

Europäischer Gerichtshof, Schlussanträge des Generalanwalts vom 13.12.1994 – C-65/93

Generalanwalt Giuseppe Tesauro

ECLI:EU:C:1994:405

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

Nach alledem schlage ich vor, die Verordnung (EWG) Nr. 3917/92 des Rates vom 21. Dezember 1992 zur Verlängerung für 1993 der Verordnungen (EWG) Nr. 3831/90, (EWG) Nr. 3832/90, (EWG) Nr. 3833/90, (EWG) Nr. 3834/90, (EWG) Nr. 3835/90 sowie (EWG) Nr. 3900/91 zur Anwendung allgemeiner Zollpräferenzen für bestimmte Erzeugnisse mit Ursprung in Entwicklungsländern im Jahr 1991 und zur Ergänzung der Liste der Begünstigten für nichtig zu erklären; die bisher eingetretenen Wirkungen der fraglichen Verordnung aufrechtzuerhalten; dem Beklagten die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Schlußanträge des Generalanwalts

Giuseppe Tesauro

vom 13. Dezember 1994

1 Mit der vorliegenden Klage begehrt das Europäische Parlament die Nichtigerklärung der Verordnung (EWG) Nr. 3917/92 des Rates vom 21. Dezember 1992 zur Verlängerung für 1993 der Verordnungen (EWG) Nr. 3831/90, (EWG) Nr. 3832/90, (EWG) Nr. 3833/90, (EWG) Nr. 3834/90, (EWG) Nr. 3835/90 sowie (EWG) Nr. 3900/91 zur Anwendung allgemeiner Zollpräferenzen für bestimmte Erzeugnisse mit Ursprung in Entwicklungsländern im Jahr 1991 und zur Ergänzung der Liste der Begünstigten, da sie ohne die im Vertrag vorgeschriebene vorherige Stellungnahme des Parlaments erlassen worden sei.

Der Rat hat zu seiner Rechtfertigung geltend gemacht, daß ein zwingendes öffentliches Interesse am Erlaß der fraglichen Handlung bis zu einem bestimmten Zeitpunkt bestanden habe und daß es sich trotz der unternommenen Anstrengungen als unmöglich erwiesen habe, die erforderliche Stellungnahme des Parlaments herbeizuführen. Es geht also um die Frage, ob der Rat, wenn eine solche Anhörung nach dem Vertrag vorgeschrieben ist, bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände eine normative Handlung ohne die Stellungnahme des Parlaments erlassen darf oder ob eine so erlassene Handlung rechtswidrig ist.

Die Auseinandersetzung betrifft also das vom Vertrag gewollte institutionelle Gleichgewicht, das von jedem Organ verlangt, bei der Ausübung seiner Befugnisse die Befugnisse der anderen Organe zu beachten.

2 Zum besseren Verständnis des Vorbringens der Parteien ist kurz in Erinnerung zu rufen, wie und in welcher zeitlichen Abfolge es zum Erlaß der fraglichen Verordnung gekommen ist.

Die allgemeinen Zollpräferenzen haben bekanntlich den Zweck, für eine Reihe gewerblicher und landwirtschaftlicher Erzeugnisse mit Ursprung in Entwicklungsländern im allgemeinen im Rahmen vorher festgelegter mengenmäßiger Grenzen Zugang zum Gemeinschaftsmarkt unter völliger oder teilweiser Zollbefreiung zu gewähren. Dieses System wurde im Jahr 1971 entsprechend einem Angebot der Gemeinschaft im Rahmen der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD) eingeführt. Seine ursprünglich auf 10 Jahre festgesetzte Dauer wurde bis 1990 verlängert. Zu diesem Zeitpunkt erschien zwar eine umfassende Überprüfung des Systems erforderlich, sie wurde jedoch vor Abschluß der Verhandlungen der Uruguay-Runde über die Liberalisierung des Welthandels nicht für möglich gehalten. Angesichts der dabei eingetretenen Verzögerung wurde das geltende System in der Zwischenzeit von Jahr zu Jahr vorläufig verlängert, wobei beschränkte Anpassungen an die Entwicklung

der internationalen und der gemeinschaftlichen Wirtschaftslage vorgenommen wurden.

3 In dieser Situation schlug die Kommission dem Rat folglich vor, das geltende System noch einmal bis zum 31. Dezember 1993 zu verlängern. Der Vorschlag enthielt jedoch in der Liste der Begünstigten einige neue Länder, zum einen, um den Ereignissen in der früheren UdSSR Rechnung zu tragen, und zum anderen, um die Gemeinschaftsliste der am wenigsten fortgeschrittenen Länder an die Liste der Vereinten Nationen anzupassen. Außerdem schlug die Kommission mit Rücksicht auf die Vollendung des Binnenmarktes vor, die auf die Mitgliedstaaten aufgeteilten Zollkontingente für die ganze Gemeinschaft durch feste zollfreie Beträge zu ersetzen.

Mit Schreiben vom 22. Oktober 1992 unterrichtete der Generalsekretär des Rates den Präsidenten des Parlaments, daß der Rat am selben Tag beschlossen habe, das Parlament zu dem fraglichen Vorschlag, der auf die Artikel 43 und 113 des Vertrages gestützt sei, anzuhören, und beantragte die Anwendung des Dringlichkeitsverfahrens des Artikels 75 der Geschäftsordnung des Parlaments. Dieser Antrag wurde mit der Notwendigkeit begründet, die Verordnung vor dem 1. Januar 1993, dem für das Inkrafttreten vorgesehenen Tag, zu erlassen.

4 In der Sitzung des Parlaments vom 30. Oktober 1992 wurden der Entwicklungsausschuß federführend und vier weitere Ausschüsse mitberatend mit dem Vorschlag befaßt.

