URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)
17. Juli 1997 *

In den verbundenen Rechtssachen C-248/95 und C-249/95

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EG-Vertrag vom Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen in den bei diesem anhängigen Rechtsstreitigkeiten

SAM Schiffahrt GmbH,

Heinz Stapf

gegen

Bundesrepublik Deutschland

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 1101/89 des Rates vom 27. April 1989 über die Strukturbereinigung in der Binnenschiffahrt (ABl. L 116, S. 25) und der Verordnung (EWG) Nr. 1102/89 der Kommission vom 27. April 1989 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung Nr. 1101/89 (ABl. L 116, S. 30) in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 3685/89 der Kommission vom 8. Dezember 1989 (ABl. L 360, S. 20)

erläßt

* Verfahrenssprache: Deutsch.

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J. C. Moitinho de Almeida sowie der Richter C. Gulmann (Berichterstatter), D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet und M. Wathelet,

Generalanwalt: F. G. Jacobs
Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

— der SAM Schiffahrt GmbH, vertreten durch Rechtsanwalt Peter Schnitzer, Ulm,

— von Herrn Stapf, vertreten durch Rechtsanwalt Sigwalt von Waldstein, Mannheim,

— der deutschen Regierung, vertreten durch Ministerialrat Ernst Röder, Bundesministerium für Wirtschaft, als Bevollmächtigten,

— der französischen Regierung, vertreten durch Catherine de Salins, Abteilungsleiterin in der Direktion für Rechtsfragen des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten, und Denys Wibaux, Sekretär in derselben Direktion, als Bevollmächtigte,

— des Rates der Europäischen Union, vertreten durch Amadeu Lopes Sabino und Guus Houttuin, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Rechtsberater Götz zur Hausen als Bevollmächtigten,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der SAM Schiffahrt GmbH, von Herrn Stapf, des Rates und der Kommission in der Sitzung vom 16. Januar 1997,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 27. Februar 1997,

folgendes

Urteil

1 Das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen hat mit Beschlüssen vom 29. Mai 1995, bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen am 19. Juli 1995, gemäß Artikel 177 EG-Vertrag vier Fragen nach der Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 1101/89 des Rates vom 27. April 1989 über die Strukturbereinigung in der Binnenschiffahrt (ABl. L 116, S. 25; im folgenden: Grundverordnung) und der Verordnung (EWG) Nr. 1102/89 der Kommission vom 27. April 1989 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung Nr. 1101/89 (ABl. L 116, S. 30) in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 3685/89 der Kommission vom 8. Dezember 1989 (ABl. L 360, S. 20) (im folgenden: Durchführungsverordnung) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Fragen stellen sich in zwei Rechtsstreitigkeiten zwischen der SAM Schiffahrt GmbH (im folgenden: Klägerin SAM) und Herrn Stapf (im folgenden: Kläger Stapf) einerseits und der Bundesrepublik Deutschland andererseits wegen Bescheiden der Wasser- und Schiffahrtsdirektion West, mit denen gemäß den oben genannten Verordnungen die von den Klägern im Rechnungsjahr 1990 an den deutschen Abwrackfonds zu zahlenden Beiträge festgesetzt wurden.

3 Mit der Grundverordnung soll der strukturelle Schiffsraumüberhang im Bereich der Binnenschiffahrt wesentlich verringert werden. Zu diesem Zweck führt sie ein System koordinierter Abwrackaktionen auf Gemeinschaftsebene ein, das von der Binnenschiffahrt selbst finanziert wird.

4 In der ersten, der zweiten, der sechsten und der siebten Begründungserwägung der Grundverordnung wird folgendes ausgeführt:

„Seit einiger Zeit besteht bei den Flotten, die das Netz der untereinander verbundenen Binnenwasserstraßen von Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg und den Niederlanden befahren, ein struktureller Schiffsraumüberhang, der in diesen Ländern die Verkehrswirtschaft, vor allem den Binnenschiffsgüterverkehr, stark beeinträchtigt.

In den nächsten Jahren ist in diesem Bereich nicht mit einem ausreichenden Nachfrageanstieg zu rechnen, der diesen Kapazitätsüberhang auffangen könnte. Denn der Anteil der Binnenschiffahrt am gesamten Verkehrsmarkt geht wegen der fortschreitenden Veränderungen in der Grundstoffindustrie, die hauptsächlich auf dem Wasserweg versorgt wird, ständig zurück.

...

Der Kapazitätsüberhang ist generell in allen Bereichen des Binnenschiffsgüterverkehrsmarktes zu verzeichnen. Die zu beschließenden Maßnahmen müssen daher allgemein eingeführt werden und für alle Güterschiffe und Schubboote gelten ...

Die besorgniserregende wirtschaftliche und soziale Lage auf dem Sektor der Schiffe mit einer Tragfähigkeit von weniger als 450 Tonnen und insbesondere die finanzielle Lage und die begrenzten Umschulungsmöglichkeiten für Binnenschiffer machen spezifische Maßnahmen wie beispielsweise besondere Bewertungskoeffizienten für die Binnenschiffe oder spezifische Bereinigungsmaßnahmen für die am stärksten betroffenen Wasserstraßen erforderlich ...“

5 Die Grundverordnung bezieht sich gemäß Artikel 2 sowohl auf Güterschiffe als auch auf Schubboote, die in einem Mitgliedstaat eingetragen sind oder in Ermangelung einer Eintragung von einem in einem Mitgliedstaat ansässigen Unternehmen betrieben werden.

