

Europäischer Gerichtshof, Schlussanträge des Generalanwalts vom 29.01.1987 – C-45/86

Generalanwalt Carl Otto Lenz

ECLI:EU:C:1987:53

Keine Entscheidung des Gerichtshofs. Dieses Dokument ist ein unabhängiger Entscheidungsvorschlag an den Gerichtshof. Der Gerichtshof ist daran nicht gebunden und kann anders entscheiden.

Ergebnis: Vorschlag an den Gerichtshof

100. Nach alledem schlage ich Ihnen vor, der Klage stattzugeben und dem Beklagten die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Schlußanträge des Generalanwalts

Carl Otto Lenz

vom 29. Januar 1987

Herr Präsident,

meine Herren Richter!

A — Sachverhalt

1 Im Mittelpunkt des Verfahrens, zu dem ich heute Stellung nehme, steht die Frage, aufgrund welcher Vertragsbestimmungen der Rat der Europäischen Gemeinschaften die Verordnungen über die allgemeinen Zollpräferenzen für bestimmte gewerbliche bzw. Textilwaren mit Ursprung in Entwicklungsländern im Jahre 1986 erlassen konnte, und ob der Rat beim Erlaß dieser Regelungen gehalten war, in den Erwägungsgründen zu den genannten Verordnungen die Vertragsbestimmungen konkret anzugeben, auf die er sich gestützt hatte.

2 Am 17. Dezember 1985 erließ der Rat der Europäischen Gemeinschaften, der Beklagte, jeweils auf Vorschlag der Kommission, der Klägerin, nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses die drei folgenden Verordnungen:

die Verordnung Nr. 3599/85 zur Anwendung allgemeiner Zollpräferenzen für bestimmte gewerbliche Waren mit Ursprung in Entwicklungsländern im Jahre 1986;

die Verordnung Nr. 3600/85 zur Anwendung allgemeiner Zollpräferenzen für Textilwaren mit Ursprung in Entwicklungsländern im Jahre 1986;

die Verordnung Nr. 3601/85 zur Anwendung allgemeiner Zollpräferenzen für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse mit Ursprung in Entwicklungsländern im Jahre 1986.

3 Nach den genannten Verordnungen — deren Vorgängerinnen bis zum Jahre 1971 zurückreichen — können für eine Reihe von Waren aus Entwicklungsländern die Zölle entweder im vollen Umfang oder im Rahmen von Gemeinschaftszollkontingenten bzw. Gemeinschaftsplafonds ausgesetzt werden.

4 Bei Erschöpfung der Kontingente tritt automatisch wieder der Gemeinsame Zolltarif in Kraft. Sobald die individuellen Plafonds auf Gemeinschaftsebene erreicht sind, kann die Anwendung der Zollsätze bei der Einfuhr der betreffenden Waren wieder eingeführt werden. Ebenso kann dann, wenn das Ansteigen der Präferenzeinfuhren, die keinen Kontingenten oder Plafonds unterliegen, in der Gemeinschaft oder einem Gebiet der Gemeinschaft wirtschaftliche Schwierigkeiten verursacht, die Wiedieranwendung der Zollsätze beschlossen werden. Die Wiedereinführung ist jedoch unzulässig bei Waren aus den am wenigstens fortgeschrittenen Entwicklungsländern.

5 Die Präferenzbeträge für bestimmte Waren aus den wettbewerbsfähigsten Ländern hingegen, die der Zollkontingentregelung unterliegen, werden um 50 % gekürzt.

6 Die Zollkontingente werden nach Pauschalquoten auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt, wobei im allgemeinen eine erste Quote sowie das Recht eingeräumt wird, zusätzliche Quoten aus einer Gemeinschaftsreserve zu erhalten.

7 Im allgemeinen differenzieren die Verordnungen nach dem Grad der Entwicklung und der Wettbewerbsfähigkeit der begünstigten Länder sowie nach der Empfindlichkeit der betroffenen Waren.

8 Der wesentliche Inhalt der allgemeinen Zollpräferenzen besteht somit in einer Aussetzung der Zölle des Gemeinsamen Zollsatzes, die ohne Rechtsverpflichtung der Gemeinschaft und ohne Erfordernis der Gegenseitigkeit gewährt wird, um die Einfuhr bestimmter Waren aus bestimmten Entwicklungsländern zu erleichtern.

9 Im internationalen Rahmen ist das System allgemeiner Präferenzen, nachdem die Havanna-Charta von 1948, die bereits die Möglichkeit regionaler Präferenzen vorgesehen hatte, nicht in Kraft getreten war, auf eine Anregung der Konferenz der Vereinten Nationen über Handel und Entwicklung (Welthandelskonferenz = Unctad) aus dem Jahre 1964 zurückzuführen. Es kommt den Forderungen nach einer neuen Konzeption der internationalen Handelsbeziehungen zwischen entwickelten Ländern und Entwicklungsländern entgegen, die den Zielen der Entwicklungspolitik im Rahmen der Handelsbeziehungen einen breiteren Raum einräumen soll.

10 Bereits in einer Erklärung vom 7. Dezember 1961 hatten die Vertragsparteien des GATT den inneren Zusammenhang von Entwicklungshilfe und Handel betont. Später wurde die Gewährung von Zollpräferenzen auch rechtlich anerkannt; wegen des Widerspruchs zwischen den allgemeinen Präferenzen und den Grundprinzipien des GATT, insbesondere der Meistbegünstigungsklausel, war zunächst im Jahre 1971 eine zeitlich begrenzte Freistellung erteilt worden. Im Jahre 1979 kam im Rahmen des GATT ein Beschluß zustande, durch den die dauernde Vereinbarkeit für Präferenzen für Entwicklungsländer mit dem GATT festgestellt wurde.

11 Die Verordnung Nr. 3601/85 zur Anwendung allgemeiner Zollpräferenzen für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse — die im vorliegenden Verfahren nicht angegriffen wird — hat der Rat auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 43 gestützt; in den Erwägungsgründen zu den Verordnungen Nr. 3599/85 und Nr. 3600/85 findet sich jedoch lediglich der Passus gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.

12 Bereits bei der erstmaligen Einführung allgemeiner Zollpräferenzen im Jahre 1971 hatte die Kommission vorgeschlagen, die entsprechenden Verordnungen auf Artikel 113 EWG-Vertrag zu stützen. Dem ist der Rat jedoch nicht gefolgt, sondern hat sich damit begnügt, den Vertrag als Rechtsgrundlage heranzuziehen.

13 Darüber hinaus hat der Rat, da er von den Verordnungsvorschlägen der Kommission auch inhaltlich abgewichen ist, sein Entscheidungsverfahren auf Artikel 149 EWG-Vertrag gestützt, also auch aus diesem Grund einstimmig entschieden.

14 Die Kommission hat in einer Protokollerklärung ihre vom Rat abweichende Auffassung vom Inhalt der Präferenzregelung dargelegt, die sich insbesondere auf eine stärkere Differenzierung der Regelung und auf die Verwaltung der Kontingente und Plafonds bezog.

15 Die Klägerin hält das formelle Vorgehen des Beklagten für rechtswidrig. Sie sieht in ihm eine Verletzung der in Artikel 190 EWG-Vertrag vorgeschriebenen Begründungspflicht und gleichzeitig einen Verstoß gegen Artikel 113 EWG-Vertrag, der allein als Rechtsgrundlage habe in Anspruch genommen werden können.