Am 17. November 1992 beschloß das Parlament in Plenarsitzung, diesen Vorschlag im Dringlichkeitsverfahren zu beraten, und setzte dafür den 20. November als Termin fest. Der Vorsitzende des Entwicklungsausschusses beantragte an diesem Tag jedoch die Rücküberweisung des Vorschlags an den Ausschuß zur weiteren Prüfung, weil er der Auffassung war, daß durch die Aufnahme der Länder Osteuropas in die Liste der Begünstigten der gemeinschaftsrechtliche Begriff der Entwicklungsländer erheblich geändert würde.

Die Prüfung des Berichts des Entwicklungsausschusses wurde auf die Tagesordnung für die Plenarsitzung am 18. Dezember gesetzt, während dieser Sitzung wurde dem Präsidenten vor Beginn der Aussprache über diesen Punkt gemäß Artikel 106 der Geschäftsordnung des Parlaments ein Antrag auf Unterbrechung der Sitzung unterbreitet. Nach Annahme dieses Antrags wurde die Aussprache über die verbleibenden Punkte der Tagesordnung einschließlich des Entschließungsvorschlags des Entwicklungsausschusses auf den 18. Januar 1993 vertagt.

5 In den telefonischen Kontakten, die danach zwischen dem Generalsekretariat des Rates und dem Kabinett des Präsidenten des Parlaments stattfanden, zeigte sich, daß die Einberufung einer außerordentlichen Sitzungsperiode des Parlaments vor Ende des Jahres 1992 nicht mehr möglich war. Aus diesem Grund erließ der Rat sodann am 21. Dezember die streitige Verordnung, wobei er das Fehlen der Anhörung des Parlaments wie folgt begründete:

Ein Rechtsvakuum, das sowohl den Beziehungen der Gemeinschaft zu den Entwicklungsländern als auch den Interessen der Wirtschaftsteilnehmer ernstlich schaden könnte, muß unbedingt vermieden werden; aus diesem Grunde ist die Verordnung über die Anwendung des allgemeinen Präferenzsystems der Gemeinschaft für 1993 so rechtzeitig zu verabschieden, daß sie am 1. Januar 1993 in Kraft treten kann.

Nach Anhörung des Präsidenten des Europäischen Parlaments ergibt sich, daß es unmöglich wäre, eine außerordentliche Tagung abzuhalten, damit das Europäische Parlament seine Stellungnahme rechtzeitig im Hinblick auf die Verabschiedung und Veröffentlichung der Verordnung vor Ende 1992 abgeben könnte.

Unter diesen außergewöhnlichen Umständen sollte die Verordnung auch ohne Vorliegen der Stellungnahme des Europäischen Parlaments angenommen werden.

Mit Schreiben vom gleichen Tag wurde dem Parlament der Erlaß der Verordnung mitgeteilt.

6 Am 18. Januar 1993 beriet das Parlament über den vom Entwicklungsausschuß vorgelegten Vorschlag und billigte den Entwurf der inzwischen bereits erlassenen Verordnung, wobei es jedoch 17 Änderungen vorschlug und den Rat aufforderte, es im Fall von entscheidenden Änderungen der gebilligten Fassung erneut zu konsultieren.

7 Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß die fragliche Verordnung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 396 vom 31. Dezember 1992 veröffentlicht, dieses aber vom Amt für amtliche Veröffentlichungen erst am 28. Januar 1993 ausgeliefert wurde. Für das Inkrafttreten der Verordnung hat man sich deshalb auf dieses Datum zu beziehen. Als Zeitpunkt, von dem an ihre Wirkungen eintreten, wurde jedoch der 1. Januar 1993 festgesetzt.

8 In Anbetracht dieser Umstände verlangt der Kläger die Nichtigerklärung der streitigen Verordnung. Zur Begründung beruft er sich in erster Linie auf die Isoglucose-Rechtsprechung, die der Verpflichtung zur Anhörung des Parlaments in den Fällen, in denen sie vorgesehen ist, Verfassungsrang zuerkennt, da sie für das vom Vertrag gewollte institutionelle Gleichgewicht wesentlich ist. Das Gebot der Anhörung des Parlaments stellt daher eine wesentliche Formvorschrift dar, deren Unterbleiben die Nichtigkeit der erlassenen Handlung zur Folge hat. In den genannten Urteilen heißt es insoweit außerdem: Dieser Formvorschrift ist insbesondere nur dann Genüge getan, wenn das Parlament seiner Auffassung tatsächlich Ausdruck verleiht, nicht bereits dann, wenn der Rat es um Stellungnahme ersucht.

9 Nach dem Vorbringen des Parlaments sind zwei Gesichtspunkte hervorzuheben.

Zunächst habe der Rat für sich in Anspruch genommen, die Anhörung zeitlich zu beschränken, obwohl er dazu durch die einschlägigen Bestimmungen des Vertrages nicht befugt sei. Es sei bestimmt nicht der Zweck der ihm zugebilligten Befugnis, vom Parlament die Prüfung eines Vorschlags im Dringlichkeitsverfahren — gemäß Artikel 75 der Geschäftsordnung des Parlaments — oder die Einberufung einer außerordentlichen Sitzungsperiode — gemäß Artikel 139 des Vertrages — zu verlangen. In beiden Fällen werde nämlich das Recht des Parlaments, zu einer anderen Beurteilung als der Rat zu gelangen und die für die Dringlichkeit geltend gemachten Gründe als nicht gegeben zu betrachten, nicht berührt. Ferner könne nicht bestritten werden, daß die Abgabe der Stellungnahme keinerlei Frist unterliege und das Parlament somit nicht verpflichtet sei, seine Stellungnahme bis zum gesetzten Termin oder während einer etwaigen außerordentlichen Sitzungsperiode abzugeben.

