

chen Warenströme auch unter den durch die Währungslage bedingten außergewöhnlichen und wechselhaften Verhältnissen sicherzustellen. Sie dienen dem Zweck, in dem betreffenden Mitgliedstaat eine Desorganisation des in der Gemeinschaftsregelung vorgesehenen Interventionssystems zu verhindern.

Es handelt sich bei ihnen nicht um einseitig von den Mitgliedstaaten beschlossene Abgaben, sondern um gemeinschaftsrechtliche Maßnahmen, die mit Rücksicht auf die seinerzeitigen außergewöhnlichen Verhältnisse im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik zulässig waren.

In der Rechtssache 9/73,

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Finanzgericht Baden-Württemberg in dem vor diesem anhängigen Rechtsstreit,

CARL SCHLÜTER, Osnabrück,

gegen

HAUPTZOLLAMT LÖRRACH,

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Artikel 5 und 107 des Vertrages und der Entschließung des Rates vom 22. März 1971 über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft (ABl. C 28 vom 27. März 1971, S. 1) sowie über die Auslegung und Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 974/71 des Rates vom 12. Mai 1971 über bestimmte konjunkturpolitische Maßnahmen, die in der Landwirtschaft im Anschluß an die vorübergehende Erweiterung der Bandbreiten der Währungen einiger Mitgliedstaaten zu treffen sind (ABl. L 106 vom 12. Mai 1971, S. 1), und der Verordnungen (EWG) Nr. 1013/71 (ABl. L 110 vom 18. Mai 1971, S. 8), Nr. 1014/71 (ABl. L 110 vom 18. Mai 1971, S. 10) und Nr. 501/72 (ABl. L 60 vom 11. März 1972, S. 1) der Kommission,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten R. Lecourt, der Kammerpräsidenten A. Donner und M. Sørensen, der Richter R. Monaco, J. Mertens de Wilmars (Berichterstatter), P. Pescatore, H. Kutscher, C. O Dálaigh und A. J. Mackenzie Stuart,

Generalanwalt: K. Roemer

Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

I — Sachverhalt und Verfahren

Das System der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte und namentlich die Festsetzung von Richt-, Schwellen- und Interventionspreisen, anhand derer Abschöpfungen und Ausgleichsbeträge berechnet werden, baut auf festen Paritäten der Währungen der einzelnen Mitgliedstaaten zu einer Rechnungseinheit auf.

Im Laufe des Jahres 1971 veranlaßte der wachsende Zufluß von vagabundierendem Kapital in gewisse Mitgliedstaaten, insbesondere die Bundesrepublik Deutschland und die Niederlande, den Rat in seiner EntschlieÙung vom 9. Mai 1971 (ABl. C 58 vom 10. Juni 1971) zur monetären Situation, seinem Verständnis dafür Ausdruck zu geben, „daß in gewissen Fällen die betreffenden Länder für eine begrenzte Zeit die Schwankungsbreiten der Wechselkurse ihrer Währungen im Vergleich zu ihren augenblicklichen Paritäten erweitern können“, eine Erscheinung, die als „Floating“ der Währung bezeichnet wird.

Da für die Berechnung und die Festlegung der Preishöhe im Rahmen der Agrarmarktorganisationen die alten Paritäten — auch soweit die DM und der Gulden betroffen waren — aufrechterhalten wurden, blieben die innergemeinschaftlichen Preise, jedenfalls für Erzeugnisse, für die Interventionspreise festgesetzt werden, sowie für Erzeugnisse, deren Preis sich nach Maßgabe der ersteren bestimmt, grundsätzlich unverändert. In DM oder Gulden ausgedrückt erfuhren diese Preise jedoch einen Rückgang entsprechend dem Umfang der faktischen Aufwertung der beiden Währungen.

Weil in dieser Situation Wettbewerbsverzerrungen zum Nachteil der deutschen und holländischen Landwirte und eventuelle Störungen im Handelsverkehr mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen vorzusehen waren, kam der Rat in seiner EntschlieÙung vom 9. Mai 1971 ferner überein, „gemäß Artikel 103 des Vertrages unverzüglich die geeigneten Maßnahmen“ zu erlassen.

In Durchführung dieser EntschlieÙung errichtete der Rat mit der Verordnung Nr. 974/71 ein System von Ausgleichsbeträgen bei der Einfuhr und der Ausfuhr im Handel sowohl zwischen den Mitgliedstaaten als auch mit dritten Ländern. Diese Ausgleichsbeträge haben das Ziel, die Inzidenz der Währungsmaßnahmen auf die Preise der Grunderzeugnisse auszugleichen, für die Interventionsmaßnahmen vorgesehen sind.

Die Kommission erließ die Durchführungsbestimmungen für diese Verordnung mit der Verordnung Nr. 1013/71 vom 17. Mai 1971 (ABl. L 110 vom 18. Mai 1971, S. 8); die Ausgleichsbeträge ihrerseits wurden durch verschiedene Verordnungen festgesetzt, unter anderem, was die den Ausgangsrechtsstreit auslösende Einfuhr betrifft, durch die Verordnung (EWG) Nr. 501/72 der Kommission vom 9. März 1972 (ABl. L 60 vom 11. März 1972, S. 1).

Anläßlich der Einfuhr von 7247 kg Ementaler Käse und Greyerzer Käse aus der Schweiz nach Deutschland am 15. März 1972 wurde auf diese Erzeugnisse neben der Abschöpfung und der Einfuhrumsatzsteuer ein Angleichungszoll von 3297,39 DM erhoben, d. h. 45,50 DM je 100 kg.

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens hat die Gültigkeit der Verordnung Nr.

974/71 bestritten und beim Finanzgericht Baden-Württemberg Klage auf Aufhebung des Angleichungszollbescheids erhoben. Mit Beschluß vom 8. November 1972 hat jenes Gericht dem Gerichtshof folgende Fragen vorgelegt:

1. Ist die Verordnung (EWG) Nr. 974/71 des Rates vom 12. Mai 1971 (ABl. L 106 vom 12. Mai 1971) insoweit gültig, als sie zur Erhebung von Ausgleichsbeträgen bei Einfuhren aus Drittländern ermächtigt (Art. 1)?

Hilfsweise:

2. Ist Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 974/71 insoweit gültig, als beim Bemessungsmaßstab für die Ausgleichsbeträge ausschließlich auf das Verhältnis der DM zum US-Dollar abgestellt wird?

Hilfsweise:

3. Sind die Verordnung (EWG) Nr. 974/71 und die Ausführungsverordnungen der Kommission Nr. 1013/71, 1014/71 vom 17. Mai 1971 und Nr. 501/72 insoweit gültig, als sie im Handelsverkehr mit Drittländern bei Emmentaler und Greyerzer Käse der Tarifnummer 04.04 zur Erhebung von Ausgleichsbeträgen ermächtigen, die zusammen mit der Abschöpfung höher als die im GATT konsolidierten Höchstzollsätze liegen?

