Schlußanträge des Generalanwalts

HERRN KARL ROEMER

4. Juni 1964

Herr Präsident, meine Herren Richter!

Die Kläger des Verfahrens, dem meine heutigen Ausführungen gelten, sind deutsche Gesellschaften, die sich mit der Spedition, der Verfrachtung, dem Umschlag sowie der Lagerung von inländischem und ausländischem Getreide befassen.

Sie fühlen sich beeinträchtigt durch das deutsche Gesetz zur Durchführung der Verordnung Nr. 19 des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in der Fassung vom 19. Juli 1963 (Bundesgesetzblatt Teil I, Seite 493 ff.). Sie sind der Meinung, dieses Gesetz verstoße insofern gegen Artikel 7 Absatz 2 Satz 3 der Verordnung Nr. 19, als es für die reinen Wasserplätze der Bundesrepublik, d. h. für Orte mit unmittelbarer Wasserverbindung zum Handelsplatz der Zone mit dem größten Zuschußbedarf, abgeleitete Interventionspreise für Getreide in zu geringer Höhe festgesetzt habe. Dadurch werde der natürliche Strom der Getreidelieferungen von den reinen Wasserplätzen abgeleitet und der Gewerbebetrieb der Kläger, die an den betreffenden Orten Umschlagsvorrichtungen und Läger unterhalten, geschädigt.

Die Kläger haben deshalb mit einem Schreiben vom 31. Juli 1963 an die Kommission der EWG die Aufforderung gerichtet, dafür Sorge zu tragen, daß die Bundesrepublik der ihr in Artikel 7 der Verordnung Nr. 19 auferlegten Verpflichtung nachkomme.

Da sie ohne Antwort blieben, mahnten sie in einem Telegramm an die Kommission vom 21. November 1963 die Erledigung ihres Schreibens an.

Schließlich kam es zur Erhebung einer Untätigkeitsklage nach Artikel 175 des EWG-Vertrages, die am gleichen Tag — nämlich am 29. November 1963 — beim Gerichtshof einging, an dem die Kläger von der Kommission in einem Schreiben vom 25. November 1963 dahin beschieden wurden, die Dienststellen

der Kommission seien in eine Prüfung der aufgeworfenen Fragen eingetreten, und die Beschwerdeführer würden über die Ergebnisse der Untersuchungen unmittelbar nach deren Vorliegen unterrichtet.

Im gerichtlichen Verfahren wurde, dem Antrag der Kommission entsprechend, die rechtliche Diskussion zunächst beschränkt auf die Frage der Klagezulässigkeit. Dazu haben sich die Parteien ausführlich geäußert in der mündlichen Verhandlung vom 14. Mai 1964.

In dieser Verhandlung haben die Kläger aber auch zwei Erklärungen abgegeben, die geeignet sind, die Prüfung des uns vorgelegten Falles wesentlich abzukürzen.

Gleich zu Beginn seines Plädoyers erklärte der Vertreter der Kläger, der erste Antrag sei gegenstandslos geworden durch das Schreiben der Kommission vom 25. November 1963. Auf die Auskunft des Bevollmächtigten der Kommission, diese habe inzwischen gegen die Bundesrepublik ein Verfahren nach Artikel 169 des EWG-Vertrages eingeleitet, erklärte der Vertreter der Kläger außerdem, auch der zweite Antrag und damit die gesamte Klage sei in bezug auf den Streitstoff materiell gegenstandslos geworden. Nur eine Entscheidung über die Kosten werde noch erwartet.

Der Bevollmächtigte der Kommission hat diesen Erklärungen nicht widersprochen.

Was ergibt sich aus alledem für die Beurteilung des Verfahrens?

1. Zunächst kann nicht zweifelhaft sein, daß eine Erledigung der Hauptsache auch in verwaltungsgerichtlichen Streitigkeiten möglich ist. Von Erledigung spricht man u. a. dann, wenn durch Ereignisse, die nach der Klageerhebung eintreten, ein Zustand herbeigeführt wird, der den Klagezielen entspricht, d. h. wenn der Kläger in seinem Hauptanliegen befriedigt ist.

2. Wir haben uns also nur zu fragen, ob ein solcher Fall vor uns liegt, wenn man nicht — was ich für richtig halte — den Standpunkt vertreten will, der Gerichtshof könne sich mit der Erklärung der Kläger und mit der Feststellung begnügen, die Gegenseite habe dieser Erklärung nicht widersprochen, die Parteien seien sich also über die Erledigung einig.

Vergleicht man die Klageanträge und die Maßnahmen, welche die Kommission nach der Klageerhebung ergriffen hat, so könnte eine Erledigung der Hauptsache zweifelhaft erscheinen.

Insgesamt begehrten die Kläger die Feststellung, die Kommission habe es zu Unrecht unterlassen,

— den Antrag der Beschwerdeführer vom 31. Juli 1963 zu prüfen und ihnen gegenüber einen Bescheid darüber abzugeben, ob die Bundesrepublik Deutschland ihre Verpflichtungen aus dem Vertrag durch die erwähnte Ausgestaltung des Gesetzes zur Durchführung der Verordnung Nr. 19 verletzt habe,

— von ihren Befugnissen aus Artikel 169 des Vertrages Gebrauch zu machen,

— den Beschluß zu fassen, die Bundesrepublik habe sich einer Verletzung der Verordnung Nr. 19 schuldig gemacht und

— die Kläger über die eingeleiteten Maßnahmen zu unterrichten.