6 Nach Artikel 3 Absätze 1 und 2 der Grundverordnung muß jeder Mitgliedstaat, dessen Wasserstraßen mit denen eines anderen Mitgliedstaats verbunden sind und dessen Flotte eine Kapazität von 100 000 Tonnen übersteigt, einen Abwrackfonds errichten, der von den zuständigen nationalen Behörden verwaltet wird. Nach Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung haben die Eigentümer aller Schiffe, die unter die Verordnung fallen, einen jährlichen Beitrag an den Fonds zu entrichten, bei dem das Schiff gemeldet ist.

7 Gemäß Artikel 5 Absatz 1 der Grundverordnung erhält der Eigentümer eines Schiffes beim Abwracken dieses Schiffes aus dem Fonds, bei dem das Schiff gemeldet ist, im Rahmen der diesem zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel eine Abwrackprämie gemäß Artikel 6 der Verordnung.

8 Nach Artikel 6 legt die Kommission getrennt für Trockenladungsschiffe, Tankschiffe und Schubboote die Höhe der Jahresbeiträge und die Höhe der Abwrackprämien, den Zeitraum der Abwrackaktionen und die Bewertungskoeffizienten für die verschiedenen Binnenschiffstypen und -klassen fest (Absatz 1). Die Beiträge und Abwrackprämien sind für alle Fonds einheitlich (Absatz 2) und werden bei Güterschiffen nach der Tragfähigkeit und bei Schubbooten nach der Triebkraft berechnet (Absatz 3). Die Höhe der Beitragssätze wird von der Kommission unter Berücksichtigung der für die Binnenschiffahrtsunternehmen wirtschaftlich schwierigen Lage so festgesetzt, daß die Fonds ausreichende Mittel erhalten, um einen wirkungsvollen Beitrag zum Abbau der strukturellen Ungleichgewichte zwischen

Angebot und Nachfrage in der Binnenschiffahrt leisten zu können (Absatz 4). Vor dem Erlaß ihrer Entscheidungen muß die Kommission die Mitgliedstaaten und die Binnenschiffahrtsverbände auf Gemeinschaftsebene anhören. Bei ihren Entscheidungen hat sie auch die Ergebnisse der Beobachtung des Verkehrsmarktes in der Gemeinschaft und seine voraussichtliche Entwicklung sowie die Notwendigkeit zu berücksichtigen, eine Wettbewerbsverfälschung zu verhindern, soweit diese dem gemeinsamen Interesse entgegensteht (Absatz 7).

9 Um zu verhindern, daß der Erfolg der Abwrackmaßnahmen durch die gleichzeitige Inbetriebnahme zusätzlichen Schiffsraums zunichte gemacht wird, sieht Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a der Grundverordnung vor, daß fünf Jahre lang nach Inkrafttreten der Verordnung neu gebaute Schiffe nur dann in Betrieb genommen werden dürfen, wenn der Eigentümer des neuen Schiffes ohne Abwrackprämie eine Schiffsraumtonnage abwrackt, die der Tonnage dieses Schiffes entspricht („Alt-für-Neu-Regel"), oder wenn er zwar kein Schiff abwrackt, aber an den Abwrackfonds einen Sonderbeitrag entrichtet.

10 Schließlich ist die Kommission gemäß Artikel 10 Absatz 4 der Grundverordnung verpflichtet, zwei Jahre nach deren Inkrafttreten einen Bericht über die Bewertung der getroffenen Maßnahmen zu erstellen und dem Parlament und dem Rat zu übermitteln.

11 Gemäß ihrem Artikel 1 Absatz 1 werden in der Durchführungsverordnung u. a. die Höhe der Jahresbeiträge und der Abwrackprämien sowie die Voraussetzungen für die Gewährung dieser Prämien festgelegt, eingedenk der Notwendigkeit, die Flottenkapazität bei Trockenladungsschiffen und Schubbooten um 10 % und bei Tankschiffen um 15 % zu verringern. In Artikel 1 Absatz 2 wird zur Erreichung dieses Zieles ein Gesamtbetrag von 130,5 Millionen ECU veranschlagt.

12 Gemäß Artikel 2 der Durchführungsverordnung wird das System der Abwrackprämien ab 1. Januar 1990 angewandt.

13 In Artikel 3 Absatz 1 der Durchführungsverordnung werden die Jahresbeiträge an die Abwrackfonds für die drei betroffenen Schiffstypen (Trockenladungsschiffe, Tankschiffe und Schubboote) gesondert festgesetzt. Ebenso werden in Artikel 5 Absatz 1 der Durchführungsverordnung die Sätze, auf deren Grundlage die Abwrackprämien beantragt werden können, für jeden dieser drei Typen gesondert festgesetzt, wobei die Höhe der Prämien zwischen 70 % und 100 % dieser Sätze liegt.

14 Gemäß Artikel 6 Absatz 1 der Durchführungsverordnung muß ein Antrag auf Abwrackprämien, um berücksichtigt werden zu können, vor dem 1. Mai 1990 bei der zuständigen Fondsinstanz eingehen. Um jede Spekulation bezüglich der Höhe der Abwrackprämien zu verhindern, kann ein der zuständigen Fondsinstanz vorliegender Antrag nicht mehr zurückgezogen oder abgeändert werden.