16 Unter Verzicht auf ihr Erwerbsrecht auf den Vortrag der Beklagten hat die Klägerin im Mai 1986 nach Artikel 55 VFO den Antrag gestellt, über die Sache mit Vorrang zu entscheiden.

17 Die Klägerin beantragt,

1) in der Hauptsache:

die Verordnungen Nrn. 3599/85 und 3600/85 des Rates vom 17. Dezember 1985 für nichtig zu erklären;
festzustellen, daß diese Verordnungen bis zum Inkrafttreten der aufgrund dieses Urteils erlassenen Verordnungen weiterhin ihre Wirkungen entfalten;

hilfsweise :

den Beschluß des Rates vom 17. Dezember 1985 für nichtig zu erklären, mit dem er den Vorschlag der Kommission, diese Verordnungen auf Artikel 113 EWG-Vertrag zu gründen, zurückgewiesen hat und statt dessen in die Verordnungen die Wendung gestützt auf den Vertrag aufgenommen hat;

2) dem Beklagten die Kosten aufzuerlegen.

18 Der Beklagte beantragt,

1) die Klage sowohl in bezug auf ihre Haupt- als auch ihre Hilfsanträge abzuweisen;

2) der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

19 Der Beklagte bringt zunächst, ohne jedoch die Zulässigkeit der Klage förmlich in Abrede zu stellen, Zweifel an dem Vorliegen eines wirklichen Rechtsstreites zum Ausdruck. In Wirklichkeit verlange die Klägerin ein Gutachten zur Auslegung des Artikels 113 EWG-Vertrag.

20 Darüber hinaus stellt der Beklagte auch das Klageinteresse in Frage, da bei einer Nichtigerklärung wegen Verstoßes gegen wesentliche Formvorschriften die Verordnungen mit demselben Inhalt wieder erlassen werden würden.

21 Der Beklagte bedauert zwar, daß die Rechtsgrundlage für die angegriffenen Verordnungen nicht habe genauer angegeben werden können, er sieht in diesem Umstand jedoch keinen Verstoß gegen wesentliche Formvorschriften. Wegen des mit dem Erlaß der genannten Verordnung verfolgten entwicklungspolitischen Zweckes sei es nicht möglich gewesen, Artikel 113 EWG-Vertrag als alleinige Rechtsgrundlage zu akzeptieren. Deswegen habe man auch auf Artikel 235 EWG-Vertrag zurückgreifen müssen.

22 Auf eine Frage des Gerichtshofes hat der Beklagte klargestellt, daß er beim Erlaß der strittigen Verordnungen und der Formulierung gestützt auf den Vertrag tatsächlich die Bestimmungen der Artikel 113 und 235 EWG-Vertrag vor Augen gehabt habe.

23 Auf die Einzelheiten des Parteienvortrags werde ich im Rahmen meiner Stellungnahme, soweit erforderlich, eingehen. Im übrigen verweise ich auf den Inhalt des Sitzungsberichts.

? — Stellungnahme

I — Zur Zulässigkeit

24.a) Der Beklagte hat eine Reihe von Bedenken gegen die Zulässigkeit der Klage vorgetragen. Da sich die Klägerin nicht gegen den Inhalt der strittigen Verordnungen, sondern lediglich gegen das Verfahren bei ihrem Erlaß und gegen die zitierte Rechtsgrundlage wende, liege kein wirklicher Rechtsstreit vor. Die Klägerin begehre vielmehr ein in dieser Weise nicht zulässiges Gutachten zur Auslegung des Artikels 113 EWG-Vertrag. Darüber hinaus fehle es der Klägerin am Rechtsschutzinteresse, da der Beklagte auch bei einer möglichen Nichtigerklärung der beiden Verordnungen diese in korrekter Weise mit demselben Inhalt neu erlassen könne.

25. Die Klägerin entgegnet, daß der Beklagte beim Erlaß der strittigen Verordnungen auch inhaltlich von ihren Vorschlägen abgewichen sei. Im übrigen werde bei Nichtigkeitsklagen von den Organen der Gemeinschaft ebensowenig wie von den Mitgliedstaaten verlangt, ein besonderes Rechtsschutzinteresse oder eine Klagebefugnis nachzuweisen.

26.b) Artikel 173 Absatz 1 EWG-Vertrag, der die Zuständigkeit des Gerichtshofes zur Überwachung der Rechtmäßigkeit des Handelns des Rates und der Kommission regelt, enthält in der Tat keinen Anhaltspunkt dafür, daß die Mitgliedstaaten bzw. der Rat oder die Kommission ein besonderes Rechtsschutzinteresse bei der Erhebung ihrer Klage nachweisen müßten. Dem Wortlaut des Artikels 173 EWG-Vertrag nach, der bei natürlichen und juristischen Personen in seinem Absatz 2 ein Rechtsschutzinteresse voraussetzt, kann somit bei den in Absatz 1 genannten privilegierten Klägern das Vorliegen eines Rechtsschutzinteresses nicht verlangt werden.

27. In der Rechtsprechung zu der vergleichbaren Bestimmung des Artikels 33 EGKS-Vertrag hat dies der Gerichtshof in seiner Entscheidung vom 10. Februar 1983 in der Rechtssache 230/81 bestätigt. Wörtlich hat der Gerichtshof in jener Entscheidung ausgeführt:

28. Im Unterschied zu den Bestimmungen, die Unternehmen oder Verbänden die Möglichkeit der Klage eröffnen, wie etwa Artikel 33 Absatz 2 EGKS-Vertrag, unterliegt die Ausübung des Klagerechts eines Mitgliedstaats oder der Hohen Behörde keiner zusätzlichen Voraussetzung, die den Nachweis eines Rechtsschutzinteresses oder einer Klagebefugnis verlangt.

29. Ich zögere nicht, diese Erkenntnis auch auf den EWG-Vertrag zu übertragen. Dies liegt nicht nur deswegen nahe, weil es sich in der Rechtssache 230/81 um eine Klage handelte, bei der es um die Rechtsbeziehungen zwischen einem Mitgliedstaat und dem Europäischen Parlament aufgrund der drei Gemeinschaftsverträge ging, sondern auch aufgrund der folgenden Erwägungen:

30. Artikel 155 EWG-Vertrag überträgt der Kommission unter anderem die Aufgabe, für die Anwendung dieses Vertrages sowie der von den Organen aufgrund dieses Vertrages getroffenen Bestimmungen Sorge zu tragen. Zur Erfüllung dieser Aufgabe müssen somit zumindest der Kommission alle Mittel zur Verfügung stehen, die der EWG-Vertrag zur Wahrung des Rechts vorsieht, insbesondere das Klagerecht gemäß Artikel 173 EWG-Vertrag. Gerade wegen der in Artikel 155 EWG-Vertrag genannten Aufgabe der Kommission ist es somit nicht zulässig, das Klagerecht der Kommission über den Wortlaut des Artikels 173 hinaus einschränkend auszulegen und von der Kommission zu verlangen, ein besonderes Rechtsschutzinteresse oder ihre Klagebefugnis darzutun.