Von seiten der Kommission ist demgegenüber nur folgendes geschehen:

— Sie hat den Klägern in ihrem Schreiben vom 25. November 1963 mitgeteilt, eine Prüfung der aufgeworfenen Frage sei eingeleitet worden,

— sie hat ein Verfahren nach Artikel 169 gegen die Bundesrepublik Deutschland begonnen und

— sie hat darüber den Klägern mündlich in der Verhandlung vor dem Gerichtshof Auskunft gegeben.

Streng genommen also bliebe ein unerledigter Klagerest.

Davon muß jedoch nach meiner Überzeugung abgesehen werden, weil die Erledigungserklärungen in der mündlichen Verhandlung gleichzeitig als Einschränkung der ursprünglichen Klageanträge und als teilweise Klagerücknahme gelten können.

Tatsächlich sind demnach die Klageanträge in der Hauptsache erledigt.

3. Für das Verfahren bedeutet dies, daß eine Sachentscheidung über die Erledigung entbehrlich ist. Es genügt statt dessen eine bloße Feststellung entsprechenden Inhalts, die vielleicht nicht einmal in den Tenor der gerichtlichen Entscheidung aufgenommen werden muß (vgl. Stein-Jonas, Kommentar zur Zivilprozeßordnung, 17. Auflage, 1953, § 91 a Anm. I, 1).

Fällig ist dagegen eine Entscheidung über die Kosten des Verfahrens (zweckmäßigerweise zu erlassen in der Form eines Beschlusses), und nur zu dieser Frage habe ich jetzt eine Äußerung abzugeben.

4. Maßgebliche Vorschrift ist Artikel 69 § 5 der Verfahrensordnung, der die Entscheidung über die Kosten in das freie Ermessen des Gerichtshofes stellt (französischer Text: „La Cour règle librement les dépens"). Dies bedeutet mit Sicherheit, daß vom Gerichtshof nicht verlangt wird, allein im Interesse einer sachgerechten Kostenentscheidung die in der erledigten Streitsache aufgetretenen Fragen einer präzisen und eingehenden Prüfung zu unterwerfen.

Dagegen kann erwogen werden, die Kostenentscheidung, etwa wie es das deutsche Recht in einem solchen Fall vorschreibt

(vgl. § 161 Absatz 2 der Verwaltungsgerichtsordnung), unter *Berücksichtigung* des bisherigen Sach- und Streitstandes zu fällen. Der Gerichtshof hätte in diesem Fall eine gewisse *summarische* Prüfung der Erfolgsaussichten einer Klage vorzunehmen, die Erfolgsaussichten der beiden Parteien *einzuschätzen.*

So werde ich im folgenden verfahren. Als Ausgangspunkt dienen mir dabei die Anträge in ihrer letzten Gestalt, denn insoweit, als von einer Einschränkung oder Rücknahme gesprochen werden muß, sind in jedem Fall die Kosten den Klägern aufzuerlegen, weil ein Anwendungsfall von Artikel 69 § 3 Absatz 2 nicht gegeben ist.

Was den ersten Antragsteil angeht, der auf eine Bescheidung durch die Kommission abzielte, d. h. auf die Mitteilung, daß ein Prüfungsverfahren eingeleitet worden sei, so kann m. E. dahingestellt bleiben, ob es einen *Rechtsanspruch* auf Bescheidung gibt und ob eine solche Mitteilung als „Akt" im Sinne von Artikel 175 anzusehen ist, auf dessen Erlassung geklagt werden kann.

Es sollte nämlich für jede Verwaltung als nobile officium gelten, ernsthafte Eingaben zu bescheiden, wenn sie von betroffenen Kreisen ausgehen und abzielen auf Aktionen im Rahmen der Kompetenz der betreffenden Verwaltung. Wäre im vorliegenden Fall dieser Pflicht in einer angemessenen Frist und nicht erst vier Monate nach der Befassung sowie nach Eingang einer telegraphischen Anmahnung genügt worden, so hätten die Kläger von der Stellung ihres ersten Antrags wohl abgesehen. Es sind ihnen also insofern Kosten verursacht worden durch ein vorwerfbares Verhalten der Kommission, das bei der Kostenentscheidung ohne weiteres berücksichtigt werden kann.

Hinsichtlich des zweiten Antragsteiles dagegen scheint eine summarische Einschätzung der Erfolgsaussichten zuungunsten der Kläger auszufallen. Die Kläger wollten damit, geht man von ihrer Erklärung in der mündlichen Verhandlung aus, die Kommission zur Einleitung eines Verfahrens nach Artikel 169 des

Vertrages gegen die Bundesrepublik Deutschland veranlassen, um auf diese Weise die Änderung von gesetzgeberischen Maßnahmen zu erreichen.