Hilfsweise:

4. War die in der Verordnung (EWG) Nr. 974/71 enthaltene Ermächtigung zur Erhebung von Ausgleichsbeträgen im Drittlandshandel gemäß Artikel 8 Absatz 2 dieser Verordnung am 15. März 1972 außer Kraft getreten, weil
 - a) die Mitgliedstaaten die internationale Regelung betreffend die Bandbreiten der Wechselkurse gegenüber der offiziellen Parität erneut anwendeten oder
 - b) spätestens seit der Washingtoner Währungskonferenz vom 18. Dezember 1971 feststand, daß die Mitgliedstaaten nicht zu den alten Wechselkursparitäten zurückkehren würden?

Hilfsweise:

5. Bestand am 15. März 1972 für die Mitgliedstaaten ein Verbot der Freigabe der Wechselkurse (Floating) durch
 - a) Artikel 107 des EWG-Vertrags
 - b) die Entschließung des Rates vom 22. März 1971 über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft (ABl. 1971 C 28)
 - c) Artikel 5 des EWG-Vertrags?

Der Vorlagebeschluß vom 8. November 1972 ist am 19. Februar 1973 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Der Gerichtshof hat auf den Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, von einer vorherigen Beweisaufnahme abzusehen.

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens, die deutsche Regierung, die Kommission und der Rat haben schriftliche Erklärungen abgegeben.

In der Sitzung vom 27. Juni 1973 haben die Klägerin des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Rechtsanwalt Ehle, zugelassen in Köln, die Kommission, vertreten durch ihren Rechtsberater Gilsdorf, der Rat, vertreten durch seinen Bevollmächtigten Lambers, und die deutsche Regierung, vertreten durch Regierungsdirektor Seidel, mündliche Ausführungen gemacht.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 11. Juli 1973 vorgetragen.

II — Erklärungen gemäß Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes

A — Erklärungen der Klägerin des Ausgangsverfahrens

Zur ersten Frage

Nach Auffassung der Klägerin des Ausgangsverfahrens sind Grenzausgleichsabgaben als Zölle oder zollgleiche Abgaben

untersagt, es sei denn, eine Vorschrift des Vertrages oder der Marktordnungen ermächtigte den Rat, Ausnahmebestimmungen zu erlassen.

Nun könne aber vorliegend eine solche Ausnahme nicht auf Artikel 103 Absatz 2 EWG-Vertrag gestützt werden. Es handle sich nicht um eine konjunkturpolitische Maßnahme, sondern vielmehr um eine solche, die auf die Erhaltung und Sicherung einheitlicher Agrarpreise abziele. Ebenso wenig handle es sich um eine „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ (Art. 103 Abs. 1), sondern um eine Maßnahme zum Schutze einzelner Agrarerzeuger. Schließlich ermächtige Artikel 103 Absatz 2 nur zum Erlaß von Richtlinien oder Entscheidungen, was sowohl aus einer wörtlichen Interpretation als auch aus seiner Funktion folge, eine Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten im Bereich „ihre(r)“ Konjunkturpolitik zuzulassen.

Allein die Artikel 40 und 43 in Verbindung mit Artikel 235 des Vertrages hätten die richtige Ermächtigungsnorm für die Einführung von Grenzausgleichsbeträgen sein können, was vom Rat selbst anerkannt worden sei, indem er unter anderem die Verordnung Nr. 509/73 vom 23. Februar 1973 (ABl. L 50 vom 23. Februar 1973, S. 1) zur Änderung der Verordnung Nr. 974/71 auf die Artikel 28, 43 und 235 des Vertrages gestützt habe.

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens wendet sich auch gegen jede etwaige Bezugnahme auf Artikel 113 des Vertrages, denn die strittige Verordnung betreffe nicht handelspolitische, sondern währungspolitische Fragen, die gemäß Artikel 107 grundsätzlich in den Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten fielen. Weiter lehnt sie als mit Artikel 4 des Vertrages unvereinbar die Ansicht ab, daß bei Gefährdung des Agrarpreissystems nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen die notwendigen Maßnahmen getroffen werden dürften, ohne daß man sich auf eine bestimmte Einzelermächtigung stützen müsse.

Wenngleich sich die Verordnung Nr.

974/71 damit begnüge, „insbesondere“ Artikel 103 heranzuziehen, was grundsätzlich ein Nachschieben der richtigen Ermächtigungsgrundlage erlauben müßte, unter anderem durch Berufung auf die Bestimmungen des Vertrages betreffend die Landwirtschaft, ginge der Rückgriff auf ein solches Verfahren vorliegend schon deshalb ins Leere, weil das Europäische Parlament nicht gemäß Artikel 43 Absatz 2 Unterabsatz 3 gehört worden sei.

Auf jeden Fall genüge die zur Angabe der Rechtsgrundlage der strittigen Verordnung verwendete ganz allgemeine Formel nicht dem in Artikel 190 des Vertrages ausgesprochenen Begründungserfordernis.

Zur zweiten Frage

Wenn Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 974/71 ausschließlich auf das Verhältnis der Deutschen Mark zum amerikanischen Dollar abstellte, so hatte dies nach Auffassung der Klägerin des Ausgangsverfahrens zur Folge, daß die Käseimporte aus der Schweiz bis zu 12 % und mehr zu hoch belastet wurden, da der Schweizer Franken seinen Wert gegenüber der Deutschen Mark nur sehr wenig geändert hatte.

Die Erhebung von Ausgleichsbeträgen in Höhe von 13 % bei einer maximalen Abweichung des Schweizer Franken und der Deutschen Mark von 3 % verstoße gegen das in Artikel 19 der Verordnung Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 148 vom 28. Juni 1968, S. 13) enthaltene Verbot zollgleicher Abgaben.

Artikel 2 der Verordnung Nr. 974/71 verstoße ferner insofern gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, als er nicht beschränkt sei auf „die Beträge, die unbedingt erforderlich sind, um die Inzidenz der Währungsmaßnahmen auf die Preise der Grunderzeugnisse auszugleichen, für die Interventionsmaßnahmen vorgesehen sind; . . .“, wie dies die letzte Begründungserwägung der genannten Verordnung indessen verlange.

Es liege eine Verletzung der allgemeinen Grundsätze des Vertrages und insbesondere der Artikel 39, 40 und 110 vor, da etwaige Schutzmaßnahmen nur hätten getroffen werden dürfen, soweit sie zur Erreichung der Ziele von Artikel 39 unbedingt notwendig gewesen seien. Der Zweck der Verordnung Nr. 974/71 bestehe darin, den einheitlichen Agrarmarkt bei den Produkten mit garantierten Interventionspreisen zu erhalten und zugleich Erlöseinbußen der Erzeuger zu verhindern. Während nun Ausgleichsbeträge in Höhe der Auswirkungen der Aufwertung gegenüber den jeweiligen Drittländerswährungen für den Schutz der innergemeinschaftlichen Erzeuger ausgereicht hätten, verschaffe ihnen das angewendete System dagegen einen zusätzlichen Schutz, störe das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes, führe zu überhöhten Verbraucherpreisen und verstoße gegen den Grundsatz einer liberalen, an den Vorschriften des GATT ausgerichteten Handelspolitik.