10 Außerdem habe der Rat im vorliegenden Fall auch nicht dargetan, daß ein Tätigwerden dringlich sei, um ein Rechtsvakuum zu vermeiden. In Wirklichkeit habe eine Verpflichtung, die streitige Verordnung vor Ende des Jahres 1992 zu erlassen, wie sie der Beklagte vortrage, nicht bestanden. Die Aussetzung der im Rahmen des gemeinsamen Zolltarifs bestehenden Zölle, die sich aus dem allgemeinen Präferenzsystem ergebe, sei nämlich eine bloße Möglichkeit, die die Gemeinschaft zugunsten von Entwicklungsländern anwenden könne, ohne dazu rechtlich verpflichtet zu sein. Dies werde durch die Begründungserwägungen der vier Grundverordnungen des Jahres 1990, um deren Verlängerung es gehe, bestätigt, in denen auf die zeitliche Begrenzung und den nicht bindenden Charakter des Systems und auf die Möglichkeit einer jederzeitigen Rücknahme hingewiesen werde.

11 Der Rat hat seinerseits die Einordnung der Anhörung des Parlaments als wesentliches Formerfordernis nicht in Frage gestellt. Er macht jedoch geltend, daß ihm in außergewöhnlichen Fällen und unter bestimmten Voraussetzungen die Befugnis zuzuerkennen sei, eine dringliche normative Handlung auch ohne die erforderliche Stellungnahme des Parlaments auf Vorschlag der Kommission zu erlassen.

Diese Befugnis dürfe ihm insbesondere dann nicht versagt werden, wenn er in seiner Zuständigkeit auf irgendeine Weise gebunden sei oder wenn ein besonders wichtiges öffentliches Interesse den Erlass einer Handlung erfordere oder rechtfertige und es sich trotz Antrags an das Parlament, einen Vorschlag im Dringlichkeitsverfahren oder in einer außerordentlichen Sitzungsperiode zu prüfen, als unmöglich erweise, die Stellungnahme innerhalb der durch das Gemeinschaftsinteresse auferlegten Frist zu

erlangen.

Der Rat ist mit anderen Worten der Auffassung, daß er, sofern er alle ihm zu Gebote stehenden Verfahrensmöglichkeiten zur Erlangung der vorherigen Stellungnahme des Parlaments erfolglos ausgeschöpft habe, durch die Unmöglichkeit der Anhörung nicht daran gehindert sein könne, seine Befugnis zur abschließenden Entscheidung auszuüben; auf diese Weise werde eine Blockade des Entscheidungsprozesses der Gemeinschaft vermieden. In diesem Sinn sei außerdem die bereits zitierte Isoglucose-Rechtsprechung auszulegen, in der die damals streitige Verordnung für nichtig erklärt worden sei, weil der Rat anders als beim Sachverhalt der vorliegenden Rechtssache sich nicht aller Möglichkeiten bedient habe, um die fragliche Stellungnahme zu erhalten.

12 Zum zweiten Gesichtspunkt macht der Rat geltend, daß die Dringlichkeit und die Erforderlichkeit des Erlasses der streitigen Verordnung bis zu einem bestimmten Zeitpunkt sich eindeutig daraus ergäben, daß eine Verordnung, die allgemeine Zollpräferenzen festsetze, sich in drei Richtungen auswirke: gegenüber den Entwicklungsländern, für die das System das wichtigste Hilfsmittel auf dem Gebiet des Handels sei; gegenüber den Wirtschaftsteilnehmern in den Mitgliedstaaten, die die vorgesehenen Höchstmengen ausnutzten, um Einfuhren aus den begünstigten Ländern zu tätigen, und die ihre Handelsorganisation auch nach der Möglichkeit ausrichteten, die Präferenzen vom ersten Tag des Jahres an auszunutzen; schließlich gegenüber den Zollbehörden, die eine bestimmte Zeitspanne benötigten, um die Verfahren, die zur Freigabe der durch die fragliche Verordnung vorgesehenen Höchstmengen erforderlich seien, durchzuführen.

Das Rechtsvakuum im Gemeinschaftssystem der Zollpräferenzen, das durch die etwaige Verzögerung beim Erlaß der Handlung, die sie vorsehe, eingetreten wäre, hätte also eine tatsächliche Beeinträchtigung der Ausfuhren der begünstigten Drittländer sowie der Wirtschaftsteilnehmer der Mitgliedstaaten verursacht, denen ein rechtliches Instrument genommen worden wäre, auf das sie bei der Planung ihrer Tätigkeit hätten vertrauen dürfen. Dies hätte zur Haftung des Rates oder zumindest zu der Möglichkeit führen können, dessen Untätigkeit feststellen zu lassen. Außerdem hätte dieses Rechtsvakuum, wie in den Begründungserwägungen der Verordnung hervorgehoben, auch die Beziehungen der Gemeinschaft zu den Entwicklungsländern in schwerwiegender Weise beeinträchtigen können.

13 Schließlich hält der Rat den Vorschlag des Parlaments, man hätte das für das Jahr 1992 geltende System bis zur Abgabe seiner Stellungnahme unverändert für kurze Zeit verlängern können, nicht für durchführbar. Diese Verlängerung wäre nämlich, auch wenn sie nur von kurzer Dauer gewesen wäre, nur auf Vorschlag der Kommission und auf derselben Rechtsgrundlage möglich gewesen, die für die endgültige Verordnung herangezogen worden sei, was ebenso zu dem Erfordernis geführt hätte, das Europäische Parlament anzuhören.