15 In bezug auf die Abwrackprämie sieht Artikel 6 Absatz 2 der Durchführungsverordnung vor, daß der Antragsteller einen innerhalb einer Marge von 70 % bis 100 % der Höchstsätze gemäß Artikel 5 liegenden Satz beanspruchen kann. Um mit begrenzten Mitteln möglichst viel Schiffsraum abwracken zu können, wird nach der sechsten Begründungserwägung der Durchführungsverordnung und den Artikeln 6 Absatz 3 und 8 den Anträgen mit den niedrigsten Prozentsätzen innerhalb dieser Marge Vorrang eingeräumt. Den ordnungsgemäß eingereichten Anträgen auf Prämien in Höhe von 70 % wird daher vom Fonds im Rahmen der zur Verfügung stehenden Finanzmittel aus den verschiedenen Konten stattgegeben, während die zuständigen Fondsinstanzen bei einer Abwrackprämie von über 70 % dem Antragsteller mitteilen, wie sein Antrag beschieden worden ist. Ebenso werden, wenn die Anträge auf Abwrackprämien die Mittel übersteigen, die Anträge mit den niedrigsten Sätzen vorrangig berücksichtigt.

16 Gemäß Artikel 7 Absatz 1 der Durchführungsverordnung bedeutet die Einreichung eines Antrags auf Abwrackprämie, daß der Eigner im Fall der Genehmigung des Antrags verpflichtet ist, das Schiff abzuwracken oder endgültig stillzulegen. Gemäß Artikel 9 Absatz 1 wird die Abwrackprämie gezahlt, wenn der Schiffseigner nachgewiesen hat, daß das Schiff entsprechend den Vorschriften von Artikel 7 abgewrackt oder stillgelegt wurde.

17 Die Kläger sind Eigentümer von Motorgüterschiffen, mit denen sie Güter auf dem Rhein und seinen Nebenflüssen befördern. Die Klägerin SAM nimmt auch Güterbeförderungen auf den westdeutschen Kanälen vor.

18 Auf der Grundlage der in Rede stehenden Verordnungen verpflichtete die Wasser- und Schiffahrtsdirektion West die Klägerin SAM durch Bescheid vom 10. April 1990 und den Kläger Stapf durch Bescheid vom 19. Januar 1990 zur Zahlung von Beiträgen in Höhe von 3 231 DM bzw. 4 179 DM für das Rechnungsjahr 1990.

19 Da die Widersprüche gegen diese Bescheide von der Wasser- und Schiffahrtsdirektion West durch Widerspruchsbescheide vom 12. September 1990 und vom 7. August 1990 zurückgewiesen wurden, erhoben die Kläger vor dem Verwaltungsgericht Münster Klage, die durch Urteile vom 15. Oktober 1991 abgewiesen wurde. Daraufhin legten sie beim Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen Berufung ein.

20 Das Oberverwaltungsgericht ist der Ansicht, daß der Erfolg der bei ihm anhängigen Klagen von der Gültigkeit der für die Erhebung des Jahresbeitrags 1990 maßgeblichen Vorschriften abhängt, und hat deshalb das Verfahren ausgesetzt, bis der Gerichtshof im Wege der Vorabentscheidung über folgende Fragen entschieden hat:

1) War der Erlaß der Verordnungen (EWG) Nr. 1101/89 des Rates vom 27. April 1989 und Nr. 1102/89 der Kommission vom 27. April 1989 sowie Nr. 3685/89 der Kommission vom 8. Dezember 1989 zweckdienlich im Sinne des Artikels 75 Absatz 1 Buchstabe c EWG-Vertrag?

2) Sofern Frage 1 bejaht wird: Können die genannten Verordnungen ungültig werden, wenn nach ihrem Erlaß die Zweckdienlichkeit gemäß Artikel 75 Absatz 1 Buchstabe c EWG-Vertrag wegfällt?

3) Sofern Frage 2 bejaht wird: Waren die Verordnungen in dem für die Beitragserhebung 1990 maßgeblichen Zeitpunkt noch zweckdienlich?

4) Werden durch die in den Verordnungen normierte Verpflichtung zur Zahlung von Beiträgen für das Jahr 1990 Gemeinschaftsgrundrechte oder sonstiges Gemeinschaftsrecht, insbesondere das Eigentumsrecht, das Recht auf freie Berufsausübung, der Gleichheitssatz und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, verletzt?

Zur ersten Frage

21 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht im wesentlichen wissen, ob die Grundverordnung deshalb für ungültig erklärt werden muß, weil sie nicht „zweckdienlich" im Sinne des Artikels 75 Absatz 1 Buchstabe c EWG-Vertrag, nunmehr EG-Vertrag, ist.

22 Gemäß Artikel 74 EG-Vertrag verfolgen die Mitgliedstaaten die Ziele des Vertrages auf dem Gebiet des Verkehrs im Rahmen einer gemeinsamen Politik. Zur Durchführung des Artikels 74 erläßt der Rat gemäß Artikel 75 unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Verkehrs genau festgelegte Regeln sowie „alle sonstigen zweckdienlichen Vorschriften" (Artikel 75 Absatz 1 Buchstabe c EWG-Vertrag).

23 Nach ständiger Rechtsprechung betraut der Vertrag den Rat mit der Einführung einer gemeinsamen Verkehrspolitik und verleiht ihm zu diesem Zweck eine weitreichende Rechtsetzungsbefugnis zum Erlaß angemessener gemeinsamer Regeln (Urteil vom 28. November 1978 in der Rechtssache 97/78, Schumalla, Slg. 1978, 2311, Randnr. 4).