31. Eine restriktive Auslegung des Artikels 173 EWG-Vertrag ließe sich auch wohl kaum mit der Rechtsprechung des Gerichtshofes in Einklang bringen, die in der Gemeinschaft eine Rechtsgemeinschaft sieht, in der weder die Mitgliedstaaten noch die Gemeinschaftsorgane der Kontrolle entzogen sind, ob ihre Handlungen im Einklang mit dem Vertrag stehen. Wenn aus dieser Erkenntnis, verbunden mit der Feststellung, daß nach dem System des Vertrages die Möglichkeit einer direkten Klage gegen alle Handlungen der Organe gegeben ist, die dazu bestimmt sind, eine Rechtswirkung zu erzeugen, sogar die Folgerung gezogen wird, daß auch gegen Organe, die in Artikel 173 EWG-Vertrag überhaupt nicht genannt sind, geklagt werden kann, dann muß auch eine Klage der Kommission, mit der lediglich die formelle Rechtmäßigkeit eines Ratsbeschlusses überprüft werden soll, zulässig sein.

32. Im übrigen ist noch darauf hinzuweisen, daß man der Klägerin ein rechtliches Interesse an der Klage, falls man dies dennoch voraussetzen wollte, nicht ernsthaft absprechen könnte. Die unterschiedlichen Verfahrensregeln, die Artikel 113 EWG-Vertrag — Ratsbeschluß aufgrund qualifizierter Mehrheit — und Artikel 235 EWG-Vertrag — einstimmiger Ratsbeschluß — vorsieht, haben zur Folge, daß der Kommission im Rechtssetzungsverfahren nach diesen beiden Bestimmungen ein jeweils unterschiedliches Gewicht zukommt. Im Verfahren nach Artikel 235 EWG-Vertrag muß die Kommission dem Rat einen Vorschlag unterbreiten, der die Zustimmung aller — damals zehn, jetzt zwölf — Mitgliedstaaten finden muß, wenn er in einen Rechtsakt umgesetzt werden soll. Im Verfahren nach Artikel 113 EWG-Vertrag genügt es, wenn die Kommission einen Vorschlag vorlegt, der auf die Zustimmung der qualifizierten Mehrheit des Rates, also nicht notwendigerweise aller Mitgliedstaaten, trifft. Der Handlungsspielraum der Klägerin, ihre eigenen, von ihrer Auffassung vom Wohl der Gemeinschaft geprägten Vorstellungen durchzusetzen, ist somit im Verfahren gemäß Artikel 113 EWG-Vertrag größer,

entsprechend ihr Gewicht am Gesetzgebungsverfahren, insbesondere wenn man berücksichtigt, daß die Klägerin ihre Gesetzgebungsvorschläge jederzeit ändern und somit der Entwicklung der Debatten im Rat anpassen kann; sie kann sie also in eine Fassung bringen, die für eine qualifizierte Mehrheit der Mitglieder des Rates akzeptabel wird.

33. Da von der Frage, ob Artikel 113 oder Artikel 235 EWG-Vertrag die richtige Rechtsgrundlage für die strittigen Verordnungen waren, somit auch die Ausübung der Kompetenzen der Kommission beeinflusst wird, läßt sich ein Klageinteresse nicht bestreiten.

34. Aus diesem Grunde kann auch nicht der Auffassung des Beklagten gefolgt werden, es läge in Wirklichkeit gar kein echter Rechtsstreit vor. Wenn die Klägerin die strittigen Verordnungen auch nicht inhaltlich angegriffen hat, so geht es im vorliegenden Verfahren doch um die Frage, welches Gewicht und welche Kompetenzen die verschiedenen Organe der Gemeinschaft beim Erlass von Verordnungen hatten, über deren inhaltliche Ausgestaltung Meinungsverschiedenheiten vorgelegen haben. Dies unterscheidet die hier vorliegende Klage grundsätzlich von der Situation, die den beiden Urteilen des Gerichtshofes vom 11. März 1980 und vom 16. Dezember 1981 in den Rechtssachen 104/79 und 244/80 zugrunde gelegen hatte. Hier liegt ein wirklicher Rechtsstreit vor, keine Konstruktion von künstlichem Charakter. Es geht auch nicht darum, ein Gutachten zu allgemeinen oder hypothetischen Fragen abzugeben, sondern darum, konkret die Kompetenzen zweier Gemeinschaftsorgane im Gesetzgebungsverfahren zu bestimmen.

35. Daß es sich bei Kompetenzkonflikten zwischen Institutionen um Rechtsstreitigkeiten handelt, wird durch einen Blick in die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten, die über eine Verfassungsgerichtsbarkeit verfügen, bestätigt. So sind verfassungsgerichtliche Verfahren über den Umfang der Rechte und Pflichten von Staatsorganen — wenn auch in unterschiedlicher Ausgestaltung — anzutreffen in den Rechtsordnungen der Bundesrepublik Deutschland, Spaniens, Frankreichs und Italiens. Derartige Auseinandersetzungen sind deshalb nicht nur als politische Konflikte, sondern auch als Rechtsstreitigkeiten anzusehen.

36. Abschließend ist noch auf einen Gesichtspunkt einzugehen, der in der mündlichen Verhandlung zutage getreten ist. Es wurde die Frage aufgeworfen, welche Wirkung ein eventuelles Nichtigkeitsurteil des Gerichtshofes zeitigen werde. Für die Vergangenheit, so wurde dargelegt, würden keine eintreten, da die Kommission selbst beantragt habe, gemäß Artikel 174 Absatz 2 EWG-Vertrag die für nichtig erklärten Verordnungen bis zum Erlass von Nachfolgeverordnungen weiter wirksam sein zu lassen; für die Zukunft könne ebenfalls keine Wirkung eintreten, da die Verordnungen nur bis zum 31. Dezember 1986 gelten sollten, sie somit inzwischen außer Kraft getreten sind.

37. Aus dem Antrag der Klägerin, die materiellen Wirkungen der strittigen Verordnungen fortgelten zu lassen, kann nicht bereits auf die Unzulässigkeit der Klage geschlossen werden, da es ja gar nicht in der Macht der Klägerin steht, über die Anwendung des Artikels 174 Absatz 2 EWG-Vertrag durch den Gerichtshof zu befinden. Wie der Gerichtshof tatsächlich entscheiden wird, ist somit noch völlig offen, offen ist somit auch die Frage, ob das Urteil des Gerichtshofes für die Vergangenheit von Bedeutung sein wird.

38. Zur Bedeutung eines möglichen Urteils für die Zukunft ist zweierlei zu bemerken: Sicherlich geht es einmal um die Nichtigkeitsklärung von Verordnungen, die bereits außer Kraft getreten sind. Zum anderen geht es aber auch um die Frage der Kompetenzordnung der Gemeinschaft. Da der EWG-Vertrag zur Klärung von Kompetenzkonflikten zwischen Gemeinschaftsorganen kein besonderes Verfahren zur Verfügung stellt, müssen derartige Streitigkeiten innerhalb von Nichtigkeits- bzw. Untätigkeitsklagen entschieden werden. Dies gilt auch dann, wenn Kompetenzkonflikte anhand von zeitlich begrenzten Rechtsakten auftreten, da es nicht von der Dauer des Verfahrens vor dem Gerichtshof abhängen darf, ob eine Klärung des Kompetenzkonflikts möglich ist.

39. Im übrigen hat die Kommission im Mai 1986 zur Beschleunigung des Verfahrens auf die Vorlage eines Schriftsatzes verzichtet, und gemäß Artikel 55 der Verfahrensordnung um vorrangige Entscheidung gebeten. Daß der Präsident diesem Antrag nicht stattgegeben hat, kann der Klägerin nicht zum Nachteil gereichen.