Bei der Berechnung der auf Käse zu erhebenden Ausgleichsbeträge seien bestimmte Faktoren außer acht gelassen worden, die, wenn sie berücksichtigt worden wären, zu einer niedrigeren Berechnung jener Beträge hätten führen müssen mit dem Ziel ihres stufenweisen Abbaus, der — zumindest bei Käse — zum Zeitpunkt des strittigen Einfuhrgeschäfts (15. März 1972) endgültig hätte vollzogen sein müssen. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens nennt die Verbilligung der Produktionsmittel, die fehlende Preisabhängigkeit bei Käse gegenüber dem Interventionspreis für Butter und Magermilchpulver sowie die marktbedingten Preisschwankungen, die die Wechselkursbedingten Schwankungen überholt hätten.

Zur Berechnung der Ausgleichsbeträge meint die Klägerin des Ausgangsverfahrens, das gewählte System ließe sich nicht mit verwaltungsmäßigen und praktischen Gründen rechtfertigen. Ihrer Ansicht nach hätte man berücksichtigen müssen, daß für die hier fraglichen Käsesorten kein Interventionspreis besteht und daß gegenüber den wichtigsten dritt-

ländischen Handelspartnern der Gemeinschaft gesonderte Ausgleichsbeträge hätten festgesetzt oder zumindest das gewogene Mittel der Schwankungen der Währungen der repräsentativsten Drittländer als Maßstab hätte herangezogen werden können. Ferner habe die Möglichkeit bestanden, die Ausgleichsbeträge, die nicht genau hätten errechnet werden können, nachträglich zu berichtigen.

Zur dritten Frage

Der Zollsatz für importierten Emmentaler und Greyerzer Käse sei im GATT konsolidiert (Anhang II der Verordnung (EWG) Nr. 1/72 zur Änderung der Verordnung Nr. 950/68 über den Gemeinsamen Zolltarif — Abl. L 1 vom 1. Januar 1972, S. 375). Nach Artikel 14 Absatz 3 der Verordnung Nr. 804/68 dürfe also die Abschöpfung nicht über die Konsolidierung hinausgehen.

Nach Meinung der Klägerin des Ausgangsverfahrens umfaßt der Begriff „konsolidierter Zollsatz“ die Ausgleichsbeträge. Der Gerichtshof habe in seinem Urteil vom 15. Oktober 1969 (Markus & Walsh, 14/69 — Slg. 1969, 356) erklärt, die Begriffe „Konsolidierung“ und „konsolidierter Zollsatz“ würden „häufig in einem umfassenden Sinne, der sämtliche Tarifzugeständnisse umfaßt, zu denen sich die GATT-Mitglieder im Rahmen dieses Abkommens verpflichtet haben...“ verwendet. Sowohl die Praxis des im Ausgangsverfahren beklagten Hauptzollamts (das den Ausgleichsbetrag als „Angleichungszoll“ bezeichne) als auch die der Bundesregierung, die die Erstreckung der Ausgleichsbeträge auf alle Agrarprodukte als Verstoß gegen Artikel 12 des Vertrages angesehen habe, zeigten die Verwandtschaft zwischen diesen Beträgen und den Zöllen an. In dieser Sache sei es seitens der Vereinigten Staaten sogar zu Vorstellungen gemäß Artikel XXIII Absatz 2 des GATT gekommen, die die Gemeinschaft übrigens veranlaßt hätten, die Ausgleichsbeträge für einen Großteil der GATT-gebundenen Erzeugnisse und schließlich im April 1973 auch für den Emmentaler und Greyerzer Käse aufzuheben.

Zur Frage, ob die Beachtung der konsolidierten Zollsätze entgegen der Auffassung des vorlegenden Gerichts mehr als nur eine völkerrechtliche Verpflichtung darstelle, bemerkt die Klägerin des Ausgangsverfahrens, das Urteil des Gerichtshofes vom 12. Dezember 1972 (verbundene Rechtssachen 21 bis 24/72, International Fruit Company) habe sich lediglich zur unmittelbaren Wirkung einer einzigen Vorschrift (Art. XI) des GATT geäußert. Dagegen stelle Artikel II in Verbindung mit der im Anhang zu dem Abkommen enthaltenen Liste, in der die Zollsätze gebunden worden seien, eine klare und vorbehaltlose Regelung dar, auf die sich, unabhängig von der Reaktion des betreffenden Staates, in diesem Falle der Schweiz, auch die einzelnen Marktbürger berufen könnten.

Auf jeden Fall folge die Bindung des streitigen Zollsatzes aus der den Anhang II des Gemeinsamen Zolltarifs (in der Fassung der Verordnung Nr. 1/72) bildenden Liste. Diese sei also integrierender Bestandteil jenes Tarifs und habe die gleichen unmittelbaren Rechtswirkungen.

Außerdem könnten gemäß Artikel 14 Absatz 3 der Verordnung Nr. 804/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse die Abschöpfungen bei Erzeugnissen, für die der Zollsatz im GATT konsolidiert worden sei, den Betrag nicht überschreiten, der sich aus dieser Konsolidierung ergebe. Diese Vorschrift gelte für alle Abgaben, die auf die unter jene Verordnung fallenden Erzeugnisse erhoben würden, und deshalb auch für die Ausgleichsbeiträge.

Zur vierten Frage

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens ist der Ansicht, Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 974/71 beziehe sich nicht auf die Einführung neuer Paritäten durch die Mitgliedstaaten, sondern auf die tatsächliche Anwendung der internationalen Regelung betreffend die Bandbreiten der Wechselkurse. Nun hätten aber die Vereinbarungen von Washington vom

18. Dezember 1971 neue Bandbreiten festgelegt, unter anderem auch für die Deutsche Mark, und die Bundesbank sei gebeten worden, auf dem Devisenmarkt zu intervenieren, um den Wechselkurs der deutschen Währung innerhalb dieser neuen Bandbreiten zu halten. Die fehlende Notifizierung der neuen Paritäten sei für die Anwendung des Artikels 8 der Verordnung Nr. 974/71 unerheblich.

Nach Ansicht der Klägerin geht der zweite Teil der vierten Frage von einer unzutreffenden Auslegung des Artikels 8 Absatz 2 aus, der sich nicht auf die Rückkehr zu den alten Wechselkursparitäten beziehe.

Zur fünften Frage

Die Freigabe der Wechselkurse verstoße gegen die Artikel 5 und 107 des Vertrages. Diese letztere Bestimmung sehe nur den Fall der Änderung der Wechselkursparität vor, in der Praxis des IWF sei die Freigabe eines Wechselkurses nur für kurze Dauer hingenommen worden.

Die Entschließung des Rates und der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 22. März 1971 über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft enthalte in den Ziffern 6 und 7 des Abschnitts III ein Verbot der Freigabe der Wechselkurse. Dieses Verbot sei für die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten seit dem Tage der Beschlußfassung verbindlich gewesen. Dies gelte insbesondere für den Abschnitt III, in dem der Rat und die Mitgliedstaaten eine Reihe von Maßnahmen vereinbart hätten, die in einer ersten Stufe von drei Jahren durchzuführen seien.

B — Erklärungen der Kommission

Zur ersten Frage

Der Kommission zufolge ist die als kurzfristige Maßnahme konzipierte, die von den Mitgliedstaaten im Einvernehmen mit den Gemeinschaftsorganen getroffenen währungspolitischen Maßnahmen flankierende Verordnung Nr. 974/71 tat-

sächlich dem Bereich einer Konjunkturpolitik zuzuordnen, die zwar agrarpolitische Aspekte mit einschließt, jedoch weit über diese hinausgeht.