24 Bei der Kontrolle der Ausübung einer solchen Befugnis darf der Richter die Beurteilung des Gemeinschaftsgesetzgebers nicht durch seine eigene ersetzen, sondern muß sich auf die Prüfung beschränken, ob sie mit einem offensichtlichen Fehler oder einem Ermessensmißbrauch behaftet ist oder ob die fragliche Behörde die Grenzen ihres Ermessens offensichtlich überschritten hat (vgl. u. a. Urteile vom 29. Februar 1996 in der Rechtssache C-122/94, Kommission/Rat, Slg. 1996, I-881, Randnr. 18, vom 12. November 1996 in der Rechtssache C-84/94, Vereinigtes Königreich/Rat, Slg. 1996, I-5755, Randnr. 58, und vom 14. Januar 1997 in der Rechtssache C-169/95, Spanien/Kommission, Slg. 1997, I-135, Randnr. 34).

25 Ferner ist der Rechtsprechung des Gerichtshofes zu entnehmen, daß sich das Ermessen, über das der Rat verfügt, wenn er — wie hier — bei der Durchführung einer gemeinsamen Politik einen komplexen wirtschaftlichen Sachverhalt beurteilen muß, nicht ausschließlich auf die Art und die Tragweite der zu erlassenden Bestimmungen bezieht, sondern in bestimmtem Umfang auch auf die Feststellung von Grunddaten, insbesondere in dem Sinne, daß es ihm freisteht, sich gegebenenfalls auf globale Feststellungen zu stützen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 12. Juli 1979 in der Rechtssache 166/78, Italien/Rat, Slg. 1979, 2575, Randnr. 14, und vom 29. Oktober 1980 in der Rechtssache 138/79, Roquette Frères/Rat, Slg. 1980, 3333, Randnr. 25).

26 Im vorliegenden Fall sah sich der Rat, wie er selbst ausgeführt hat, zum Zeitpunkt der Annahme der Grundverordnung veranlaßt, eine in der sechsten und der siebten Begründungserwägung der Grundverordnung beschriebene besorgniserregende wirtschaftliche und soziale Lage zu prüfen und auf dieser Grundlage politische Entscheidungen über die ihm am zweckmäßigsten erscheinenden Mittel zu treffen. Denn er mußte die Bedenken wegen des Kapazitätsüberhangs in der Binnenschiffahrt — und insbesondere die Probleme im Zusammenhang mit einem erheblichen Abbau dieses Überhangs — mit der Zweckmäßigkeit sozialer Maßnahmen zugunsten der in diesem Bereich tätigen Personen in Einklang bringen. Wie aus der zweiten Begründungserwägung der Grundverordnung hervorgeht, hat er dies im Licht einer analytischen Prognose der mittelfristigen Marktentwicklung anhand von Daten getan, die von der Kommission vorgelegt und in engem Benehmen mit den Binnenschiffahrtsverbänden auf Gemeinschaftsebene erhoben worden waren.

27 Der Rat hat dadurch, daß er eine Regelung erlassen hat, die dazu dient, die strukturellen Kapazitätsüberhänge abzubauen, um gegen eine unbestreitbar ernste wirt-

schaftliche und soziale Lage im Bereich der Binnenschiffahrt vorzugehen, und daß er zu diesem Zweck eine von der Binnenschiffahrt selbst finanzierte Abwrackaktion durchgeführt hat, auf den ersten Blick die Grenzen seines Ermessens nicht offensichtlich überschritten. Das von ihm zur Bekämpfung der Probleme dieses Bereiches gewählte Mittel erscheint geeignet, zu dessen Sanierung und damit zur Verringerung seiner Probleme beizutragen.

28 Über diese erste Beurteilung hinaus ist zu prüfen, ob die streitige Regelung — wie die Kläger der Ausgangsverfahren vortragen — mit Mängeln behaftet ist, die zu ihrer Ungültigkeit führen können.

29 Erstens macht die Klägerin SAM geltend, die Abwrackaktion sei nicht erforderlich gewesen, da die Kapazitätsüberhänge im Bereich der Binnenschiffahrt, von denen in der Grundverordnung gesprochen werde, nie festgestellt worden seien. Die angefochtene Verordnung beruhe in diesem Punkt auf veralteten Daten aus dem Jahr 1976.

30 Hierzu genügt die Feststellung, daß die Existenz struktureller Kapazitätsüberhänge im Bereich der Binnenschiffahrt aus den verschiedenen in den Nummern 27 und 28 der Schlußanträge des Generalanwalts erwähnten Informationsquellen hervorgeht. Insbesondere hat die Kommission unwidersprochen ausgeführt, daß zum Zeitpunkt des Erlasses der Grundverordnung nach einhelliger Auffassung der Mitgliedstaaten und der Internationalen Binnenschiffahrtsunion in diesem Bereich erhebliche strukturelle Kapazitätsüberhänge bestanden hätten.

31 Zweitens machen die Kläger der Ausgangsverfahren geltend, der Fortbestand ernster struktureller Probleme im fraglichen Bereich beweise, daß die Grundverordnung ihr Ziel nicht erreicht habe und daher bei ihrem Erlaß nicht zweckdienlich im Sinne von Artikel 75 des Vertrages gewesen sei.