40. Es ist somit zulässig, auch eine bereits außer Kraft getretene Verordnung nachträglich für nichtig erklären zu lassen. In der Sache unterscheidet sich die Nichtigkeitserklärung einer außer Kraft getretenen Verordnung kaum von der Aufhebung einer bereits vollzogenen Einzelentscheidung. Den Antrag auf Aufhebung einer bereits vollzogenen Entscheidung allerdings hat der Gerichtshof in seinem Urteil vom 24. Juni 1986 in der Rechtssache 53/85 für zulässig erachtet und dabei darauf hingewiesen, bereits die Aufhebung einer solchen Entscheidung könne Rechtswirkungen insbesondere dadurch erzeugen, daß der Beklagte von einem solchen Vorgehen in Zukunft Abstand nehme.

41. Gerade um die Präventivwirkung, also um die Auswirkungen eines möglichen Urteils des Gerichtshofes für die jährlich wiederkehrenden Rechtssetzungsverfahren, geht es der Klägerin in der vorliegenden Rechtssache.

42. Die Klage ist somit zulässig.

II — Zur Begründetheit

43. Zur Begründung der Klage trägt die Klägerin zwei Klagegründe vor, die sich inhaltlich allerdings nicht deutlich trennen lassen: Verletzung wesentlicher Formvorschriften, nämlich der Begründungspflicht des Artikels 190 EWG-Vertrag, und Verletzung des EWG-Vertrags selbst, da sich der Beklagte nicht ausschließlich auf Artikel 113 EWG-Vertrag, sondern zumindest auch auf die Bestimmung des Artikels 235 EWG-Vertrag gestützt habe.

44. Mit anderen Worten: Die Klägerin wirft dem Beklagten vor, jedenfalls nicht die richtige Rechtsgrundlage zur Begründung der strittigen Verordnungen angeführt und herangezogen sowie gleichzeitig seinen Beschluß nach dem sachlich nicht einschlägigen erschwerten Verfahren des Artikels 235 EWG-Vertrag, nämlich mit Einstimmigkeit, getroffen zu haben.

45. In meinen folgenden Ausführungen werde ich zunächst prüfen, auf welche Bestimmungen des EWG-Vertrags die strittigen Verordnungen gestützt werden konnten, und danach erst auf die Frage eingehen, ob in dem Umstand, daß der Beklagte keine präzise Rechtsgrundlage in den Begründungserwägungen zu den beiden Verordnungen angegeben hat, ebenfalls ein Rechtsverstoß zu sehen ist.

III — Zur Rechtsgrundlage

46. Bei der Prüfung, welche Rechtsgrundlage für den Erlass der strittigen Verordnungen herangezogen werden konnte, sollen noch einmal kurz die wesentlichen Inhalte der Verordnungen genannt werden: Zollherabsetzungen, Zollaussetzungen, Einräumung von Zollkontingenten und Zollplafonds, Wiedereinführung von Zollsätzen bei Erreichung der Plafonds und bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten innerhalb der Gemeinschaft, Aufteilung und Verwaltung der Gemeinschaftszollkontingente und Gemeinschaftszollplafonds. Bei allen diesen Operationen wird nach dem Entwicklungsstand der begünstigten Ausfuhrländer sowie nach unterschiedlichen Waren differenziert und sowohl die Entwicklung der Einfuhren aus den Entwicklungsländern als auch die Absorptionsmöglichkeiten des Gemeinsamen Marktes berücksichtigt.

47. Als Rechtsgrundlage in Betracht kommen die folgenden Vertragsbestimmungen: Artikel 28, Artikel 113 und Artikel 235 EWG-Vertrag. Dabei ist zu berücksichtigen, daß Artikel 235 EWG-Vertrag nur dann herangezogen werden kann, wenn keine andere Vorschrift des EWG-Vertrags zur Verfügung steht.

Zu Artikel 28 EWG-Vertrag

48. Gemäß Artikel 28 EWG-Vertrag entscheidet der Rat über alle autonomen Änderungen oder Aussetzungen der Sätze des Gemeinsamen Zolltarifs einstimmig.

49. Seinem Wortlaut nach wird Artikel 28 EWG-Vertrag sicherlich die Herabsetzung oder Aussetzung von Zollsätzen sowie die Einräumung von Kontingenten und Plafonds decken. Es kann dahingestellt bleiben, ob diese Bestimmung als Grundlage für die angefochtenen Verordnungen herangezogen werden kann. Denn es braucht auf Artikel 28 EWG-Vertrag nicht abschließend eingegangen zu werden, da beide Parteien sich einig sind, daß dieser Artikel zum Erlaß der strittigen Verordnungen nicht herangezogen wurde.

50. Darüber hinaus hat die Klägerin, ohne daß der Beklagte dem entgegengetreten wäre, zur Abgrenzung von Artikel 28 EWG-Vertrag zu Artikel 113 EWG-Vertrag, der ebenfalls der Änderung von Zollsätzen, jedoch nach einem anderen, erleichterten Verfahren, zum Gegenstand hat, ausgeführt, lediglich eine restriktive Auslegung des Artikels 28 werde der internationalen Handelspraxis gerecht. Artikel 28 EWG-Vertrag sei nur dann anwendbar, wenn Zollsätze aus rein innergemeinschaftlichen Gründen geändert würden, die nichts mit der Handelspolitik zu tun hätten, wie zum Beispiel in dem Fall, daß der Bedarf an gewissen Waren innergemeinschaftlich nicht gedeckt werden kann.

Zu Artikel 113 EWG-Vertrag

51. Artikel 113 Absatz 1 EWG-Vertrag lautet wie folgt:

Nach Ablauf der Übergangszeit wird die gemeinsame Handelspolitik nach einheitlichen Grundsätzen gestaltet; dies gilt insbesondere für die Änderung von Zollsätzen, den Abschluß von Zoll- und Handelsabkommen, die Vereinheitlichung der Liberalisierungsmaßnahmen, die Ausfuhrpolitik und die handelspolitischen Schutzmaßnahmen, z. B. im Falle von Dumping und Subventionen.

52. Gemäß Absatz 4 beschließt der Rat bei der Ausübung der ihm in Artikel 113 EWG-Vertrag übertragenen Befugnisse mit qualifizierter Mehrheit.

53.a) Es läßt sich nicht bestreiten, daß die Gewährung von Zollpräferenzen unter den Begriff Änderung von Zollsätzen fällt. Strittig zwischen den Parteien ist lediglich, ob die Änderung von Zollsätzen dann nicht mehr zum Bereich der gemeinsamen Handelspolitik gehört, wenn mit ihnen zusätzliche Ziele erreicht werden sollten, wie z. B. solche der Entwicklungspolitik.

54. Dies ist die Auffassung des Beklagten, nach dem in den Geltungsbereich von Artikel 113 EWG-Vertrag nur solche autonome oder vertragliche Handlungen der Gemeinschaft fallen sollen, deren Ziel es sei, eine Änderung des Handelsvolumens oder der Handelsströme zu erreichen. In allen anderen Fällen, in denen dieses Ziel nicht oder nur neben einem oder mehreren anderen Zielen verfolgt werde, sei Artikel 113 EWG-Vertrag nicht anwendbar.

55. Dieser Auffassung steht die Ansicht der Klägerin gegenüber, nach der jede Maßnahme, die objektiv geeignet sei, der Regelung des internationalen Handels zu dienen, unabhängig von der mit ihr möglicherweise zusätzlich verfolgten Zielsetzung in den Bereich der gemeinsamen Handelspolitik falle.