14 Lassen Sie mich nach dieser Zusammenfassung des Vorbringens der Parteien sogleich sagen, daß ich der Argumentation, der Rat könne, wenn auch nur unter außergewöhnlichen Umständen, eine normative Handlung erlassen, ohne den Ausgang einer durch den Vertrag vorgeschriebenen Anhörung des Parlaments abzuwarten, nicht zu folgen vermag. Für den Fall, daß diese Argumentation dennoch gegen jede Logik gebilligt werden sollte, bin ich der Auffassung, daß jene zwingenden Dringlichkeitsgründe, die eine derart schwerwiegende Abweichung von den Vorschriften des Vertrages gerechtfertigt hätten, in der vorliegenden Rechtssache nicht in rechtlich ausreichender Weise dargetan worden sind.

15 Vor allem glaube ich nicht, daß sich aus der mehrfach aufgeführten Isoglucose-Rechtsprechung Argumente zugunsten des Vorbringens des Rates ableiten lassen. Der Gerichtshof hat bei dieser Gelegenheit nämlich nachdrücklich und eindeutig festgestellt, daß das Anhörungsverfahren, soweit im Vertrag vorgesehen, dem Parlament eine wirksame Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren der Gemeinschaft [ermöglicht]... Sie spiegelt auf Gemeinschaftsebene, wenn auch in beschränktem Umfang,

ein grundlegendes demokratisches Prinzip wider, nach dem die Völker durch eine Versammlung ihrer Vertreter an der Ausübung der hoheitlichen Gewalt beteiligt sind.

Hatte der Gerichtshof somit die Anhörung als wesentliches Formerfordernis anerkannt, so hielt er es doch unter den Umständen des Rechtsstreits nicht für erforderlich, die Begründetheit der Argumentation des Rates zu prüfen, das Parlament könne sich auf den Verstoß gegen die entsprechende Formvorschrift nicht berufen, wenn es deren Einhaltung durch sein eigenes Verhalten unmöglich gemacht habe. Da in diesem Fall noch nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft waren, um eine vorherige Stellungnahme des Parlaments zu erlangen, wurde die Verordnung für nichtig erklärt, ohne daß es erforderlich gewesen wäre, auf die grundsätzlichen Fragen einzugehen, die diese Argumentation des Rates aufwirft.

16 In den angeführten Urteilen wird eindeutig festgestellt, daß die Beachtung der Verpflichtung zur Anhörung des Parlaments in den im Vertrag vorgesehenen Fällen impliziert, daß keine rechtmäßige Maßnahme erlassen werden kann, ohne daß die entsprechende Stellungnahme erlangt worden ist. Auch die Frage, ob der Rat unter außergewöhnlichen Umständen, wie etwa bei Dringlichkeit einer Maßnahme oder Weigerung, die beantragte Stellungnahme abzugeben, zum Erlass einer bestimmten Handlung berechtigt ist, ohne das Ergebnis der Anhörung abzuwarten, ist in der späteren Rechtsprechung des Gerichtshofes mit ausreichender Klarheit beantwortet worden.

17 Ich weise zunächst auf das Urteil vom 23. Februar 1988, Vereinigtes Königreich/Rat, hin. Darin haben Sie ausgeschlossen, daß die Vorschriften über die Abstimmungsmodalitäten innerhalb des Rates durch eine Richtlinie für den späteren Erlass einer Reihe von Handlungen auf einem bestimmten Gebiet geändert werden können, weil die Grundsätze über die Willensbildung der Gemeinschaftsorgane im Vertrag festgelegt sind und nicht zur Disposition der Mitgliedstaaten oder der Organe selbst stehen. Die Vorschriften über die Beteiligung des Parlaments am Rechtsetzungsverfahren der Gemeinschaft gehören aber mit Sicherheit zu diesen Grundsätzen.

In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof festgestellt, daß die Beteiligung am Prozeß der Ausarbeitung normativer Handlungen in den durch den Vertrag vorgesehenen Fällen und Formen zu den Befugnissen des Parlaments gehört, und er hat diesem folglich das Recht zuerkannt, auf Nichtigerklärung einer unter Verletzung dieser Befugnisse erlassenen Handlung des Rates oder der Kommission zu klagen. Diese Befugnisse werden insbesondere dann verletzt, wenn der Rat eine Handlung auf einer Rechtsgrundlage vornimmt, die eine vorherige Anhörung des Parlaments nicht vorsieht, während die fragliche Handlung auf der Grundlage einer Vertragsbestimmung hätte erlassen werden müssen, die eine solche Anhörung vorschreibt. In einem solchen Fall kommt es gerade nicht darauf an, ob dennoch eine fakultative Anhörung stattgefunden hat, weil die Einhaltung des im Vertrag vorgesehenen Verfahrens keinesfalls dem Gutdünken des Organs, das die Handlung erläßt, überlassen sein darf.

18 Unter demselben Blickwinkel einer verfassungsrechtlichen Garantie der dem Parlament im institutionellen Gefüge der Gemeinschaft zugewiesenen besonderen Aufgabe und insbesondere seiner wirksamen Beteiligung am Rechtsetzungsverfahren wurde dem Parlament ferner das Recht zuerkannt, immer dann erneut angehört zu werden, wenn der vom Rat endgültig verabschiedete Wortlaut wesentlich von demjenigen abweicht, zu dem das Parlament bereits angehört worden ist. Daraus folgt, daß die Stellungnahme des Parlaments, wenn die Anhörung vorgeschrieben ist, ordnungsgemäß zu berücksichtigen ist und das Parlament über die erforderliche Zeit verfügen muß, um den Vorschlag der Kommission zu prüfen und seine Stellungnahme in Kenntnis der Lage abzugeben.