32 Diesem Vorbringen kann nicht gefolgt werden. Ohne daß darüber entschieden zu werden braucht, ob die Beurteilung der Gültigkeit einer Handlung der Gemeinschaft von den nach ihrer Vornahme tatsächlich erzielten Ergebnissen abhängen kann, genügt der Hinweis darauf, daß sich — wie die deutsche Regierung erläutert hat — aus einer Reihe von Indikatoren jedenfalls klar ergibt, daß die Entwicklung in diesem Sektor ohne die getroffenen Sanierungsmaßnahmen noch unbefriedigender verlaufen wäre.

33 Drittens tragen die Kläger der Ausgangsverfahren vor, die Prämisse, auf der die Grundverordnung beruhe und die dahin gehe, daß es ausreiche, ein feststehendes Frachtvolumen unter einer geringeren Zahl von Schiffen aufzuteilen, um die wirtschaftliche Lage der Binnenschiffahrt zu verbessern, sei falsch, da sie außer acht lasse, daß der Binnenschiffs-mit dem Straßen- und Bahngüterverkehr im Wettbewerb stehe.

34 Zunächst sind, wie der Generalanwalt in Nummer 41 seiner Schlußanträge ausgeführt hat, der Binnenschiffsgüterverkehr und andere Beförderungsformen nicht völlig austauschbar, da ersterer aufgrund des sehr begrenzten Wegenetzes, das ihm zur Verfügung steht, nicht die Flexibilität des Straßengüterverkehrs oder auch nur die geringere Flexibilität der Bahn besitzt. Darüber hinaus bringt der Abbau struktureller Kapazitätsüberhänge, der im wesentlichen zur Anpassung des Angebots an die Nachfrage in dem betreffenden Bereich dient, nicht zwangsläufig eine Verminderung der Wettbewerbsfähigkeit dieses Bereiches gegenüber anderen mit sich.

35 Viertens machen die Kläger der Ausgangsverfahren geltend, die Grundverordnung habe nur zur Folge, daß konkurrenzfähigen Wirtschaftsteilnehmern eine zusätzliche Belastung auferlegt werde, denn sie müßten ohne jede Gegenleistung die Abwrackung von Schiffen nicht konkurrenzfähiger Wirtschaftsteilnehmer finanzieren, die ohnehin hätten aufgeben müssen.

36 Dieser Sichtweise kann nicht gefolgt werden. Die Kläger der Ausgangsverfahren haben nicht nachgewiesen, daß die den Schiffseignern auferlegten Jahresbeiträge ihre Betriebskosten so stark erhöht hätten, daß ihre Wettbewerbsfähigkeit beein-

trächtigt worden wäre, und daß der Rat folglich mit dem Erlaß der Grundverordnung einen offensichtlichen Fehler bei der Beurteilung der den betreffenden Bereich kennzeichnenden wirtschaftlichen Gesichtspunkte begangen hätte.

37 Da sich der Rat auf globale Feststellungen stützen konnte, stand es ihm im übrigen frei, die Kosten des Abwrackprogramms dem gesamten Sektor aufzuerlegen, zumal im vorliegenden Fall der durch die Grundverordnung geschaffene Anreiz, den Markt zu verlassen, geeignet war, die Verringerung der Schiffsraumkapazitäten zu beschleunigen und somit eine bessere Auslastung der verbleibenden Schiffe zu ermöglichen, wobei diese Verringerung im Einklang mit den in Artikel 2 genannten Zielen des Vertrages mit angemessenen finanziellen Bedingungen für die Schiffseigner verbunden war.

38 Fünftens machen die Kläger der Ausgangsverfahren geltend, bei der streitigen Regelung hätte berücksichtigt werden müssen, daß die Beförderungstarife in Deutschland staatlich festgelegt würden und daß eine Verringerung des Schiffsraums folglich keine positive Auswirkung auf die Preise der Frachttransporte haben könne.

39 Die Kommission hat ausgeführt, daß das in Deutschland bis zum 1. Januar 1994 angewandte System fester Tarife nicht für internationale Transporte gegolten habe, die den Großteil des Gemeinschaftsmarktes darstellten, und daß eine Verringerung der Flottenkapazität auch bei festen Tarifen eine bessere Auslastung des verbleibenden Schiffsraums ermögliche. Da sich der Rat auf globale Feststellungen stützen konnte, ist somit nicht nachgewiesen worden, daß er beim Erlaß der Grundverordnung einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen hätte.

40 Schließlich tragen die Kläger der Ausgangsverfahren vor, daß einige Modalitäten der Gewährung der Abwrackprämien willkürlich seien. Sie verweisen in diesem Zusammenhang auf die in Randnummer 15 des vorliegenden Urteils dargestellten Vorschriften über den Vorrang für Anträge auf Gewährung der niedrigsten Prämien und auf die in Randnummer 14 angeführte Vorschrift, wonach ein Prämienantrag nicht mehr zurückgezogen werden kann.

41 Die Voraussetzungen, unter denen die Abwrackprämien erlangt werden können, werden gemäß Artikel 6 Absatz 1 der Grundverordnung in der Durchführungsverordnung festgelegt. Selbst wenn die Modalitäten der Prämiengewährung als rechtswidrig angesehen würden, könnte ein solcher Mangel deshalb weder die Gültigkeit der Grundverordnung noch die Verpflichtung der Eigner in Frage stellen, gemäß deren Artikel 4 Beiträge an den Abwrackfonds zu entrichten.