Die in den Artikeln 103 Absatz 2 und 43 vorgesehenen Kompetenzen seien kumulativ. So könnten die getroffenen Maßnahmen den freien Warenverkehr einschränken, vorausgesetzt, daß sie im gemeinsamen Interesse erlassen seien und nicht über das notwendige Mindestmaß an Beeinträchtigung hinausgingen. Man könne die Anwendung des Artikels 103 nicht unter Hinweis auf die Möglichkeit ausschalten, die Sondervorschriften der Artikel 39 bis 46 heranzuziehen. Zwar hätte die Verordnung Nr. 974/71, wie es später getan worden sei, auch auf die Rechtsgrundlage des Artikels 43 gestützt werden können, doch habe sich die Heranziehung des Artikels 103 damals durch die Konzeption als kurzfristiges System, seine finanziellen Konsequenzen und die Notwendigkeit raschen Handelns gerechtfertigt.

Artikel 103 habe in keiner Weise die Form der Verordnung für die in ihm vorgesehenen Maßnahmen ausgeschlossen. Der Begriff „entscheiden“ des Absatzes 2 sei nicht im technischen Sinne zu verstehen, und die Erwähnung der „Richtlinien“ im Absatz 3 rechtfertige sich im Hinblick auf die Durchführung. Artikel 155 des Vertrages erwähne ausdrücklich die generellen Durchführungskompetenzen, die der Rat der Kommission übertragen könne.

Zur zweiten Frage

Die Wahl des amerikanischen Dollars als Fixpunkt, um den die flottierenden Gemeinschaftswährungen schwankten, sei auf jeden Fall gerechtfertigt gewesen und stelle wahrscheinlich die einzige brauchbare Lösung dar. Das Abstellen auf die Entwicklung der flottierenden Währungen gegenüber einem Mittelwert von Drittländswährungen wäre auf sehr große praktische Schwierigkeiten gestoßen und wegen der dominierenden Rolle des Dollars im internationalen Handel letztlich unrealistisch gewesen. Auf jeden Fall

habe der Rat mit der Wahl jenes Kriteriums den Rahmen seines gesetzgeberischen Ermessens nicht überschritten, denn diese Wahl beruhe auf sachlich vernünftigen Erwägungen. Es liege also kein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot, den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, das Ziel der Stabilisierung der Märkte (Art. 39 Buchstabe c) oder schließlich gegen Artikel 110 des Vertrages vor.

Zur dritten Frage

Die Kommission prüft die Vereinbarkeit der Ausgleichsbeträge mit den GATT-Regeln und meint, die Frage sei vielschichtiger, als es sich die Klägerin des Ausgangsverfahrens vorstelle.

Wenn Artikel II Absatz 1 Buchstabe b des GATT-Abkommens die Erhebung von Abgaben verbiete, die über die zum Zeitpunkt des Abkommens erhobenen hinausgingen, so sei fraglich, ob die Ausgleichsabgaben von dieser Bestimmung erfaßt würden oder ob sie nicht durch eine Ausnahmeklausel gedeckt seien.

Der Erlaß zeitweiliger währungs- oder zahlungsbilanzpolitisch bedingter Maßnahmen werde von den Bestimmungen des GATT nicht voll gedeckt, wenn gleich die Artikel XII und XVIII die Einführung mengenmäßiger Beschränkungen aus solchen Gründen zuließen.

Die Ausgleichsabgaben könnten auch unter die Ausnahmebestimmung des Artikels II Absatz 2 Buchstabe a betreffend die auf ein ähnliches einheimisches Erzeugnis erhobenen, einer inländischen Abgabe gleichzustellenden Abgaben fallen. Dabei müsse die Notwendigkeit, den gemeinsamen Agrarmarkt — also einen Teil einer anerkannten Zollunion im Sinne von Artikel XXIV — aufrechtzuerhalten, berücksichtigt werden.

Die Kommission verweist auch auf Artikel XIX, der bestimmte Schutzmaßnahmen gestatte, wenn die Gefahr bestehe, daß die Einfuhr eines Erzeugnisses schweren Schaden anrichte. Wenn sie andererseits am 16. Mai 1972 für die im Rahmen des GATT konsolidierten Erzeugnisse eine Befreiung von den Aus-

gleichsabgaben vorgeschlagen habe, so keineswegs aus in der Unvereinbarkeit dieser Abgaben mit dem GATT-Abkommen wurzelnden, sondern aus handelspolitischen Gründen.

Die Kommission glaubt nicht, Artikel II Absatz 1 Buchstabe b des GATT-Abkommens habe unmittelbare Wirkung. Obgleich das Urteil des Gerichtshofes vom 12. Dezember 1972 (International Fruit Company, 21 bis 24/72 — Slg. 1972, 1219) nur dem Artikel XI des GATT-Abkommens die unmittelbare Wirkung abgesprochen habe, zeige die Begründung dieses Urteils deutlich, daß ihm wegen der allgemeinen rechtlichen Konstruktion des Abkommens, seiner vertraglichen Aspekte, der in ihm enthaltenen Ausnahmevorschriften und des Fehlens rechtlicher Sanktionen die unmittelbare Wirksamkeit nicht zuerkannt werden könne.

Die gleiche Lösung gelte somit auch für Artikel II Absatz 1 Buchstabe b. Zur Beurteilung der unmittelbaren Wirksamkeit dieser Vorschrift könne man nicht unbezweifelhaft sehen die für die unmittelbare innerstaatliche Wirkung des Gemeinschaftsrechts entwickelten Kriterien wie zum Beispiel das fehlende Bedürfnis für von den einzelstaatlichen Behörden zu treffende Durchführungsmaßnahmen übernehmen.

Die Kommission räumt jedoch ein, die Einbeziehung der im Rahmen des GATT konsolidierten Zollsätze in die Anhänge des Gemeinsamen Zolltarifs (Verordnung Nr. 950/68) des Rates in der Fassung der Verordnung Nr. 1/72, Abl. L 1 vom 1. Januar 1972) habe ihnen eine unmittelbare Wirkung verliehen. Die Rechtsunterworfenen hätten sich damit gegenüber entgegenstehendem nachgeordnetem Gemeinschaftsrecht auf sie berufen können. Nach Auffassung der Kommission ist jedoch die das System der Ausgleichsbeträge einführende Verordnung im Verhältnis zum Gemeinsamen Zolltarif weder nachgeordnet noch entgegenstehend.

Sie stünde ihm nicht entgegen, weil sich die Ausgleichsbeträge sowohl ihrer

Funktion als auch ihrer Rechtsgrundlage nach von den eigentlichen Zöllen im Sinne des Gemeinsamen Zolltarifs unterschieden. Sie stellten höchstens „Abgaben gleicher Wirkung wie Zölle“ dar, die, wenn man sie auf die sich aus der Konsolidation ergebenden Beträge hätte beschränken wollen, in einer Sondervorschrift hätten geregelt werden müssen (wie zum Beispiel Art. 14 Abs. 3 Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 804/68 betreffend die Abschöpfungen auf Milcherzeugnisse). Im übrigen sei die in Artikel II Absatz 1 Buchstabe b des GATT-Abkommens ausgesprochene Ausdehnung der in diesem Abkommen enthaltenen Verbote nicht in den Gemeinsamen Zolltarif übernommen worden.

