrifft die Rechtmäßigkeit des durch die Artikel 25 und 26 der Verordnung Nr. 19 eingeführten sogenannten Verwaltungsausschußverfahrens, das in zahlreiche andere Agrarverordnungen übernommen worden ist. Wie den Akten und den vor dem Gerichtshof abgegebenen Erklärungen zu entnehmen ist, betrifft die Frage des näheren die Vereinbarkeit des Verwaltungsausschußverfahrens mit der Gemeinschaftsstruktur und dem institutionellen Gleichgewicht unter den Gesichtspunkten des Verhältnisses der Organe zueinander und der Ausübung ihrer jeweiligen Befugnisse.

14 Zunächst wird geltend gemacht, die Zuständigkeit zum Erlaß der umstrittenen Regelung habe beim Rat gelegen, der nach Artikel 43 Absatz 2 Unterabsatz 3 auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Versammlung hätte entscheiden müssen, das eingeschlagene Verfahren sei also von den Verfahrens-und Zuständigkeitsvorschriften dieser Vertragsbestimmung abgewichen.

15 Sowohl das Rechtsetzungssystem des Vertrages, wie es insbesondere in Artikel 155 letzter Gedankenstrich zum Ausdruck kommt, als auch die ständige Praxis der Gemeinschaftsorgane unterscheiden gemäß den in allen Mitgliedstaaten anerkannten Rechtsauffassungen zwischen den Maßnahmen, die ihre Grundlage unmittelbar im Vertrag selbst finden, und dem abgeleiteten Recht, das zur Durchführung dieser Maßnahmen dienen soll. Daher ist nicht zu fordern, daß der Rat alle Einzelheiten der Verordnungen über die gemeinsame Agrarpolitik nach dem Verfahren des Artikels 43 regelt. Dieser Vorschrift ist vielmehr Genüge getan, wenn die wesentlichen Grundzüge der zu regelnden Materie nach diesem Verfahren festgelegt worden sind. Dagegen können die Durchführungsbestimmungen zu den Grundverordnungen vom Rat selbst oder aufgrund einer Ermächtigung gemäß Artikel 155 von der Kommission nach einem von Artikel 43 abweichenden Verfahren erlassen werden.

16 Die in der Durchführungsverordnung Nr. 87 der Kommission geregelten Maßnahmen gehen nicht über den Vollzug der Prinzipien der Grundverordnung Nr. 19 hinaus. Daher konnte die Verordnung Nr. 19 die Kommission zum Erlaß der umstrittenen Durchführungsmaßnahmen ermächtigen, deren Rechtsgültigkeit sonach nicht mit dem Hinweis auf die Anforderungen von Artikel 43 Absatz 2 des Vertrages bestritten werden kann.

17 Die Klägerin des Ausgangsverfahrens beanstandet das Verwaltungsausschußverfahren ferner als eine Einmischung in das Entscheidungsrecht der Kommission, die so weit gehe, daß sie die Unabhängigkeit dieses Organs in Frage stelle. Darüber hinaus verfälsche die Einschaltung einer im Vertrag

nicht vorgesehenen Einrichtung zwischen Rat und Kommission das Verhältnis der Gemeinschaftsorgane zueinander und die Ausübung des Entscheidungsrechts.

18 Nach Artikel 155 hat die Kommission „die Befugnisse auszuüben, die ihr der Rat zur Durchführung der von ihm erlassenen Vorschriften überträgt". Diese Vorschrift, deren Anwendung dem Rat freigestellt ist, gestattet es diesem, die Modalitäten der Ausübung der der Kommission übertragenen Befugnisse zu bestimmen. Das sogenannte Verwaltungsausschußverfahren gehört zu den Modalitäten, von denen der Rat eine Ermächtigung der Kommission zulässigerweise abhängig machen kann. Nach der durch die Artikel 25 und 26 der Verordnung Nr. 19 geschaffenen Regelung besteht die Aufgabe des Verwaltungsausschusses darin, Stellungnahmen zu den Entwürfen der von der Kommission geplanten Maßnahmen abzugeben; die Kommission kann sofort anwendbare Maßnahmen erlassen, wie immer die Stellungnahme des Verwaltungsausschusses ausfällt; nimmt der Ausschuß ablehnend Stellung, so ist die Kommission nur verpflichtet, die getroffenen Maßnahmen dem Rat mitzuteilen. Der Verwaltungsausschuß soll also eine ständige Konsultation gewährleisten, die der Orientierung der Kommission bei der Ausübung der ihr vom Rat übertragenen Befugnisse dienen und dem Rat die Möglichkeit geben soll, anstelle der Kommission tätig zu werden. Somit ist der Verwaltungsausschuß nicht befugt, anstelle der Kommission oder des Rates zu entscheiden. Demnach gibt das Verwaltungsausschußverfahren dem Rat die Möglichkeit, der Kommission beträchtliche Durchführungsbefugnisse unter dem Vorbehalt zu übertragen, daß er gegebenenfalls die Entscheidung an sich ziehen kann, verfälscht aber nicht die Gemeinschaftsstruktur und das institutionelle Gleichgewicht.