42 Die Kläger der Ausgangsverfahren haben jedenfalls nicht die Argumente der Kommission widerlegt, daß das System der Prämienstaffelung die bestmögliche Ausnutzung der finanziellen Mittel gewährleiste und daß die Unmöglichkeit, einen Prämienantrag zurückzunehmen, zur Verhinderung von Spekulationen bezüglich der Höhe der Prämien und somit für eine ordnungsgemäße Durchführung des Prämiensystems erforderlich sei.

43 Folglich ist das Vorbringen, das durch die Grundverordnung geschaffene Abwrackprogramm stelle keine geeignete Reaktion auf die Krise des Sektors dar und sei somit nicht „zweckdienlich" im Sinne des Artikels 75 Absatz 1 Buchstabe c EWG-Vertrag, zurückzuweisen.

44 Dem vorlegenden Gericht ist daher zu antworten, daß die Prüfung der ersten Vorlagefrage nichts ergeben hat, was die Gültigkeit der Grundverordnung beeinträchtigen könnte.

Zur zweiten und zur dritten Frage

45 Mit seiner zweiten und seiner dritten Frage möchte das vorlegende Gericht im wesentlichen wissen, ob die Grundverordnung deshalb für ungültig erklärt werden muß, weil sie nach ihrem Erlaß, insbesondere während des für die Erhebung der Beiträge für 1990 maßgeblichen Zeitraums, ihre Zweckdienlichkeit im Sinne von Artikel 75 des Vertrages verloren hat.

46 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Nichtigkeitsklage ist die Rechtmäßigkeit eines Aktes anhand der Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt des Erlasses dieses Aktes zu beurteilen (Urteil vom 7. Februar 1979 in den Rechtssachen 15/76 und 16/76, Frankreich/Kommission, Slg. 1979, 321, Randnr. 7). Entsprechend ist bei der Beurteilung der Gültigkeit eines Aktes, die der Gerichtshof im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens vorzunehmen hat, normalerweise von der Lage auszugehen, die zum Zeitpunkt des Erlasses dieses Aktes besteht.

47 Selbst wenn man annimmt, daß die Gültigkeit eines Aktes in bestimmten Fällen anhand neuer, nach seinem Erlaß eingetretener Gesichtspunkte beurteilt werden kann, lassen die Akten, wie der Generalanwalt in Nummer 39 seiner Schlußanträge ausgeführt hat, nicht den Schluß zu, daß solche Gesichtspunkte hier vorliegen. Zum einen ist der Zeitraum, um den es in den Ausgangsverfahren geht, das Rechnungsjahr 1990, d. h. das erste Jahr, in dem die Grundverordnung zur Anwendung kam. Zum anderen geht aus den in Randnummer 30 des vorliegenden Urteils erwähnten Informationsquellen hervor, daß die im Bereich der Binnenschiffahrt beim Erlaß dieser Verordnung bestehenden strukturellen Kapazitätsüberhänge in den folgenden Jahren nicht völlig abgebaut wurden.

48 Dem vorlegenden Gericht ist daher zu antworten, daß die Prüfung der zweiten und der dritten Frage nichts ergeben hat, was die Gültigkeit der Grundverordnung beeinträchtigen könnte.

Zur vierten Frage

49 Mit seiner vierten Frage möchte das vorlegende Gericht im wesentlichen wissen, ob die streitige Verordnung deshalb für ungültig erklärt werden muß, weil die durch sie aufgestellte Verpflichtung zur Zahlung von Beiträgen für das Jahr 1990 Grundrechte oder sonstiges Gemeinschaftsrecht, insbesondere das Eigentumsrecht, das Recht auf freie Berufsausübung, den Gleichheitsgrundsatz und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, verletzt.

Zum Grundsatz der Gleichbehandlung

50 Nach ständiger Rechtsprechung verlangt der allgemeine Gleichheitsgrundsatz, der zu den wesentlichen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts gehört, vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich zu behandeln, es sei denn, daß eine unterschiedliche Behandlung objektiv gerechtfertigt wäre (vgl. u. a. Urteile vom 25. November 1986 in den Rechtssachen 201/85 und 202/85, Klensch u. a., Slg. 1986, 3477, Randnr. 9, und vom 21. Februar 1990 in den Rechtssachen C-267/88 bis C-285/88, Wuidart u. a., Slg. 1990, I-435, Randnr. 13).

51 Die Kläger der Ausgangsverfahren machen geltend, daß die fragliche Regelung in mehrfacher Hinsicht gegen diesen Grundsatz verstoße.

52 Erstens benachteilige die Verpflichtung zur Zahlung von Beiträgen an die Abwrackfonds die Eigner deutscher Schiffe, die schon vor der Schaffung des Gemeinschaftsfonds Beiträge an einen nationalen Abwrackfonds entrichtet hätten.

53 Diesem Vorbringen kann nicht gefolgt werden. Es geht davon aus, daß die früheren nationalen Beiträge Einfluß auf das Funktionieren des gemeinschaftlichen Abwracksystems haben und daß sich die Eigner deutscher Schiffe in einer anderen Lage befinden als die Eigner in den anderen Mitgliedstaaten. Mit den Beiträgen zum gemeinschaftlichen Abwracksystem werden aber eigene Ziele verfolgt, und zwar die Finanzierung der Bereinigung struktureller Kapazitätsüberhänge, die durch die verschiedenen nationalen einschließlich der deutschen Maßnahmen nicht beseitigt wurden.