56.b) Bei der konkreten Prüfung der Frage, ob die strittigen Verordnungen auf Artikel 113 EWG-Vertrag gestützt werden können, werde ich mich nicht über Maßen mit der Auseinandersetzung mit den von den beiden Parteien des Verfahrens herangezogenen Theorien aufhalten.

57. Nach dem subjektiven Ansatz, den der Beklagte vertritt, gehört zur Handelspolitik jede Maßnahme, die die Beeinflussung des Handelsvolumens oder der Handelsströme zum Gegenstand hat und gleichzeitig auf eine Änderung dieser beiden Faktoren abzielt, und zwar ausschließlich und nicht nur neben einem oder mehreren anderen Zielen (subjektiv/finalistische These).

58. Demgegenüber ist die Klägerin der Auffassung, eine handelspolitische Maßnahme liege immer bereits dann vor, wenn der Handelsverkehr objektiv beeinflusst werde (objektiv/instrumentaler Ansatz).

59. Diese beiden Theorien haben die Parteien des heutigen Verfahrens in ihren Stellungnahmen zum Gutachten 1/78 bereits ausgiebig dargelegt. Es liegt nicht in meiner Absicht, in eine hier nicht angebrachte Erörterung der Lehrmeinungen einzutreten. Wie die Parteien in der mündlichen Verhandlung eingeräumt haben, bedienen sie sich der unterschiedlichen Theorien je nach ihrer Interessenlage. So zieht die Klägerin zur Auslegung des Artikels 113 EWG-Vertrag zur Begründung ihrer These eine objektiv/instrumentale Theorie heran, während sie sich zur Abgrenzung des Artikels 113 von Artikel 28 EWG-Vertrag gezwungen sieht, auf eine subjektiv/finale Theorie abzustellen. Umgekehrt bedient sich der Beklagte zur Stützung seiner Auffassung zur Auslegung des Artikels 113 EWG-Vertrag einer subjektiv/finalen Theorie, während er andererseits beim Erlaß von Handelssanktionen zur Anwendung der objektiv/instrumentalen Theorie gezwungen war.

60. Zunächst ist einzuräumen, daß der EWG-Vertrag selbst den Begriff der Handelspolitik nicht definiert. Eine fortschreitende Konkretisierung hat dieser Begriff allerdings in der Rechtsprechung und der Gutachtertätigkeit des Gerichtshofes erfahren. Bereits in seinen Urteilen vom 12. Juli 1973 in der Rechtssache 8/73 und vom 15. Dezember 1976 in der Rechtssache 41/76 hat der Gerichtshof anerkannt, daß der Gemeinschaft die Befugnis übertragen wurde, eine zusammenhängende Regelung der Außenhandelsbeziehungen durch einseitige Maßnahmen wie auch durch Vereinbarungen zu treffen. Darüber hinaus hat der Gerichtshof in seinem Gutachten 1/75 vom 11. November 1975 festgestellt, daß der Begriff der Handelspolitik den gleichen Inhalt hat, ob er nun auf die internationale Betätigung eines Staates oder der Gemeinschaft angewendet wird.

61. Mit diesem Hinweis ist jedoch kein statischer Begriff der Handelspolitik festgeschrieben, wie er etwa bestanden haben mag, als die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft gegründet wurde. Dies hat der Gerichtshof in seinem Gutachten 1/78 vom 4. Oktober 1979 anerkannt, als er ausführte, Artikel 113 EWG-Vertrag dürfe nicht in einer Weise ausgelegt werden, die dazu führen würde, die gemeinsame Handelspolitik auf den Gebrauch der Instrumente zu beschränken, deren Wirkung ausschließlich auf die herkömmlichen Aspekte des Außenhandels gerichtet sei. Eine so verstandene Handelspolitik wäre dazu verurteilt, allmählich bedeutungslos zu werden.

62. Angesichts dieser gesicherten Erkenntnis fällt es schwer, die Anwendung subjektiver Elemente als alleinentscheidende Kriterien, wie sie der Beklagte vorschlägt, wenn er eine ausschließlich handelspolitische Zielsetzung verlangt, als alleinigen Maßstab für die Anwendbarkeit des Artikels 113 EWG-Vertrag anzuerkennen. Sowohl autonome handelspolitische Maßnahmen als auch Handelsabkommen stehen durchweg auch im Dienste anderer Politiken. Handelspolitische Maßnahmen wie Handelsabkommen oder auch Handelsembargos sind häufig ebenfalls durch Belange der allgemeinen Außenpolitik einschließlich der sicherheitspolitischen Belange bedingt. Weswegen dann gerade bei handelspolitischen Maßnahmen, die auch im Dienste der Entwicklungspolitik stehen, eine Ausnahme gemacht werden soll, ist nicht ersichtlich.

63. Es ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, daß der Gerichtshof bereits in dem zitierten Gutachten 1/78 vom 4. Oktober 1979 darauf hingewiesen hat, daß nach den von der Welthandelskonferenz der Vereinten Nationen (Unctad) gegebenen Anstößen eine gemeinsame Handelspolitik nicht mehr sinnvoll betrieben werden könnte, wenn die Gemeinschaft nicht auch über die verfeinerten, zur Entwicklung des internationalen Handels eingeführten entsprechenden Hilfsmittel verfügen könnte. Der Gerichtshof hat somit bekräftigt, daß der Begriff der Handelspolitik entwicklungsfähig ist und von der internationalen Handelspraxis her gesehen interpretiert werden kann. Damit können die von vielen Entwicklungsländern propagierten Grundsätze einer Neuen Weltwirtschaftsordnung in den Bereich der Handelspolitik der Gemeinschaft einfließen.

64. Zu diesen Grundsätzen und Zielsetzungen rechnet sicherlich auch die in der Entschließung 1995 (XIX) der Vollversammlung der Vereinten Nationen zum 30. Dezember 1964 festgelegte Satzung der Welthandelskonferenz, zu der die Förderung des internationalen Handels, insbesondere im Hinblick auf

die Beschleunigung der wirtschaftlichen Entwicklung, vor allem des Handels zwischen Ländern verschiedener Entwicklungsstufen, zwischen Entwicklungsländern und zwischen Ländern mit unterschiedlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnungen gehört. Aus diesem Text ergibt sich, daß der Handel mit den Entwicklungsländern als Teil des internationalen Handels angesehen wird. Ähnliche Begriffe, nämlich Welthandel und internationaler Handelsverkehr finden sich auch in einer Bestimmung des EWG-Vertrages über die Handelspolitik, nämlich in Artikel 110 Absatz 1.

65. Aus dem Vorstehenden folgt, daß Handelsregelungen mit Entwicklungsländern auch dann noch unter Artikel 113 EWG-Vertrag fallen können, wenn sie unter anderem auch mit Gründen der Entwicklungspolitik gerechtfertigt werden.

66. Somit ist in einer möglichen entwicklungspolitischen Zielsetzung beim Erlaß der strittigen Verordnungen kein Hinderungsgrund zu sehen, für sie als Rechtsgrundlage die Bestimmung des Artikels 113 EWG-Vertrag heranzuziehen.