19 Der entscheidende Punkt dieser — wohlgermerkt eindeutigen — Rechtsprechung besteht also in der ständigen Sorge des Gerichtshofes um die strikte Wahrung des institutionellen Gleichgewichts, wie es sich nach und nach im Gefolge der Änderungen, die am ursprünglichen Wortlaut der Verträge vorgenommen wurden, herausgebildet hat. Es war gerade Ihr Bestreben, dieses Gleichgewicht durch ein angemessenes und kohärentes System des gerichtlichen Rechtsschutzes, das insbesondere der immer stärker werdenden Rolle des Parlaments beim Prozeß der Ausarbeitung normativer Handlungen

Rechnung trägt, zu gewährleisten, das Sie dazu bewog, in mehreren Schritten auch das Klagerecht des Parlaments zu bestätigen.

20 Dies entspricht nämlich genau der Logik des Systems, ist sogar eine natürliche Folge des vom Gerichtshof ebenfalls anerkannten Umstands, daß die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft eine Rechtsgemeinschaft der Art ist, daß weder die Mitgliedstaaten noch die Gemeinschaftsorgane der Kontrolle darüber entzogen sind, ob ihre Handlungen im Einklang mit der Verfassungsurkunde der Gemeinschaft, dem Vertrag, stehen. Die Regeln über die Beziehungen zwischen den Organen und über die entsprechende Kompetenzverteilung sind offensichtlich ein wesentlicher Bestandteil dieser Verfassung; auf sie kann nicht verzichtet werden, ohne daß dadurch die Merkmale des Systems geändert würden.

Stimmte man der vom Rat in der vorliegenden Rechtssache vertretenen Ansicht zu und würde man ihm also, sei es auch nur in außergewöhnlichen Fällen, die Befugnis zuerkennen, eine Verordnung ohne die vorgeschriebene Stellungnahme des Parlaments zu erlassen, so bedeutete dies praktisch, da eine solche Möglichkeit im Vertrag nicht vorgesehen ist, die Zulassung einer Ausnahme von den Regeln über das Zustandekommen der Gemeinschaftshandlungen und folglich eine Veränderung des institutionellen Gleichgewichts unter Umgehung der für die Änderung der Verfassungsurkunde festgesetzten Verfahren und Formen. Zwar können die Regeln geändert werden, und es können sogar besondere Mechanismen für den Erlass von Normen im Dringlichkeitsfall eingeführt werden; doch bin ich der Auffassung, daß diese Änderung ausschließlich Sache des Verfassungsgesetzgebers ist, weil wir uns in einer Rechtsgemeinschaft befinden, wie der Gerichtshof stets mit Nachdruck wiederholt hat.

21 Von Bedeutung ist insoweit der Hinweis, daß Artikel 228 des Vertrages eine solche Möglichkeit jetzt — allerdings aufgrund einer Änderung durch den Vertrag über die Europäische Union — ausdrücklich vorsieht; der Rat kann also nunmehr dem Parlament entsprechend der Dringlichkeit eine Frist für die Abgabe einer Stellungnahme zu einem internationalen Abkommen setzen; verstreicht diese Frist, ohne daß eine ausdrückliche Stellungnahme ergeht, so kann der Rat dennoch einen Beschluß fassen. Für die Zuerkennung einer solchen Befugnis in einem besonderen Fall war also gerade eine Änderung der entsprechenden Vertragsbestimmung erforderlich.

22 Auch die Ansicht des Vereinigten Königreichs, aus dem System lasse sich ableiten, daß dem Parlament im Rahmen des Anhörungsverfahrens eine Frist für die Abgabe seiner Stellungnahme gesetzt werden könne, scheint mir unbegründet zu sein. Das Vereinigte Königreich weist insoweit darauf hin, daß der Rat im Rahmen des Verfahrens der Zusammenarbeit nach Artikel 149 Absätze 2 und 3 des Vertrages (nunmehr infolge der Änderungen durch den Vertrag von Maastricht Artikel 189c) eine Handlung endgültig verabschieden könne, wenn das Parlament sich nicht binnen drei Monaten nach der Übermittlung des gemeinsamen Standpunktes geäußert habe. Da dieses Verfahren jedoch zum Ziel habe, die Beteiligung des Europäischen Parlaments am Rechtsetzungsverfahren der Gemeinschaft zu stärken, wäre es widersinnig, dem Parlament im Rahmen des einfachen Anhörungsverfahrens, eben wegen der Unmöglichkeit, ihm für die Stellungnahme eine Frist zu setzen, am Ende eine weitreichendere Eingriffsbefugnis, bis hin zur Blockade einer Maßnahme, zuzubilligen.

Dazu möchte ich nur feststellen, daß der Vergleich, wie das Parlament zu Recht erwidert hat, allenfalls zwischen dem Anhörungsverfahren und der ersten Phase des Kooperationsverfahrens, in der das Parlament aufgefordert ist, zu dem Vorschlag der Kommission Stellung zu nehmen, gezogen werden kann. Insoweit ist bezeichnenderweise überhaupt keine Frist vorgesehen. In der zweiten Phase, die ganz besondere Merkmale aufweist, sind dagegen alle Organe hinsichtlich der im Rahmen ihrer Befugnisse zu fassenden Beschlüsse an eine Frist gebunden, auch der Rat; beschließt dieser nicht innerhalb der vorgesehenen Frist, so hat dies zur Folge, daß die Handlung als nicht angenommen gilt.

23 Dies heißt nicht, daß der Rat keine Möglichkeit hat, die Untätigkeit des Parlaments ahnden zu lassen. Die Garantie eines angemessenen und vollständigen Systems des gerichtlichen Rechtsschutzes wäre

nämlich nicht gegeben, wenn es nicht möglich wäre, in diesen Fällen das Verfahren zur Beilegung von Kompetenzkonflikten einzuleiten. Die Möglichkeit, gegen das Parlament eine Untätigkeitsklage zur erheben, ergab sich bereits aus einer systematischen und historischen Auslegung des Artikels 175 in seiner alten Fassung. Überdies ist heute jeder Zweifel in dieser Hinsicht ausgeräumt, da diese Möglichkeit nunmehr ausdrücklich im Wortlaut des Artikels 175, der durch den in Maastricht unterzeichneten Vertrag über die Europäische Union geändert wurde, berücksichtigt ist.