Andererseits sei die Verordnung Nr. 974/71 keineswegs im Verhältnis zum Gemeinsamen Zolltarif nachgeordnetes Recht. Als *lex posterior* und *lex specialis* gehe jene Verordnung den Bestimmungen der Verordnung Nr. 950/68 vor. Wenn der Rat die Kommission in den Durchführungsbestimmungen an die konsolidierten Sätze hätte binden wollen, so hätte es dafür einer ausdrücklichen Klausel in der Verordnung Nr. 974/71 bedurft.

Auf jeden Fall könne die Kommission GATT-konsolidierte Erzeugnisse stets von der Zahlung der Ausgleichsabgaben freistellen. Dennoch enthalte die Verordnung Nr. 974/71 keine generelle Ausnahmeklausel.

Zur vierten Frage

Die Kommission ist der Ansicht, am 15. März 1972 seien die Voraussetzungen, von denen Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 974/71 die Geltungsdauer des Ausgleichsabgabensystems abhängig mache, noch nicht eingetreten gewesen. Wenn die Verordnung Nr. 974/71 darauf angelegt sei, die Abweichung der tatsächlichen Paritäten von den amtlichen Paritäten auszugleichen, so deshalb, weil diese letzteren aufgrund der Verordnung Nr. 129/62 die gesamte gemeinsame Agrarpolitik bestimmten.

Am 15. März 1972 hätten die Mitgliedstaaten die internationale Regelung noch nicht erneut angewandt, da dem weder der Leitkurs noch die Schwankungsbreiten entsprochen hätten. Auch wenn praktisch festgestanden habe, daß die Mitgliedstaaten nicht zu den alten Wechselkursparitäten zurückkehren würden, komme es, so meint die Kommission, darauf nicht an, da mit der in Artikel 8 der Verordnung Nr. 974/71 erwähnten „internationalen Regelung“ die Rückkehr zu festen Wechselkursen innerhalb bestimmter Bandbreiten, nicht aber zu den früheren Paritäten gemeint sei.

Zur fünften Frage

Die Kommission macht geltend, selbst wenn man davon ausgehe, daß schwankende Wechselkurse als Dauerlösung mit dem vom EWG-Vertrag zugrunde gelegten Währungskonzept nicht zu vereinbaren seien, enthalte Artikel 107 keine absolute Sperre für die Mitgliedstaaten, ihre Wechselkurse freizugeben. Eine solche Sperre finde sich außerdem weder in dem Europäischen Währungsabkommen vom 5. August 1955, noch in dem IWF-Abkommen, dessen Vorschriften übrigens keine unmittelbare Wirkung besäßen.

Richtig sei zwar, daß die Freigabe der Wechselkurse unliebsame Folgen für die Agrarpolitik nach sich ziehe, da diese eben auf einem System fester Wechselkurse beruhe. Daraus lasse sich jedoch nicht folgern, daß dieses System starr sei. Die Verwirklichung des gemeinsamen Agrarmarkts sei der Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion vorausgeleitet. Wenn aber die beiden Ziele nicht mehr miteinander übereinstimmen, müßten an jedem System die notwendigen Korrekturen vorgenommen werden.

Auch die EntschlieÙung des Rates vom 22. März 1971 stünde einer Freigabe der Wechselkurse nicht entgegen. Dieser EntschlieÙung komme keine rechtlich bindende Kraft zu. Die Währungskrise habe den Zeitplan für die Realisierung der Wirtschafts- und Währungsunion über den Haufen geworfen, was übrigens eine

neue EntschlieÙung vom 21. März 1972 veranlaÙt habe.

Auch die Heranziehung von Artikel 5 Absatz 2 des Vertrages könne zu keiner anderen Lösung führen. Wenn die Wechselkursfreigabe noch zum Instrumentarium der nationalen Währungspolitik gehöre, so könne ihre Inanspruchnahme nicht unter Hinweis darauf, sie erschwere die Erreichung der Ziele des Vertrages, als mit den Pflichten des Artikels 5 unvereinbar angesehen werden.

Die Kommission regt an, dem vorliegenden Gericht zu antworten, die Prüfung der beiden Fragen habe keine Gründe erkennen lassen, welche die Gültigkeit der Verordnung Nr. 974/71 insoweit in Frage stellten, als sie zur Erhebung von Ausgleichsbeträgen bei Einfuhren aus Drittländern ermächtigten oder als sie beim Bemessungsmaßstab für die Ausgleichsbeträge ausschließlich auf das Verhältnis der Deutschen Mark zum US-Dollar abstelle.

Ferner seien die Verordnung Nr. 974/71 des Rates und die Verordnungen Nr. 1013/71 und 501/72 der Kommission gültig, selbst wenn die auf die Einfuhren aus Drittländern erhobenen Ausgleichsbeträge die im GATT konsolidierten Zollsätze übersteigen sollten (dritte Frage).

Auf die vierte Frage sei zu antworten, die in der Verordnung Nr. 974/71 enthaltene Ermächtigung zur Festsetzung von Ausgleichsbeträgen habe auch am 15. März 1972 noch gegolten.

Zur fünften Frage ist die Kommission schließlich der Auffassung, weder Artikel 107 des Vertrages, noch die EntschlieÙung vom 22. März 1971, noch Artikel 5 des Vertrages enthielten ein Verbot der Freigabe der Wechselkurse.

C — Erklärungen des Rates

Zu den beiden ersten Fragen

Der Rat nimmt Bezug auf seine Erklärungs-Import-Export-GmbH/Hauptzollamt Berlin-Packhof) und vertritt die Auffassung des Rates (Import-Export-GmbH/Hauptzollamt Berlin-Packhof) und vertritt die Auffassung

sung, die Gültigkeit der Verordnung Nr. 974/71 werde nicht dadurch in Frage gestellt, daß sie die Erhebung von Ausgleichsbeträgen gestatte. Die Wahl des amerikanischen Dollars als Bezugspunkt beeinträchtige die Gültigkeit des Artikels 2 der Verordnung Nr. 974/71 ebenfalls nicht.

Zur dritten Frage

Bei der Prüfung der Gültigkeit der Verordnung Nr. 974/71 im Verhältnis zu dem am 6. Oktober 1969 zwischen der Gemeinschaft und der Schweiz nach Artikel XXVIII des GATT abgeschlossenen Zollabkommen vertritt der Rat die Ansicht, man könne davon ausgehen, daß die Ausgleichsbeträge nicht unter die Abgaben fielen, über die Tarifzugeständnisse vereinbart worden seien. Sie brächten keine zusätzliche neue Belastung, sondern kompensierten lediglich die durch Währungsschwankungen entstandene Entlastung. Zwar seien einzelne in den Listen der Zugeständnisse des GATT aufgeführte Erzeugnisse von den Ausgleichsbeträgen ausgenommen worden. Dies sei jedoch stets in Einzelfällen und in Anwendung des Artikels 1 Absatz 2 letzter Unterabsatz der Verordnung Nr. 974/71 erfolgt, der die Festsetzung der Ausgleichsbeträge davon abhängig mache, daß Störungen des Warenverkehrs mit Agrarerzeugnissen vorlägen. Eine allgemeine Ausnahme sei nicht vorgesehen, wie übrigens aus der Weigerung des Rates, den entsprechenden Vorschlag der Kommission vom 15. Mai 1972 anzunehmen, hervorgehe.