54 Zweitens tragen die Kläger der Ausgangsverfahren vor, daß die fragliche Regelung den Schiffsgüterverkehr gegenüber dem Straßen- und Bahngüterverkehr benachteilige, da nur der erstgenannte Bereich Beiträge an den Abwrackfonds entrichten müsse, obwohl alle Beförderungszweige von der Aktion profitierten. Insoweit sei insbesondere auf die erste Begründungserwägung der Grundverordnung zu

verweisen, wonach der bei den Flotten, die das Netz der Binnenwasserstraßen befahren, bestehende Schiffsraumüberhang die „Verkehrswirtschaft" stark beeinträchtige, d. h. die Verkehrswirtschaft im allgemeinen unter Einschluß von Straße und Bahn.

55 Dieses Argument geht davon aus, daß sich alle Beförderungszweige in einer vergleichbaren Lage befinden. Wie die Kommission geltend gemacht hat, befinden sich die Eigentümer von anderen Transportmitteln wie Lastkraftwagen und Eisenbahnen aber in einer objektiv anderen Situation, da es bei ihnen keinen mit der Binnenschiffahrt vergleichbaren Kapazitätsüberhang gibt.

56 Daher hat der Rat keinen Fehler begangen, als er — wie sich aus der neunten Begründungserwägung der Grundverordnung ergibt — die Ansicht vertrat, daß die Strukturbereinigung in einem bestimmten Wirtschaftszweig vor allem Sache der betreffenden Marktteilnehmer sei und daß die Binnenschiffahrtsunternehmen daher die Kosten des Abwracksystems tragen müßten.

57 Drittens machen die Kläger der Ausgangsverfahren geltend, die Nichteinbeziehung von Schleppbooten in den Anwendungsbereich der Grundverordnung sei ungerechtfertigt und stelle eine Ungleichbehandlung gegenüber den Eignern der anderen Schiffe dar.

58 Hierzu hat die Kommission unwidersprochen ausgeführt, daß die Schleppboote seit längerer Zeit im Binnenschiffsverkehr keine echte Transportfunktion mehr hätten und deshalb nicht zum Kapazitätsüberhang in diesem Bereich beitrügen. Daher hat der Rat keinen Fehler begangen, als er die Schleppboote vom Anwendungsbereich der Grundverordnung ausgenommen hat.

59 Viertens tragen die Kläger der Ausgangsverfahren vor, die Nichtberücksichtigung des Auslastungsgrades jedes Schiffes bei der Festsetzung der Beiträge stelle einen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz dar.

60 Gemäß Artikel 6 Absatz 3 der Grundverordnung werden die Beiträge bei Güterschiffen nach der Tragfähigkeit und bei Schubbooten nach der Triebkraft berechnet. Eine solche Methode zur Berechnung der Beiträge, mit der für die Schiffe einer bestimmten Kapazität gleiche Wettbewerbsbedingungen geschaffen werden, trägt dem in der zehnten Begründungserwägung der Grundverordnung erwähnten Gebot Rechnung, den Wettbewerb nicht zu verfälschen, und ist zugleich praktisch durchführbar und nachprüfbar. Wie die Kommission ausgeführt hat, hätte eine Festlegung der Beiträge anhand der individuellen Auslastung von mehr als 10 000 Schiffen zu erheblichen Schwierigkeiten bei der Verwaltung und Kontrolle geführt. Daher hat der Rat keinen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen, als er beschloß, die Beiträge bei Güterschiffen nach der Tragfähigkeit und bei Schubbooten nach der Triebkraft zu berechnen.

61 Fünftens machen die Kläger der Ausgangsverfahren geltend, daß die fragliche Regelung diskriminierende Auswirkungen habe, da das Abwrackprogramm im wesentlichen den Großreedereien zugute komme, die die Abwrackprämien in den Bau neuer Schiffe reinvestierten.

62 Im Einklang mit der elften Begründungserwägung verpflichtet Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a der Grundverordnung den Eigentümer eines neuen Schiffes, entweder ohne Abwrackprämie eine Schiffsraumtonnage abzuwracken, die der Tonnage dieses Schiffes entspricht, oder, wenn er kein Schiff abwrackt, an den Abwrackfonds einen Sonderbeitrag in Höhe der Abwrackprämie für die Tonnage des neuen Schiffes zu entrichten. Der Gerichtshof hat im Urteil vom 5. Oktober 1993 in den Rechtssachen C-13/92, C-14/92, C-15/92 und C-16/92 (Driessen u. a., Slg. 1993, I-4751, Randnr. 36) entschieden, daß diese Vorschrift angemessen ist, um neue Investitionen in einem von strukturellen Kapazitätsüberhängen gekennzeichneten Sektor zu begrenzen.

63 Schließlich tragen die Kläger der Ausgangsverfahren vor, die angefochtene Regelung verstoße gegen den Gleichheitsgrundsatz, da sie die Eigner deutscher Schiffe gegenüber ihren Konkurrenten in den Niederlanden und den osteuropäischen Ländern benachteilige.

64 Da die Eigner konkurrierender Schiffe in den anderen Mitgliedstaaten den gleichen Verpflichtungen zur Zahlung von Beiträgen an die Abwrackfonds unterliegen, wird durch die Regelung keine unterschiedliche Behandlung der Eigner von Schiffen aus verschiedenen Mitgliedstaaten geschaffen. Die Konkurrenten aus Drittländern befinden sich nicht in einer Lage, die der Lage der Eigner von Gemeinschaftsschiffen vergleichbar ist, da die Regelung sie nicht betrifft und sie somit von der Abwrackmöglichkeit keinen Gebrauch machen können.