Ich will damit nicht leugnen, daß sich dieser Rechtsbehelf im Dringlichkeitsfall als unwirksam erweisen könnte. Wie bereits gesagt, erfordert eine andere Lösung jedoch eine Änderung der Grundsätze über das institutionelle Gleichgewicht, denen der Gerichtshof zu Recht stets Verfassungsrang beigemessen hat; diese Änderung obliegt folglich dem Verfassungsgesetzgeber und nicht dem Gerichtshof.

Nach alledem bin ich der Auffassung, daß der Klage des Parlaments stattzugeben ist.

24 Auch wenn der Gerichtshof dieser Grundsatzlösung nicht folgen sollte, kann das Ergebnis in der vorliegenden Rechtssache kein anderes sein. Ich bin nämlich der Auffassung, daß es dem Beklagten nicht gelungen ist, das Bestehen eines öffentlichen Gemeinschaftsinteresses nachzuweisen, dessen Wahrung es ausgeschlossen hätte, den Erlaß der streitigen Verordnung über einen bestimmten Zeitpunkt hinaus aufzuschieben.

Der Rat macht insoweit geltend, daß der etwaige Aufschub der Maßnahme ein Rechtsvakuum im Gemeinschaftssystem der Zollpräferenzen erzeugt hätte, das seit seiner ersten Anwendung im Jahr 1971 stets verlängert worden sei; ein solcher Aufschub wäre außerdem mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit unvereinbar gewesen.

25 Zum ersten Grund weist der Beklagte auf die eingangs erwähnte, von der Gemeinschaft im Rahmen der UNCTAD übernommene Verpflichtung hin. Diese sei zwar nicht in Form eines Abkommens im eigentlichen Sinn und von Verpflichtungen der Länder, die die Zollpräferenzen gewährten, zum Ausdruck gekommen, habe aber eine Praxis ins Leben gerufen, die seit über zwanzig Jahren ununterbrochen beachtet worden sei. Eine solche Praxis könne von den Geberländern nicht ohne vorherige Diskussion darüber einseitig in Frage gestellt werden. Außerdem habe der Rat im Rahmen einer 1990 abgegebenen Erklärung die Verpflichtung der Gemeinschaft zur Beibehaltung der allgemeinen Präferenzen bis zum Jahr 2000 bestätigt. Schließlich werde in bezug auf die Länder, die erstmals in die Liste der Begünstigten aufgenommen worden seien, nicht bestritten, daß ihnen gegenüber keine Verpflichtung bestanden habe. Jedoch habe von dem Augenblick an, in dem diese Länder mit Problemen zu tun hätten, die mit denen der bereits begünstigten Länder vergleichbar seien, eine Verpflichtung der Gemeinschaft bestanden, sie in das System aufzunehmen, und die fraglichen Staaten wie auch die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer seien sich dieses Umstands bewußt gewesen.

26 Mir scheint, daß das Vorbringen des Rates zu diesem Punkt völlig fehlgeht. Denn es mag zwar dazu nützen, die Gründe, insbesondere solche politischer Zweckmäßigkeit, für die fragliche Regelung zu verdeutlichen; jedoch ist es völlig untauglich, die Notwendigkeit einer Abweichung von den Grundsätzen des Vertrages über die Willensbildung der Gemeinschaftsorgane zu begründen. In Wirklichkeit konnte die Verzögerung beim Inkrafttreten der angefochtenen Verordnung keine Gefahr eines Rechtsvakuaums herbeiführen, sofern man unter diesem Begriff einen Sachverhalt versteht, in dem für eine Tatsache oder ein Verhältnis, obwohl ihnen rechtliche Bedeutung zukommt, keine Regelung gilt. Da nämlich der Inhalt des allgemeinen Präferenzsystems im wesentlichen in einer Aussetzung der Zölle des Gemeinsamen Zolltarifs besteht, haben der Nichterlaß oder die bloße Verspätung des Erlasses der Verordnung, die sie vorsieht, die Anwendung des Gemeinsamen Zolltarifs auch für die Produkte mit Ursprung in den begünstigten Ländern zur Folge. Außerdem findet bei Nichtgeltung der allgemeinen Präferenzen, weil diese eine Sonderregelung darstellen, das System Anwendung, das im allgemeinen für die Einfuhren aus Drittstaaten vorgesehen ist. Dies ist schließlich das, was gewöhnlich eintritt, wenn die Beträge, für die die Zollausssetzung gewährt wurde, ausgeschöpft sind.

27 Das Problem würde sich auch nicht anders stellen, wenn anzunehmen wäre, daß die Gemeinschaft sich international verpflichtet hätte, die Zollpräferenzen auf bestimmte Entwicklungsländer anzuwenden. Zunächst räumt der Rat selbst ein, daß insoweit nicht von einer rechtlichen Verpflichtung im eigentlichen Sinn die Rede sein kann. Ferner ist in den Verordnungen, deren Verlängerung die streitige Verordnung vorsieht, ausdrücklich festgestellt, daß das eingeführte System keinen zwingenden Charakter hat. Außerdem könnte, selbst wenn vom Bestehen einer solchen Verpflichtung auszugehen wäre, der Nichterlaß oder verspätete Erlaß des jährlichen allgemeinen Präferenzsystems höchstens die Frage der internationalen Haftung der Gemeinschaft aufwerfen, keinesfalls aber ein Rechtsvakuum in ihrer Rechtsordnung erzeugen. Aus dieser Haftung könnte sich keinesfalls eine Verletzung interner Verfassungsnormen über die Kompetenzverteilung zwischen den Organen ergeben.