Ferner ist der Rat der Meinung, die Feststellungen des Gerichtshofes in den verbundenen Rechtssachen 21 bis 24/72 (EuGH 12. Dezember 1972, International Fruit Company), in denen dem Artikel XI des GATT die unmittelbare Wirkung abgesprochen worden sei, hätten allgemeinen Charakter und fänden auf das gesamte Abkommen Anwendung. Infolgedessen könne die Gültigkeit der Verordnung Nr. 974/71 durch Artikel II des GATT in Verbindung mit dem Zollabkommen vom 6. Oktober 1969 nicht berührt werden.

Der Rat meint, nicht anders verhalte es sich, wenn man der Verordnung Nr. 974/71 den Gemeinsamen Zolltarif (Verordnung Nr. 950/68 des Rates in der Fassung der Verordnung Nr. 1/72 des Rates vom 20. Dezember 1971) gegenüberstelle, der die im Rahmen des GATT eingeräumten Konzessionen übernommen habe.

Zunächst glaubt der Rat nicht, daß die Ausgleichsbeträge unter die Vorschriften des Gemeinsamen Zolltarifs fielen. Sie beruhen auf einer anderen Rechtsgrundlage, und wie für die Abschöpfungen, deren Erwähnung im Gemeinsamen Zolltarif nur Informationswert habe, bedürfe es einer ausdrücklichen Regelung, um sie an die konsolidierten Sätze zu binden.

Auf jeden Fall habe der Rat durch die Verordnung Nr. 974/71 gegenüber dem Inhalt der Verordnung Nr. 950/68 abweichende und dieser als Spezialvorschrift vorgehende Regelungen treffen können.

Zur vierten Frage

Der Rat nimmt Bezug auf seine Erklärungen in der Rechtssache 5/73.

D — Erklärungen der deutschen Regierung

Zur ersten Frage

Nach Auffassung der deutschen Regierung verfolgt die „Konjunkturpolitik“, um die es in Artikel 103 des Vertrages geht, das spezifische Ziel, die gesamtwirtschaftliche Entwicklung durch Maßnahmen zur Dämpfung der kurzfristigen Aufwärts- und Abwärtsbewegungen eben dieser wirtschaftlichen Entwicklung sicherzustellen. So ziele die Verordnung Nr. 974/71 darauf ab, im Interesse einer kontinuierlichen mittel- und langfristigen wirtschaftlichen Entwicklung die Schwankungen wertzumachen, die sich infolge der Freigabe der Wechselkurse im Agrarsektor auswirkten. Es sei zwar völlig richtig, so meint die deutsche Regierung, daß der Vertrag mit den Arti-

keln 38 ff. besondere Kompetenzen im Agrarbereich vorsehe, doch ergebe sich daraus keine Beschränkung der im Rahmen des Artikels 103 bestehenden Kompetenzen. Die Worte „unbeschadet der sonstigen, in diesem Vertrag vorgesehenen Verfahren“ in Artikel 103 Absatz 2 zeigten das Vorliegen kumulativer Zuständigkeiten an, so daß ein auf Artikel 103 gestütztes Vorgehen alle Bereiche betreffen könne und die zu treffenden Maßnahmen auf jeden Einzelfall zurechtgeschnitten werden könnten. Diese Auslegung, die zahlreichen Gemeinschaftsrechtsakten zugrunde liege, so der Verordnung (EWG) Nr. 1586/69 (ABl. L 202 vom 12. August 1969, S. 1), die Frankreich zur Erhebung von Ausgleichsabgaben bei der Ausfuhr ermächtigt habe, sei durch das Urteil des Gerichtshofes vom 13. Juni 1972 (*Compagnie d'approvisionnement*, 9 und 11/71 — Slg. 1972, 391) bestätigt worden.

Das durch die Verordnung Nr. 974/71 eingeführte System widerspreche auch nicht dem „gemeinsamen Interesse“, da es den größten Teil des Agrarbereichs erfasse und sogar erhebliche Ungleichgewichte zwischen verschiedenen Mitgliedstaaten verhindere.

Hinsichtlich der Rechtsform dieser Verordnung vertritt die deutsche Regierung die Ansicht, gemäß Artikel 103 des Vertrages sei der Rat weder an die Rechtsform der Entscheidung noch an die der Richtlinie gebunden gewesen. Aus dem zweiten Absatz des Artikels 103 gehe klar hervor, daß der Rat, abgesehen von der nach Absatz 3 vorgesehenen Befugnis zur Koordinierung, konjunkturpolitische Maßnahmen beschließen und eine gemeinsame Konjunkturpolitik einführen könne.

Zur zweiten Frage

Die deutsche Regierung macht geltend, der Rat habe den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht dadurch verletzt, daß er zur Berechnung der Ausgleichsbeträge auf den Wechselkurs des Dollars abgestellt habe. Der Rat habe eine Lösung finden müssen, die die Währungs-

schwankungen möglichst genau berücksichtigt habe und doch praktikabel gewesen sei. Dieses letzte Erfordernis habe die Wahl eines Systems der Pauschalierung eher gerechtfertigt als die eines Systems, das die Schwankungen einer jeden Drittländswährung berücksichtigt hätte. Eine Lösung, die von einem gewogenen arithmetischen Mittel der Schwankungen der Drittländswährungen ausgegangen wäre, sei nicht praktikabel gewesen und hätte oftmals nicht ausgereicht, die tatsächlichen Schwankungsbreiten zu erfassen.

Der Rat habe also zu Recht seinen Ermessensspielraum zur Geltung gebracht, um das System zu wählen, das die wirksamsten Garantien für Genauigkeit, Effektivität und Praktikabilität geboten habe.

Zur dritten Frage

Die Ausgleichsabgaben seien nicht als Zölle im Sinne des Artikels 2 des GATT anzusehen. Es handle sich vielmehr um Abgaben eigener Art, die einerseits durch die Freigabe der Wechselkurse, andererseits durch die Struktur der Organisation der Agrarmärkte bedingt seien.

Zwar treffe es zu, daß auch die Gemeinschaft an die Bestimmungen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens gebunden sei. Dennoch könnten sich die einzelnen Rechtsunterworfenen nicht auf einen etwaigen Verstoß gegen dieses Abkommen berufen, da das Urteil des Gerichtshofes vom 12. Dezember 1972 (21 bis 24/72, *International Fruit Company*) nach Ansicht der deutschen Regierung festgestellt hat, daß das Abkommen lediglich Verpflichtungen zwischen Staaten erzeuge, ohne unmittelbare Wirkungen zugunsten einzelner zu begründen.