67. Hinzu tritt aber noch ein weiterer Gesichtspunkt. Bei einer Analyse der strittigen Verordnungen ergibt sich, daß keineswegs ausschließlich entwicklungspolitische Motivationen zu ihrem Erlaß in ihrer konkreten Form geführt haben. Bereits in den Erwägungsgründen zu der Verordnung ist davon die Rede, daß auch die Aufnahmefähigkeit des Gemeinsamen Marktes für bestimmte Waren berücksichtigt worden ist. Darüber hinaus hat die Klägerin — vom Beklagten unbestritten — vorgetragen, daß auch die Empfindlichkeit gewisser Waren für den Gemeinsamen Markt maßgeblich für den konkreten Umfang der Zollpräferenzen gewesen sei.

68. Schließlich ist noch auf eine ganz allgemeine Feststellung zu verweisen: Wenn durch die Einführung der allgemeinen Zollpräferenzen für bestimmte Waren aus bestimmten Entwicklungsländern diesen Staaten zeitweilig ein möglicher einseitiger Vorteil eingeräumt wurde, so diene dieser Vorteil auch den Handelsinteressen der Gemeinschaft. Durch die Handelsvorteile, die die betroffenen Länder aus der Präferenzregelung ziehen können, werden diese Länder ihrerseits in die Lage versetzt, die erforderlichen Devisen zu erwirtschaften, um selbst auf dem Weltmarkt wieder als Käufer auftreten zu können. Da aller Wahrscheinlichkeit nach die Nachfrage der begünstigten Länder sich auch auf Waren und Dienstleistungen aus der Gemeinschaft als dem bedeutendsten Teilnehmer am Welthandel erstrecken wird, wird durch die Präferenzregelung somit mittelbar auch dem Export aus der Gemeinschaft und somit auch den klassischen Handelsbeziehungen der Gemeinschaft gedient.

69. Insgesamt ist also festzustellen, daß ein derart enger Zusammenhang zwischen der Präferenzregelung und selbst der klassischen Handelspolitik besteht, daß es nicht angemessen erscheint, die Präferenzregelung entgegen dem Wortlaut des Artikels 113 EWG-Vertrag aus dem Bereich dieser Bestimmung auszugrenzen.

70. Am Schluß meiner Ausführungen zu Artikel 113 EWG-Vertrag will ich noch darauf hinweisen, daß die auf der Welthandelskonferenz der Vereinten Nationen postulierte und inzwischen auch vom GATT trotz der Abkehr von der Meistbegünstigungsklausel akzeptierte Neue Weltwirtschaftsordnung in Wirklichkeit gar nicht so neu ist:

71. Bereits die Präambel zum EWG-Vertrag spricht von der Verbundenheit Europas mit den überseeischen Ländern und dem Wunsch, entsprechend den Grundsätzen der Satzung der Vereinten Nationen den Wohlstand der überseeischen Länder zu fördern. Seine konkrete Ausgestaltung hat dieser Gedanke im vierten Teil des EWG-Vertrags über die Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete erhalten.

72. Ich verkenne nicht, daß der vierte Teil des EWG-Vertrags für das hier vorliegende Verfahren nicht einschlägig und inzwischen auch mit der Entlassung der meisten dieser Länder in die Unabhängigkeit an Bedeutung verloren hat. Ich nenne diesen Teil des EWG-Vertrags dennoch, da bereits in ihm die Erkenntnis enthalten ist von dem engen Zusammenhang der Förderung der wirtschaftlichen und sozialen

Entwicklung dieser Länder und der Herstellung enger Wirtschaftsbeziehungen zwischen ihnen und der gesamten Gemeinschaft. Insbesondere ist in Artikel 133 EWG-Vertrag auch von einem nicht unbedingt auf Gegenseitigkeit beruhenden Abbau der Zölle die Rede — also von Zollpräferenzen.

73. Wenn somit bereits der EWG-Vertrag selbst den Zusammenhang zwischen Handel und Entwicklung gesehen und auch festgeschrieben hat, so bestärkt dies das Ergebnis, daß im Rahmen der Handelspolitik Maßnahmen, deren Verwirklichung in Artikel 113 EWG-Vertrag vorgesehen ist, selbst dann unter Artikel 113 EWG-Vertrag fallen, wenn mit ihnen gleichzeitig auch Zielsetzungen der Entwicklungspolitik erreicht werden sollen. Die hier zur Auslegung des Artikels 113 EWG-Vertrag vertretene Auffassung entspricht somit weitgehend dem objektiv/instrumentalen Ansatz, den die Klägerin vertritt, und der lediglich dann durch die subjektiv/finalistische These begrenzt werden dürfte, wenn der Fall eines eindeutigen Fehlgebrauchs von Befugnissen im Sinne eines *détournement de pouvoir* vorläge. Dafür fehlt es im vorliegenden Verfahren jedoch an Anhaltspunkten.

Zu Artikel 235 EWG-Vertrag

74. Artikel 235 EWG-Vertrag lautet wie folgt:

Erscheint ein Tätigkeitwerden der Gemeinschaft erforderlich, um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines ihrer Ziele zu verwirklichen, und sind in diesem Vertrag die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, so erläßt der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung der Versammlung die geeigneten Vorschriften.

75. Bereits dem Wortlaut des Artikels 235 EWG-Vertrag ist zu entnehmen, daß das System der allgemeinen Zollpräferenzen nicht auf ihn gestützt werden kann, weil Artikel 235 voraussetzt, daß die erforderlichen Befugnisse im EWG-Vertrag nicht vorgesehen sind. Da die Zollpräferenzen jedoch auf Artikel 113 EWG-Vertrag gestützt werden können, ist somit Artikel 235 EWG-Vertrag nicht anwendbar.

76. Somit bleibt lediglich hilfsweise für den Fall, daß der Gerichtshof meine Auffassung zu Artikel 113 EWG-Vertrag nicht teilen sollte, zu prüfen, ob Artikel 235 EWG-Vertrag überhaupt als Rechtsgrundlage zur Einführung der allgemeinen Zollpräferenzen herangezogen werden könnte.

77. Die Anwendung des Artikels 235 würde erfordern, daß man die Förderung der Entwicklungsländer als ein Vertragsziel anerkennt. Zu diesem Zweck kann man sich auf die Präambel Absatz 7 und auf Artikel 3 Buchstabe k berufen, wenn man diese Bestimmungen über ihren Wortlaut hinaus dahin gehend auslegt, daß sie nicht nur die einstmals von bestimmten Mitgliedstaaten abhängigen überseeischen Länder und Hoheitsgebiete umfassen, sondern eben alle Entwicklungsländer, auch diejenigen, die zu keinem der Mitgliedstaaten je in einem Abhängigkeitsverhältnis gestanden haben. Dies wäre ein Beispiel einer ausdehnenden Auslegung des Vertrages.

78. Zum anderen dürfen nach Artikel 235 zur Erreichung des Zieles die Befugnisse im Vertrag nicht vorhanden sein. Zu diesem Zweck müßte man Artikel 113 dahin gehend auslegen, daß er nicht den gesamten internationalen Handel umfaßt, sondern jedenfalls nicht den Handel mit Entwicklungsländern, der aufgrund von Zollpräferenzen in dem hier zur Rede stehenden Bereich abgewickelt wird. Dies wäre ein Beispiel einer restriktiven Auslegung des Vertrages. Ich habe starke Zweifel, ob eine solche Auslegungsmethode — ausdehnende Auslegung der Ziele und damit der Zuständigkeit der Gemeinschaft und restriktive Auslegung der Mittel und damit Erschwerung ihres Handelns — mit dem System der Gemeinschaftsverträge, die begrenzte Ziele mit wirksamen Mitteln erreichen wollten, in Einklang zu bringen ist. Man würde jedenfalls auf eine ungewöhnlich komplizierte Art und Weise ein Ziel erreichen, das durch eine sachbezogene Auslegung des Artikels 113 im Einklang mit der bisherigen Rechtsprechung des Gerichtshofes sehr viel einfacher zu erreichen ist.