28 Nicht stichhaltiger ist auch die Argumentation, die der Rat entwickelt, um zu zeigen, daß außerdem Erfordernisse der Rechtssicherheit, ja sogar des Vertrauensschutzes, zum Erlaß der streitigen Handlung bis zu einem bestimmten Zeitpunkt gezwungen hätten. Er macht dazu, wie bereits ausgeführt, geltend, daß die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer und die durch das System begünstigten Länder gute Gründe für die Erwartung gehabt hätten, daß das allgemeine Präferenzsystem auch für das Jahr 1993 verlängert werden würde. Denn es habe kein Anlaß bestanden, damit zu rechnen, daß das System plötzlich abgeschafft oder blockiert werden könnte. Überdies hätten die Wirtschaftsteilnehmer, selbst wenn eine Aussetzung oder Rücknahme der Zollpräferenzen jederzeit möglich gewesen sei, jedenfalls nicht damit rechnen müssen, daß sie eine Situation zu bewältigen hätten, wie sie Anfang des Jahres 1993 eintreten drohte, das heißt, eine Situation, in der Unsicherheit herrschte hinsichtlich des Zeitpunkts des Inkrafttretens der streitigen Verordnung und hinsichtlich der Möglichkeit, die erforderlichen Zolldokumentationen einzureichen.

29 Nun scheint mir aber die Berufung auf den Grundsatz der Rechtssicherheit ebenfalls fehlzugehen. Wenn nämlich dieser Grundsatz Ausdruck des Gedankens ist, daß über das zu einem gegebenen Zeitpunkt auf einem bestimmten Gebiet geltende Recht kein Zweifel bestehen darf, so konnte im vorliegenden Fall kein Zweifel dieser Art bestehen. Die Geltungsdauer des allgemeinen Präferenzsystems, das im Jahr 1992 galt, erstreckte sich nämlich ausdrücklich nur bis zum 31. Dezember dieses Jahres, und die Nichtverlängerung oder verspätete Verlängerung der Sonderregelung für das folgende Jahr konnte somit, wie bereits ausgeführt, nur zur Anwendbarkeit des Gemeinsamen Zolltarifs führen. Zudem wären die im Rahmen des zuvor geltenden Systems geregelten Situationen oder Verhältnisse in keinem Fall durch den verspäteten Erlaß oder Nichterlaß der streitigen Verordnung in Frage gestellt worden, ebenso wenig wie im Fall der vorherigen Verlängerungen aus dem etwaigen Ausschluß eines Landes aus der Liste der Begünstigten eine derartige Auswirkung hinsichtlich der Waren hätte abgeleitet werden können, die vor dem Ausschluß unter völliger oder teilweiser Zollbefreiung aus diesem Land ausgeführt worden waren.

30 Ähnlichen Bedenken begegnet das Vorbringen zum Schutz des berechtigten Vertrauens der Wirtschaftsteilnehmer. Insoweit genügt der Hinweis, daß gerade der Rat nicht nur den vorläufigen Charakter des Systems, sondern auch dessen von vornherein auf einen jährlichen Rhythmus ausgerichtete Natur anerkennt, die sich zwangsläufig aus der Notwendigkeit regelmäßiger Anpassungen seines Inhalts und der Tragweite der Präferenzen ergibt, die je nach der wirtschaftlichen Entwicklung der begünstigten Länder und der Lage auf dem Markt für die betreffenden Erzeugnisse sowie entsprechend den Änderungen des Gemeinsamen Zolltarifs gewährt werden. Nun ist es — abgesehen davon, daß in der vorliegenden Rechtssache von einer Abschaffung des Systems gar nicht die Rede war — ständige Rechtsprechung, daß die Wirtschaftsteilnehmer nicht auf die Beibehaltung einer bestehenden Situation vertrauen dürfen, die die Gemeinschaftsorgane im Rahmen ihres Ermessens ändern können. Dies hat insbesondere auch für die Vorteile zu gelten, aus denen die Wirtschaftsteilnehmer im Rahmen des allgemeinen Präferenzsystems Nutzen ziehen konnten und die, wie gesagt, ständiger-Anpassung unterliegen.

31 Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, daß nicht erwiesen ist, daß zwingende Dringlichkeitsgründe den Erlass der streitigen Verordnung bis zu einem bestimmten Zeitpunkt erforderlich gemacht und dem Rat damit das Recht gegeben hätten, den Ausgang der Anhörung des Parlaments nicht abzuwarten. Nicht ohne Belang ist es auch, daß der Beklagte doch die Einberufung einer außerordentlichen Sitzungsperiode des Parlaments Anfang Januar 1993 hätte beantragen können, während das Parlament die verlangte Stellungnahme immerhin mit einer Verspätung von nur drei Wochen abgegeben hat.

In letzterer Hinsicht ist auf einen entscheidenden Gesichtspunkt hinzuweisen. Selbst wenn man von der Erforderlichkeit (oder Zweckmäßigkeit) des Inkrafttretens der Verordnung zum 1. Januar 1993 ausgehen wollte, wäre es sehr wohl möglich gewesen, sie unter Einhaltung der im Vertrag festgelegten Verfahren von diesem Zeitpunkt an wirksam werden zu lassen. Denn gerade der geltend gemachte Grundsatz der Rechtssicherheit verbietet es zwar im allgemeinen, den Beginn der Geltungsdauer eines Rechtsakts auf einen Zeitpunkt vor dessen Veröffentlichung zu legen; dies kann aber ausnahmsweise anders sein, wenn das angestrebte Ziel es verlangt und das berechnete Vertrauen der Betroffenen gebührend beachtet ist.