Zur vierten Frage

Nach Meinung der deutschen Regierung ließen die Washingtoner Beschlüsse vom 18. Dezember 1971 die Notwendigkeit der Erhebung der Ausgleichsabgaben nicht entfallen: Die limitierten Wechselkursschwankungen innerhalb der neuen

Bandbreiten hätten weiterhin ausgeglichen werden müssen, da die in Rechnungseinheiten ausgedrückten Agrarpreise nach wie vor aufgrund der alten Paritäten umgerechnet worden seien.

Die aus den Vereinbarungen von Washington hervorgegangenen Leitkurse unterschieden sich von den amtlichen Paritäten im Sinne des IWF-Abkommens. Wenn die Mitgliedstaaten die Freigabe der Wechselkurse aufgegeben und wieder feste Wechselkurse eingeführt hätten, so habe dies also nicht die Rückkehr zur „internationale(n) Regelung“ bedeutet.

Das Ausgleichsabgabensystem brauche also solange nicht außer Kraft zu treten, als keine neuen amtlichen Paritäten festgesetzt worden seien.

Zur fünften Frage

Die einzige Beschränkung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Politik auf dem Gebiet der Wechselkurse folge aus der Verpflichtung, diese als eine Angelegenheit „von gemeinsamem Interesse“ zu behandeln. Gemäß Artikel 107 Absatz 2 seien die Befugnisse der Mitgliedstaaten zu Wechselkursänderungen nur mittelbar eingeschränkt, da die Kommission die anderen Mitgliedstaaten ermächtigte, für den Fall einer mißbräuchlichen Ausübung der Befugnis zu solchen Änderungen hinsichtlich eines begrenzten Zeitraums die erforderlichen Maßnahmen zu treffen.

Wenn das seinerzeit geltende Währungssystem grundsätzlich von festen Wechselkursen ausgegangen sei, so habe es

sich dabei nicht um ein unumstößliches Prinzip gehandelt, wie die zahlreichen vom Internationalen Währungsfonds zugelassenen Freigaben der Wechselkurse bewiesen.

Die Entschließung des Rates vom 22. März 1971 „über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft“ ihrerseits habe nur eine politische Zielsetzung und begründe keine Rechtsverbindlichkeiten.

Da die Mitgliedstaaten ihre währungspolitische Autonomie rechtlich nicht hätten einschränken wollen, sei mit dieser Entschließung lediglich angestrebt worden, die Wechselkursschwankungen zwischen den Währungen der Mitgliedstaaten „versuchsweise“ innerhalb engerer Bandbreiten zu halten. Eben dies habe die zweite Entschließung des Rates vom 21. März 1972 (ABl. C 38 vom 18. April 1972, S. 3) auszuführen versucht.

Schließlich enthalte auch Artikel 5 kein Verbot der Freigabe des Wechselkurses. Im ersten Absatz, der die Mitgliedstaaten verpflichte, alle geeigneten Maßnahmen zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem Vertrag und dem „sekundären“ Gemeinschaftsrecht zu treffen, finde sich kein solches Verbot. Erst recht könne der zweite Absatz, demzufolge die Mitgliedstaaten „... alle Maßnahmen [unterlassen], welche die Verwirklichung der Ziele dieses Vertrages gefährden könnten“, die währungspolitische Autonomie der Mitgliedstaaten nicht einschränken, wenn Artikel 107 kein diesbezügliches Verbot enthalte.

Entscheidungsgründe

- 1 Das Finanzgericht Baden-Württemberg ersucht den Gerichtshof mit Beschluß vom 8. November 1972, bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen am 19. Februar 1973, um Vorabentscheidung über die Auslegung und die Gültigkeit verschiedener Bestimmungen der Verordnung Nr. 974/71 des Rates vom 12. Mai 1971 „über bestimmte konjunkturpolitische Maßnahmen, die in der Landwirtschaft im Anschluß an die vorübergehende Erweiterung der Band-

breiten der Währungen einiger Mitgliedstaaten zu treffen sind“ (ABl. L 106 vom 12. Mai 1971), und der zu deren Durchführung ergangenen Verordnungen Nr. 1013/71, 1014/71 (ABl. L 110 vom 18. Mai 1971) und 501/72 (ABl. L 60 vom 11. März 1972) der Kommission sowie über die Auslegung der Artikel 5 und 107 des EWG-Vertrags und der EntschlieÙung des Rates und der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 22. März 1971 „über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft“ (ABl. C 28 vom 27. März 1971, S. 1).

- 2 Als die Klägerin des Ausgangsverfahrens am 15. März 1972 7 247 kg Emmentaler und Greyerzer Käse aus der Schweiz in die Bundesrepublik Deutschland einfuhrte, wurde sie in Durchführung der Verordnung Nr. 974/71 entsprechend den für Erzeugnisse der Tarifstelle 04.04 des Gemeinsamen Zolltarifs einschlägigen Anhängen zur Verordnung Nr. 501/72 vom 9. März 1972, in denen die im Zeitpunkt der streitigen Einfuhr maßgeblichen Ausgleichsbeträge festgesetzt waren, zur Zahlung eines Angleichungszolls von 45,50 DM je 100 kg herangezogen. Da sie die durch die Verordnung Nr. 974/71 eingeführte Ausgleichsregelung für unvereinbar mit dem Vertrag hält, hat sie den Abgabenbescheid vor dem Finanzgericht mit einer Klage angefochten.

Analyse des Systems der Ausgleichsabgaben

- 3 Der ständig zunehmende Zufluß von Devisen sowie kurzfristigem Spekulationskapital und die sich daraus in einigen Mitgliedstaaten, namentlich der Bundesrepublik Deutschland und den Niederlanden, ergebenden Folgen veranlaßten den Rat, in seiner EntschlieÙung vom 9. Mai 1971 (ABl. C 58 vom 10. Juni 1971, S. 1) seinem Verständnis dafür Ausdruck zu geben, „daß in gewissen Fällen die betreffenden Länder für eine begrenzte Zeit die Schwankungsbreiten der Wechselkurse ihrer Währungen im Vergleich zu ihren augenblicklichen Paritäten erweitern können“. In derselben EntschlieÙung unterstrich der Rat, daß bei normalen Verhältnissen ein solches System flexibler Kurse mit dem guten Funktionieren des Gemeinsamen Marktes grundsätzlich unvereinbar ist, und betonte, „in dem Bestreben, die Anwendung einseitiger Maßnahmen zu vermeiden“, die Notwendigkeit, „gemäß Artikel 103 des Vertrages unverzüglich“ geeignete Maßnahmen im Agrarbereich zu ergreifen.
- 4 Die Agrarmarktorganisationen bezwecken u. a., der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten und die Märkte zu stabilisieren, und zwar namentlich durch ein System fester Preise unter Einschluß der Festsetzung von Richt-, Schwellen- und Interventionspreisen, die feste Paritäten der Währungen der einzelnen Mitgliedstaaten im Verhältnis zu einer Rechnungseinheit voraussetzen. Da die Bestimmung neuer Paritäten un-

möglich war, solange die DM und der Gulden frei schwankten, erfolgte für Erzeugnisse, für die Interventionspreise festgesetzt werden, und für diejenigen, deren Preis von den ersteren abgeleitet wird, die Festlegung und die Berechnung der als erstrebenswert angesehenen Preishöhe auch in den Niederlanden und der Bundesrepublik weiterhin anhand der früher beim IWF angemeldeten Paritäten. Auf diese Weise blieben diese Preise dem Grundsatz nach zwar unverändert, sie sanken jedoch, insbesondere in DM ausgedrückt, in dem Maße der Inzidenz der faktischen Aufwertung dieser Währung und verursachten dadurch zum Schaden der Erzeuger Störungen im Handelsverkehr mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen, die überdies geeignet waren, in dem betreffenden Mitgliedstaat das in der Gemeinschaftsregelung vorgesehene Interventionssystem zu zerrütten.