79. Im Ergebnis scheint mir jedenfalls Artikel 235 EWG-Vertrag keine sichere Rechtsgrundlage für den Erlaß der strittigen Verordnungen geboten zu haben. Was durch die Heranziehung des Artikels 235 EWG-Vertrag gewonnen wird, ist somit lediglich die Einstimmigkeit der Beschlußfassung im Rat, also

eine Erschwerung des Verfahrens, keineswegs jedoch ein Mehr an Rechtssicherheit.

80. Insoweit unterscheidet sich das hier vorliegende Verfahren von der Rechtssache 8/73, zu der der Gerichtshof in seinem Urteil vom 12. Juli 1973 ausgeführt hatte, daß der Rückgriff auf das Verfahren des Artikels 235 EWG-Vertrag im Interesse der Rechtssicherheit zulässig gewesen sei. In diesem Urteil war unter anderem die Frage aufgeworfen worden, ob die Verordnung Nr. 803/68 vom 27. Juni 1968 über den Zollwert der Waren in zulässiger Weise auf Artikel 235 EWG-Vertrag gestützt werden konnte. Der Gerichtshof hat ausgeführt, daß das wirksame Funktionieren der Zollunion eine weite Auslegung der Artikel 9, 27, 28, 111 und 113 des Vertrages sowie der Befugnisse, welche diese Bestimmungen den Organen übertragen, rechtfertige, um ihnen eine zusammenhängende Regelung der Außenhandelsbeziehungen durch einseitige Maßnahmen zu ermöglichen; dennoch habe der Rat, wie bereits erwähnt, davon ausgehen dürfen, daß der Rückgriff auf das Verfahren des Artikels 235 im Interesse der Rechtssicherheit zulässig war, zumal die fragliche Verordnung während der Übergangszeit erlassen worden sei, die Handelspolitik jedoch erst nach Ablauf der Übergangszeit, also nach dem 31. Dezember 1969 nach einheitlichen Grundsätzen gestaltet werden muß.

81. Gerade in dem letzten Halbsatz ist die eigentliche Erklärung für diesen Teil der Entscheidung zu sehen, da die Verordnung über den Zollwert der Waren zu einem Zeitpunkt erlassen worden war, als der Gemeinsame Zolltarif noch nicht existierte, als die Übergangszeit noch andauerte und unter anderem Artikel 113 EWG-Vertrag noch nicht anwendbar war, die übrigen Bestimmungen des der Gemeinschaft jedoch nicht ermöglichten, die entsprechende Regelung in der Form einer Verordnung zu erlassen. Deswegen war der Rückgriff auf Artikel 235 EWG-Vertrag geboten. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß die Nachfolgeverordnung, die nach Ablauf der Übergangszeit die Verordnung von 1968 ersetzt hatte, dann auf Artikel 113 EWG-Vertrag gestützt wurde.

Verletzung wesentlicher Formvorschriften — Verstoß gegen Artikel 190 EWG-Vertrag

82. Nach den bisherigen Darlegungen steht fest, daß der Beklagte in den Erwägungsgründen zu den strittigen Verordnungen keine spezifische Rechtsgrundlage erwähnte, ihm jedoch bei deren Erlaß die Artikel 113 und 235 EWG-Vertrag vor Augen standen. Bei seiner Beschlußfassung ist er dann gemäß Artikel 235 EWG-Vertrag und, weil er von den Verordnungsvorschlägen der Klägerin abgewichen ist, auch gemäß Artikel 149 EWG-Vertrag verfahren, hat also durch einstimmigen Beschluß entschieden.

83. In der pauschalen Verweisung auf die Gesamtheit des EWG-Vertrags könnte eine Verletzung von Artikel 190 EWG-Vertrag, nach dem die Verordnungen des Rates mit Gründen zu versehen sind, und dann möglicherweise auch eine Verletzung wesentlicher Formvorschriften liegen.

84. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes verlangt Artikel 190 EWG-Vertrag, daß in den Rechtsakten die Gründe, die das Organ zu ihrem Erlaß veranlaßt haben, so dargelegt werden, daß dem Gerichtshof die Ausübung seiner Rechtskontrolle und den Mitgliedstaaten sowie deren etwa beteiligten Staatsangehörigen die Unterrichtung darüber ermöglicht wird, in welcher Weise die Gemeinschaftsorgane den Vertrag angewendet haben.

85. Allerdings richtet sich der Umfang der in Artikel 190 EWG-Vertrag verankerten Begründungspflicht nach der Natur des jeweiligen Rechtsaktes. Bei Rechtsakten allgemeinen Anwendungsbereichs ist den Anforderungen von Artikel 190 EWG-Vertrag genügt, wenn die Gründe eine Erläuterung der wesentlichen Züge der getroffenen Maßnahme enthalten.

86. Obgleich es in der Rechtsprechung nicht ausdrücklich erwähnt wird, so ist doch aus dem Umstand, daß der Gerichtshof die jeweils angegebene Rechtsgrundlage überprüft, die Schlußfolgerung zu ziehen, daß in den Erwägungsgründen einer Verordnung zumindest erkennbar sein muß, auf welche Rechtsgrundlage sie gestützt wurde. Insoweit unterscheiden sich die Standpunkte der beiden Parteien auch nicht sehr voneinander, wenn die Klägerin die ausdrückliche Nennung der Rechtsgrundlage verlangt, es nach Auffassung des Beklagten allerdings ausreicht, wenn die Rechtsgrundlage zwar nicht

durch die Nennung eines konkreten Artikels, jedoch inhaltlich gekennzeichnet, wurde.

87. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß auch die Geschäftsordnung des Rates vom 24. Juli 1979 in Artikel 11 anordnet, daß Verordnungen des Rates die Angabe der Bestimmungen, aufgrund deren sie erlassen wurden, enthalten müssen.

88. Im Anschluß an das Urteil des Gerichtshofes vom 5. Mai 1981 in der Rechtssache 112/80 bin ich der Auffassung, daß der Begründungspflicht dann Genüge getan ist, wenn die Rechtsgrundlage in den Erwägungsgründen einer Verordnung wenigstens erkennbar ist.

89. Diesen Anforderungen genügen die Erwägungsgründe zu den beiden, strittigen Verordnungen jedoch nicht. Die Erwägungen zeigen zwar sehr deutlich, was mit den allgemeinen Zollpräferenzen erreicht werden soll und wie diese Regelung zu handhaben ist. Sie schweigen sich jedoch gerade über die hier strittige Frage nach der Rechtsgrundlage aus. Dabei ist festzuhalten, daß die Rechtsgrundlage dem Text der Erwägungsgründe selbst zu entnehmen sein muß, da es nicht genügt, daß sie lediglich den am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organen der Gemeinschaft bekannt sind. Schließlich müssen sich, wie der Gerichtshof festgestellt hat, auch die etwa beteiligten Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten ein Bild darüber machen können, in welcher Weise die Gemeinschaftsorgane den Vertrag angewandt haben. Den einzelnen Staatsangehörigen aber sind die Vorgänge im Ministerrat nicht bekannt, da dieser unter Ausr. Schluß der Öffentlichkeit verhandelt und seine Protokolle nicht allgemein zugänglich sind.