65 Folglich ist das Vorbringen zum Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz zurückzuweisen.

Zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

66 Die Kläger der Ausgangsverfahren machen geltend, die Grundverordnung verstoße gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da es möglich gewesen wäre, etwaigen Kapazitätsüberhängen durch weniger einschneidende Maßnahmen wie ein Verbot von Nacht- und Wochenendfahrten zu begegnen.

67 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes kommt es für die Frage, ob eine Vorschrift des Gemeinschaftsrechts dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht, darauf an, ob die gewählten Mittel zur Erreichung des angestrebten Zweckes geeignet sind und ob sie das Maß des hierzu Erforderlichen nicht übersteigen (vgl. u. a. Urteil Vereinigtes Königreich/Rat, a. a. O., Randnr. 57, und Urteil vom 13. Mai 1997 in der Rechtssache C-233/94, Deutschland/Parlament und Rat, Slg. 1997, s. I-2405, Randnr. 54).

68 Vorliegend wäre, wie die deutsche Regierung ausgeführt hat, das Verbot von Nacht- und Wochenendfahrten für den einzelnen Binnenschiffer nicht weniger belastend als das Beitragssystem, weil es die Kapazität der betreffenden Schiffe künstlich beschränken und damit zwangsläufig Auswirkungen auf ihre Ertragslage haben würde.

69 Da sich der Rat auf globale Feststellungen stützen konnte, ist die Grundverordnung daher nicht mit einem offensichtlichen Fehler behaftet, und der Rat hat durch die Vornahme einer Abwrackaktion zur Strukturbereinigung in der Binnenschiffahrt die Grenzen seines Ermessens nicht offensichtlich überschritten.

70 Folglich ist das Vorbringen zum Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zurückzuweisen.

Zum Eigentumsrecht und zum Recht auf freie Berufsausübung

71 Die Kläger der Ausgangsverfahren machen schließlich geltend, daß die Verpflichtung zur Zahlung von Beiträgen an die Abwrackfonds gegen das Eigentumsrecht und das Recht auf freie Berufsausübung verstoße. Sie weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, daß sich die Binnenschiffahrt in einer schweren Krise befinde, die durch die Verpflichtung zur Beitragszahlung an die Abwrackfonds noch verschärft worden sei, da die Beiträge erheblich seien und eine Gegenleistung für sie fehle.

72 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes gehören sowohl das Eigentumsrecht als auch die freie Berufsausübung zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts. Diese Grundsätze können jedoch keine uneingeschränkte Geltung beanspruchen, sondern müssen im Hinblick auf ihre gesellschaftliche

Funktion gesehen werden. Folglich können die Ausübung des Eigentumsrechts und die freie Berufsausübung Beschränkungen unterworfen werden, sofern diese Beschränkungen tatsächlich dem Gemeinwohl dienenden Zielen der Gemeinschaft entsprechen und nicht einen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen, nicht tragbaren Eingriff darstellen, der die so gewährleisteten Rechte in ihrem Wesensgehalt antastet (Urteil vom 5. Oktober 1994 in der Rechtssache C-280/93, Deutschland/Rat, Slg. 1994, I-4973, Randnr. 78).

73 Unter Zugrundelegung dieser Kriterien ist festzustellen, daß die angefochtene Regelung, mit der einer besorgniserregenden wirtschaftlichen und sozialen Lage im Sektor der Binnenschiffahrt begegnet werden soll, dem Gemeinwohl dienenden Zielen der Gemeinschaft entspricht.

74 Außerdem war nach den in den Randnummern 27, 32, 36 und 37 des vorliegenden Urteils getroffenen Feststellungen die Annahme des Rates vertretbar, daß das System der Beiträge zu den Abwrackfonds eine angemessene und dem gesamten Sektor im Rahmen seiner Sanierung zugute kommende Solidarmaßnahme darstellte. Die Beitragspflicht, die ohnehin relativ gering ist, da sie gemäß Artikel 3 Absatz 1 der Durchführungsverordnung je nach Schiffstyp und -klasse zwischen 0,36 ECU/t und 3,00 ECU/t liegt, kann deshalb nicht als unverhältnismäßiger, nicht tragbarer Eingriff angesehen werden, der diese Rechte in ihrem Wesensgehalt antastet.

75 Folglich ist das auf den Verstoß gegen das Eigentumsrecht und das Recht auf freie Berufsausübung gestützte Vorbringen zurückzuweisen.

76 Daher ist dem vorlegenden Gericht zu antworten, daß die Prüfung der vierten Vorlagefrage nichts ergeben hat, was die Gültigkeit der angefochtenen Regelung beeinträchtigen könnte.

Kosten

77 Die Auslagen der deutschen und der französischen Regierung sowie des Rates der Europäischen Union und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien der Ausgangsverfahren ist das Verfahren ein Zwischenstreit in den bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreitigkeiten; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

auf die ihm vom Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen mit Beschlüssen vom 29. Mai 1995 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

Die Prüfung der vorgelegten Fragen hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 1101/89 des Rates vom 27. April 1989 über die Strukturbereinigung in der Binnenschiffahrt und der Verordnung (EWG) Nr. 1102/89 der Kommission vom 27. April 1989 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung Nr. 1101/89 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 3685/89 der Kommission vom 8. Dezember 1989 beeinträchtigen könnte.

Moitinho de Almeida Gulmann Edward

Puissochet Wathelet

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 17. Juli 1997.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Fünften Kammer

J. C. Moitinho de Almeida