19 Nach alledem läßt sich die Rechtmäßigkeit des sogenannten Verwaltungsausschußverfahrens im Sinne der Artikel 25 und 26 der Verordnung Nr. 19 nicht mit dem Hinweis auf die institutionelle Struktur der Gemeinschaft bestreiten.

20 Die Klägerin des Ausgangsverfahrens beanstandet das Verwaltungsausschußverfahren auch mit der Begründung, daß es dem Rat in bezug auf die Maßnahmen der Kommission ein „Kassationsrecht" verschaffe und dadurch dem Gerichtshof bestimmte Aufgaben entziehe.

21 Dieser Einwand beruht auf einer unzutreffenden Qualifizierung des dem Rat vorbehaltenen Evokationsrechts. Das in Artikel 26 der Verordnung Nr. 19 vorgesehene Verfahren gibt dem Rat die Möglichkeit, im Falle einer ablehnenden Stellungnahme des Verwaltungsausschusses anstelle der

Kommission tätig zu werden. Die Regelung ist demnach so ausgestaltet, daß die Durchführungsmaßnahmen zur Grundverordnung in allen Fällen entweder von der Kommission oder — ausnahmsweise — vom Rat getroffen werden. Wegen dieser Handlungen, von wem sie auch ausgehen, ist unter jeweils gleichen Voraussetzungen entweder die Erhebung der Anfechtungsklage nach Artikel 173 oder die Einleitung des Vorabentscheidungsverfahrens nach Artikel 177 des Vertrages zulässig. Die Zuständigkeiten des Gerichtshofes werden also nicht eingeschränkt, wenn der Rat von seinem Evokationsrecht Gebrauch macht.

Kosten

22 Die Auslagen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die beim Gerichtshof Erklärungen eingereicht hat, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof anhängigen Rechtsstreit. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aufgrund der Prozeßakten,
nach Anhörung des Berichtes des Berichterstatters,
nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Klägerin des Ausgangsverfahrens und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften,
nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts,
aufgrund des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere seiner Artikel 2, 5, 8, 39, 40, 43, 149, 155, 172, 177 und 189,
aufgrund der Verordnung Nr. 19 des Rates vom 4. April 1962 und der Verordnung Nr. 87 der Kommission vom 25. Juli 1962,
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 gemäß Beschluß des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes in Kassel vom 15. Mai 1970 vorgelegten Fragen für Recht erkannt :

1. **Artikel 16 der Verordnung Nr. 19 des Rates vom 4. April 1962 über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Getreide ist dahin auszulegen,**

a) daß die Bestimmungen von Absatz 2 über die Gültigkeit der Einfuhrlizenzen und die Kautionsstellung mit Inkrafttreten der Verordnung anwendbar waren;

b) daß die Mitgliedstaaten bis zum Inkrafttreten der in Absatz 3 vorgesehenen Durchführungsbestimmungen vorübergehend alle mit den Grundsätzen der Verordnung vereinbaren Durchführungsmaßnahmen treffen konnten, soweit sie dem zukünftigen Handeln der Gemeinschaftsorgane nicht vorgriffen.

2. Die Prüfung der Vorlage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit von Artikel 7 Absatz 2 der zur Durchführung von Artikel 16 Absatz 3 der Verordnung Nr. 19 ergangenen Verordnung Nr. 87 berühren könnte.

3. Artikel 16 Absatz 3 der Verordnung Nr. 19 untersagte den Mitgliedstaaten nicht, gesetzgeberische oder sonstige Maßnahmen vorzubereiten, die es ihnen ermöglichen sollten, mit dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 87 die ihnen im Interesse der Gemeinschaft in Artikel 7 Absatz 2 dieser Verordnung übertragenen Aufgaben voll zu übernehmen.

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 17. Dezember 1970.

Lecourt Donner Trabucchi

Monaco Mertens de Wilmars Pescatore Kutscher

Luxemburg, den 17. Dezember 1970

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
R. Lecourt

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS ALAIN DUTHEILLET DE LAMOTHE

(siehe Rechtssache 11/70, S. 1142)