Zwei Faktoren sind aus diesem Anliegen besonders hervorzuheben: das *Endziel* und die *eingeklagte Maßnahme* selbst (Einleitung eines Sanktionsverfahrens nach Artikel 169).

Stellt man das *Endziel* in den Vordergrund der Betrachtung, so ist festzustellen, daß die Verfolgung gleichartiger Anliegen privaten Betroffenen im *Anfechtungsverfahren* verwehrt ist. Mit Rücksicht auf den Umstand, daß private Unternehmen von einer Maßnahme der Gemeinschaftsorgane *individuell* betroffen sein müssen, wurden in der Rechtsprechung des Gerichtshofes Klagen gegen Entscheidungen der Kommission zurückgewiesen, die im Ergebnis mit gesetzesgleichen Wirkungen ausgestattet waren, weil sie die Änderung einer nationalen Gesetzgebung (im Wege der Zollaussetzung) nicht zuließen. — Es spricht also sehr viel dafür, in bezug auf Untätigkeitsklagen entsprechende Erfordernisse gelten zu lassen, soll nicht im Rechtsschutzsystem des Vertrages ein Bruch erscheinen. Damit aber wären Karenzklagen ausgeschlossen, mit deren Hilfe letzten Endes eine Änderung der nationalen Gesetzgebung erstrebt wird.

Im Rahmen dieser summarischen Prüfung drängt sich aber noch eine andere Überlegung zum Nachteil der klägerischen These auf. Ich sehe vorläufig nicht, wie die Kläger dem Erfordernis genügen wollten, das in Artikel 175 mit der Wendung umschrieben ist „einen . . . Akt . . . an sie zu richten" (französischer Text: „de lui adresser un acte"). Sie kann nur bedeuten, daß wesentliches Ziel einer Untätigkeitsklage der Erlaß eines Aktes sein muß, der seiner Natur und seiner Bestimmung nach an den Antragsteller zu adressieren ist. Wenn die Kläger von der Kommission verlangen, sie solle gegenüber einem Mitgliedstaat das Verfahren nach Artikel 169 einleiten, so bedeutet die Befriedigung dieses Verlangens zunächst den Erlaß eines rein internen Aktes: es wird Beschluß darüber gefaßt, gegen

einen Mitgliedstaat vorzugehen. Jede weitere Verwirklichung und Ausführung dieses Beschlusses führt nach dem Vertragssystem notwendig zu Akten — gleich welcher Rechtsqualität —, die im Verhältnis zu dem betroffenen Mitgliedstaat vorzunehmen sind: Aufforderung an den Mitgliedstaat, sich zu bestimmten Problemen zu äußern; Stellungnahme der Kommission, d. h. Darlegung des Standpunktes der Kommission gegenüber dem Mitgliedstaat; Klageerhebung durch die Kommission gegenüber dem Mitgliedstaat. *Mitteilungen* über solche Akte an interessierte Kreise sind dagegen nichts anderes als unwesentliche Akzessorien, Reflexe der eigentlichen Maßnahme ohne eigenen Rechtsbestand, d. h. von der eigentlichen Maßnahme abgeleitete Akte.

Ausgehend vom Wesenskern der begehrten Maßnahme können wir folglich im vorliegenden Fall nur feststellen, daß es sich nicht um einen Akt handelt, der im Verhältnis zu den Klägern zu erlassen ist. Damit dürfte auch nach dem Wortlaut von Artikel 175, den man bei der Interpretation nicht beiseite lassen kann, ohne auf eine wesentliche juristische Auslegungsmethode zu verzichten, eine Klagemöglichkeit in dem von den Klägern gedachten Sinne entfallen.

Die Kostenentscheidung zum zweiten Antragsteil könnte nach alledem nicht zugunsten der Kläger lauten.

Zu überlegen bleibt indes noch das Folgende: Wir wissen, daß der vorliegende Fall zum erstenmal Anlaß gab, den Artikel 175 — wenn auch nur summarisch und mit allen entsprechenden Vorbehalten — zu prüfen. Die streitigen Auseinandersetzungen der Parteien haben uns gezeigt, welch delikate Probleme mit der Auslegung dieser Vorschrift verbunden sind. Wir sollten uns daher entschließen mit Rücksicht auf die rechtliche Problematik des Falles, ähnlich wie es in den Rechtssachen 2 und 3/60 geschehen ist, Artikel 69 § 3 der Verfahrensordnung mit heranzuziehen, der eine völlige oder teilweise Kostenaufhebung erlaubt, wenn ein außergewöhnlicher Grund gegeben ist.

Da der Kommission besondere Kosten offensichtlich nicht entstanden sind, dürfte sich somit letztlich eine Kostenentscheidung als angemessen erweisen, die einen Teil (vielleicht sogar die Hälfte) der klägerischen Kosten der Kommission auferlegt.

5. Ich fasse zusammen:

Nach den Erklärungen der Parteien im mündlichen Verfahren hat der Gerichtshof die Erledigung der Hauptsache in einem Beschluß festzustellen und darin eine Kostenentscheidung aufzunehmen, die etwa dem eben gemachten Vorschlag folgt.