90. Reicht dieser Mangel in der Begründung zu den beiden Verordnungen nun aus, diese wegen Verletzung wesentlicher Formvorschriften aufzuheben, obwohl sie inhaltlich von der Klägerin gerade nicht angegriffen worden sind und vom Beklagten mit demselben Inhalt in rechtlich zulässiger Weise wieder erlassen werden könnten?

91. Grundsätzlich hat ein Verstoß gegen die Begründungspflicht die Fehlerhaftigkeit der gesamten Rechtshandlung zur Folge; sie ist ein Grund zur Nichtigkeitserklärung gemäß Artikel 173 Absatz 1 EWG-Vertrag wegen Verletzung wesentlicher Formvorschriften. Allerdings kann meiner Auffassung nach die Formulierung Verletzung wesentlicher Formvorschriften nicht so verstanden werden, daß jede Ungenauigkeit oder Unvollständigkeit einen Begründungsfehler darstellt, der zur Nichtigkeit der gesamten Rechtshandlung führt. In diese Richtung ist wohl auch die Ausführung des Beklagten in der mündlichen Verhandlung zu deuten, wenn er bereit war, eine Verletzung von Formvorschriften einzuräumen, nicht jedoch eine solche von den wesentlichen Formvorschriften.

92. Ich schlage vor, in einem Fall wie dem vorliegenden, in dem der Inhalt des Rechtsaktes nicht angegriffen worden war und die Begründung des Rechtsaktes — abgesehen von einem Hinweis auf die richtige Rechtsgrundlage — im übrigen ausreichend ist, wie folgt zu differenzieren:

93. Fehlt die Berufung auf die zutreffende Rechtsgrundlage und konnte sich dieser Fehler auf die Beschlußfassung auswirken, so wird man von einer Verletzung einer wesentlichen Formvorschrift sprechen müssen. Dies würde insbesondere dann der Fall sein, wenn infolge der Berufung auf die falsche Vorschrift oder der unterlassenen Berufung auf die richtige Vorschrift ein anderes als das im Vertrag vorgesehene Beschlußverfahren angewendet worden ist. Denn gerade für die Anwendung des richtigen Beschlußverfahrens ist die Berufung auf die richtige Rechtsgrundlage erforderlich.

94. Wie bereits oben in Ziffer 32 dargelegt, spielt es für den Ablauf der Beratungen im Rat eine große Rolle, ob eine Vorschrift in Form eines einstimmigen Beschlusses oder in Form eines Beschlusses mit qualifizierter Mehrheit erlassen werden kann. Dabei heißt Beschlußfassung nach den Regeln des Artikels 113 ja nicht, daß Einstimmigkeit verboten ist, sondern nur, daß kein Mitgliedstaat allein die Beschlußfassung verhindern kann.

95. Die Kommission hat dargelegt, daß sie vom Inhalt der fraglichen Verordnungen andere Vorstellungen hatte als der Rat. Wäre die richtige Beschlußform gewählt worden, so hätte sie eine größere Chance gehabt, mit diesen Vorstellungen durchzudringen. Infolgedessen war die Form des Beschlusses für

dessen Inhalt wesentlich. Daher muß man sowohl von der Verletzung einer wesentlichen Formvorschrift als auch von der Verletzung des EWG-Vertrags sprechen.

96. Die Berufung auf Artikel 235 EWG-Vertrag war zwar nicht der einzige Grund, weswegen der Rat durch einstimmigen Beschluß entschieden hat. Hinzu kam, daß er von den Verordnungsvorschlägen der Kommission nicht nur hinsichtlich der Rechtsgrundlage, sondern auch inhaltlich abgewichen ist und somit gemäß Artikel 149 Absatz 1 EWG-Vertrag nur einstimmig entscheiden konnte. Wäre allerdings Artikel 113 EWG-Vertrag als Rechtsgrundlage herangezogen worden, so hätte die Kommission ihre Verordnungsvorschläge in eine Form bringen können, die für eine qualifizierte Mehrheit im Rat annehmbar gewesen wäre. Dann aber wäre einer Beschlußfassung nach Artikel 149 Absatz 1 EWG-Vertrag die Grundlage entzogen gewesen.

97. Da somit nicht auszuschließen ist, daß die strittigen Verordnungen bei der Nennung und Anwendung der richtigen Rechtsgrundlage inhaltlich anders ausgefallen wären, ist in der nicht ausreichend genauen Nennung der Rechtsgrundlage und der unzutreffenden Heranziehung des Artikels 235 EWG-Vertrag beim Erlaß der Verordnungen eine Verletzung wesentlicher- Formvorschriften und gleichzeitig eine materielle Verletzung des EWG-Vertrags zu sehen.

IV — Zum Antrag auf Anordnung der materiellen Fortgeltung der Verordnungen

98. Da es zwischen den Parteien unstreitig ist, daß der materielle Inhalt der strittigen Verordnungen in diesem Verfahren nicht in Frage gestellt werden sollte, und da es der Grundsatz der Rechtssicherheit gebietet, die Wirkungen der Verordnungen insbesondere im Interesse der Wirtschaftsteilnehmer und der begünstigten Entwicklungsländer nicht in Frage zu stellen, schlage ich vor, den Inhalt der strittigen Verordnungen gemäß Artikel 174 Absatz 2 EWG-Vertrag für fortgeltend zu erklären, bis die zuständigen Organe die Maßnahmen ergriffen haben, die sich aus dem Urteil in dieser Rechtssache ergeben.

99. In der mündlichen Verhandlung wurde die Frage erörtert, ob Artikel 174 Absatz 2 sich nicht auf einzelne Rechtsfolgen beschränkt. Dazu ist zu bemerken, daß Artikel 174 Absatz 2 nichts enthält, was den Gerichtshof daran hindern könnte, Wirkungen aufrechtzuerhalten, die er für notwendig hält; mit anderen Worten, wenn der Gerichtshof die Fortgeltung aller Wirkungen der für nichtig erklärten Maßnahme für notwendig hält, dann ist er nach Artikel 174 Absatz 2 dazu ermächtigt und nicht daran gehindert, wie es sich anhand der Rechtsprechung des Gerichtshofes, insbesondere an seinen Urteilen vom 5. Juni 1973 in der Rechtssache 81/72 und vom 20. März 1985 in der Rechtssache 264/82 aufzeigen läßt.

C — Schlußantrag

100. Nach alledem schlage ich Ihnen vor, der Klage stattzugeben und dem Beklagten die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Zitiervorschlag: Europäischer Gerichtshof, Schlussanträge des Generalanwalts vom 29.01.1987 – C-45/86, ECLI:EU:C:1987:53

Quelle: curia.europa.eu, abgerufen 27.07.2026

Nicht-amtliche Fassung — maßgeblich ist die Fassung in der Originalsprache (CURIA: <https://curia.europa.eu>)

Provided by nu:legal (<https://recht.nulegal.eu>), the leading open legal database: AI-first, expanding daily, German and European law and case law in full text, free, with an open API for AI agents. Text and data mining expressly permitted. Herausgeber: Nulegal GmbH, Potsdam.

Dieses Dokument: <https://recht.nulegal.eu/rechtsprechung/eugh/1987-01-29/c-45-86>