32 Dem vom Rat gegen diese Möglichkeit angeführten Argument, die nachträgliche Regelung der zwischen dem 1. Januar und dem Datum des Inkrafttretens der Verordnung eingereichten Zolldaten hätte zu unüberwindlichen Problemen technischer und rechtlicher Art geführt, steht die Feststellung entgegen, daß gerade dies tatsächlich eingetreten ist: Die Verordnung wurde erst am 28. Januar 1993 veröffentlicht und verbreitet. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes ist jedoch eine Verordnung ... in der gesamten Gemeinschaft als an dem Datum veröffentlicht anzusehen, das auf der Ausgabe des Amtsblatts vermerkt ist, die den Text dieser Verordnung enthält. Falls jedoch der Nachweis erbracht wird, daß das Datum, an dem die Ausgabe tatsächlich verfügbar war, nicht dem auf dieser Ausgabe angegebenen Datum entspricht, ist das tatsächliche Veröffentlichungsdatum maßgebend. Somit ist unbestreitbar, daß die fragliche Handlung rückwirkend anwendbar wurde. Ich glaube auch nicht, daß die angeblich unüberwindlichen Schwierigkeiten einer rückwirkenden Regelung der Zolldaten in diesem Fall, wie der Rat in der Sitzung vorgetragen hat, wegen der immer gegebenen Möglichkeit informeller Kontakte zwischen den zuständigen Stellen der Gemeinschaft und den nationalen Zollbehörden überwindbar waren.

33 Außerdem kommt dem eben erwähnten Umstand auch in anderer Hinsicht Bedeutung zu; er unterstreicht sogar die Widersinnigkeit des Sachverhalts, über den der Gerichtshof zu befinden hat. Es läßt sich nämlich nicht nachvollziehen, daß zwingende Dringlichkeitsgründe und die Notwendigkeit des Schutzes eines grundlegenden Gemeinschaftsinteresses den Rat berechnen sollen, eine Verordnung unter Verletzung der verfassungsrechtlichen Befugnisse des Parlaments zu erlassen, und daß gleichzeitig dieselben Umstände für die mit der Veröffentlichung der Rechtsakte beauftragten Verwaltungsstellen nicht gelten sollen, sondern daß diese befugt sein sollen, die Veröffentlichung der fraglichen Verordnung ruhig einen Monat nach dem als unaufschiebbar angesehenen Zeitpunkt ihres Erlasses und Inkrafttretens vorzunehmen.

Die Umstände des vorliegenden Falles nehmen am Ende gleichsam possenhaften Charakter an. Und die Tatsachen sprechen, schlicht und einfach, wie sie sind, für sich. Angeblich muß die Handlung — sie ist, wohlgeachtet, nicht gerade ein Routinevorgang, sondern enthält eine Änderung von eindeutig politischem Gewicht des Kreises der durch das System Begünstigten — spätestens am 1. Januar in Kraft treten, und diesem kategorischen Imperativ wird sogar die zwingend vorgeschriebene Anhörung des Parlaments geopfert, der der Gerichtshof Verfassungsrang beigemessen hat. Jedoch gelingt es nicht, die Verordnung zu diesem Zeitpunkt in Kraft treten zu lassen, da sich die Veröffentlichung aus organisatorischen oder ähnlichen Gründen bis zum 28. Januar verzögert.

Am Ende mußte der Handlung so oder so Rückwirkung beigemessen werden, eine Lösung, die sehr wohl auch hätte gewählt werden können, um den verfassungsrechtlichen Befugnissen des Parlaments, und

nicht nur dem Zeitbedarf für das ... Drucken Rechnung zu tragen.

34 Für den Fall der Nichtigerklärung der fraglichen Verordnung bin ich der Auffassung, daß der Gerichtshof von seiner ihm nach Artikel 174 Absatz 2 des Vertrages zukommenden Befugnis Gebrauch machen sollte, diejenigen ihrer Wirkungen [zu bezeichnen], die als fortgeltend zu betrachten sind, falls er dies für notwendig hält. Angesichts des Umstands, daß die Wirkung der streitigen Verordnung auf das Jahr 1993 beschränkt war, daß die Nichtigerklärung wegen Fehlern beim Zustandekommen der Handlung ausgesprochen wird, daß jedoch auch das Parlament, wie sich aus dessen Stellungnahme ergibt, die erlassenen Maßnahmen in der Sache befürwortete, bin ich der Auffassung, daß zwingende Erfordernisse der Rechtssicherheit es verbieten, die aufgrund der fraglichen Verordnung erlassenen Durchführungshandlungen in Frage zu stellen.

35 Nach alledem schlage ich vor,

die Verordnung (EWG) Nr. 3917/92 des Rates vom 21. Dezember 1992 zur Verlängerung für 1993 der Verordnungen (EWG) Nr. 3831/90, (EWG) Nr. 3832/90, (EWG) Nr. 3833/90, (EWG) Nr. 3834/90, (EWG) Nr. 3835/90 sowie (EWG) Nr. 3900/91 zur Anwendung allgemeiner Zollpräferenzen für bestimmte Erzeugnisse mit Ursprung in Entwicklungsländern im Jahr 1991 und zur Ergänzung der Liste der Begünstigten für nichtig zu erklären;

die bisher eingetretenen Wirkungen der fraglichen Verordnung aufrechtzuerhalten;

dem Beklagten die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Zitiervorschlag: Europäischer Gerichtshof, Schlussanträge des Generalanwalts vom 13.12.1994 – C-65/93, ECLI:EU:C:1994:405

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/1994-12-13/c-65-93>