- 5 Der Rat war infolgedessen der Auffassung, daß die unverzüglich zu treffenden geeigneten Maßnahmen darin bestehen mußten, ein System von Ausgleichsbeträgen zu schaffen, die bei der Einfuhr zu erheben und bei der Ausfuhr zu gewähren die betreffenden Mitgliedstaaten sowohl im Handelsverkehr mit den übrigen Mitgliedstaaten als auch mit Drittländern ermächtigt würden und die darauf abzielen sollten, die Inzidenz der Währungsmaßnahmen auf die Preise der Grunderzeugnisse, für die Interventionsmaßnahmen vorgesehen sind, sowie der landwirtschaftlichen Erzeugnisse, deren Preis vom Preis der ersteren abhängt, auszugleichen.
- 6 Nach Artikel 2 der Verordnung Nr. 974/71 errechnen sich diese Ausgleichsbeträge bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen, für die Interventionsmaßnahmen vorgesehen sind, aus dem Prozentsatz des Unterschieds zwischen der amtlichen Parität der Landeswährung und deren tatsächlichem Wechselkurs gegenüber dem Dollar der Vereinigten Staaten. Bei den übrigen von der Verordnung Nr. 974/71 erfaßten Erzeugnissen sind die Ausgleichsbeträge gleich der Inzidenz auf die Preise des betreffenden Erzeugnisses bei Anwendung des Ausgleichsbetrags auf die Preise, nach denen sich die Preise des Erzeugnisses richten. Dem letzten Satz des Artikels 1 dieser Verordnung zufolge können Ausgleichsbeträge außerdem nur erhoben werden, sofern die Währungsmaßnahmen zu Störungen des Warenverkehrs mit Agrarerzeugnissen führen würden. Es obliegt der Kommission, nach Stellungnahme des Verwaltungsausschusses das Vorliegen eines solchen Sachverhalts festzustellen. Schließlich wird die genannte Verordnung ihrem Artikel 8 zufolge nicht mehr angewandt, sobald die betreffenden Mitgliedstaaten die internationale Regelung betreffend die Bandbreiten der Wechselkurse gegenüber der offiziellen Parität erneut anwenden.
- 7 Wegen der ungünstigen Entwicklung der Währungslage, insbesondere der Aussetzung der Konvertierbarkeit des Dollars am 15. August 1971 und der nachfolgenden Freigabe der Währungen der Belgisch-Luxemburgischen Wirt-

schaftsunion vom 23. August 1971 an, wurde das System der Ausgleichsbeträge auf eine größere Anzahl von Erzeugnissen und auch auf die Ein- und Ausfuhren der letztgenannten Mitgliedstaaten ausgedehnt. Auf der Washingtoner Konferenz wurden am 18. Dezember 1971 neue, feste Wechselkursbeziehungen in Form von Leitkursen gegenüber dem Dollar mit allerdings im Vergleich zu den nach den Abkommen von Bretton Woods zulässigen Bandbreiten erweiterten Schwankungsbreiten beschlossen. Da diese Beschlüsse jedoch zu keiner offiziellen Änderung der Paritäten führten und der ungeordnete Zustand des Währungssystems fortbestand, wurde die Regelung der Ausgleichsbeträge auf Frankreich und Italien sowie auf sämtliche in Artikel 1 der Verordnung Nr. 974/71 genannten landwirtschaftlichen Erzeugnisse erstreckt.

- 8 Nach den den Rechtsstreit auslösenden Vorgängen stattete der Rat das System der Ausgleichsbeträge durch die Verordnung Nr. 2746/72 vom 19. Dezember 1972 mit Verbindlichkeitsanspruch aus und „gliederte“ es dadurch, daß er es auf die Grundlage der Artikel 28, 43 und 235 des Vertrages stellte, in den Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik „ein“.
- 9 Die Interventionsmaßnahmen des Rates und der Kommission sind im Hinblick auf die solcherart gekennzeichnete, in ständigem Fluß befindliche Lage zu würdigen.

I — Zur ersten Frage

- 10 Die erste Frage geht dahin, ob die Verordnung Nr. 974/71 insoweit gültig ist, als sie zur Erhebung von Ausgleichsbeträgen bei Einfuhren aus Drittländern ermächtigt.

a) Zur Rechtsgrundlage der Verordnung Nr. 974/71

- 11 Diese Frage bezieht sich in erster Linie darauf, ob die Rechtsgültigkeit der genannten Verordnung dadurch beeinträchtigt sein könnte, daß sie auf Artikel 103 des Vertrages gestützt ist, obwohl diese Bestimmung nicht das den Sondervorschriften der Artikel 38 bis 47 des Vertrages vorbehaltene Feld der gemeinsamen Agrarpolitik betreffe, oder doch jedenfalls dadurch, daß Artikel 103 nur konjunkturpolitische Maßnahmen zu treffen gestatte, als welche die streitigen Maßnahmen nicht angesehen werden könnten.
- 12 Nach Artikel 40 des Vertrages legen die Mitgliedstaaten noch vor dem Ende der Übergangszeit eine gemeinsame Agrarpolitik fest und schaffen, um die Ziele des Artikels 39 zu erreichen, eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte. Die Vorschrift bestimmt ferner, daß diese gemeinsame Organisation

alle erforderlichen Maßnahmen einschließen kann, insbesondere Preisregelungen, Beihilfen für die Erzeugung und die Verteilung der verschiedenen Erzeugnisse, Einlagerungs- und Ausgleichsmaßnahmen sowie gemeinsame Einrichtungen zur Stabilisierung der Ein- oder Ausfuhr. Nach Artikel 43 Absatz 2 Unterabsatz 3 erläßt der Rat auf diesen Gebieten seit Ende der zweiten Stufe der Übergangszeit mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung der Versammlung Verordnungen, Richtlinien oder Entscheidungen. Aus diesen Bestimmungen ergibt sich, daß die zur Verwirklichung der gemeinsamen Agrarpolitik eingeräumten Befugnisse nicht bloß etwaige strukturelle Maßnahmen betreffen, sondern auch auf diesen Produktionszweig zugeschnittene Eingriffe konjunktureller Art umfassen, auf die zurückzugreifen der Rat ermächtigt ist, sofern er das dafür vorgesehene Verfahren bei der Beschlußfassung beachtet.

- 13 Artikel 103 befaßt sich demgegenüber mit der Konjunkturpolitik, welche die Mitgliedstaaten als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse zu betrachten haben. Er betrifft also nicht bereits vergemeinschaftete Bereiche, wie dies für die Organisation der Agrarmärkte zutrifft. Artikel 103 bezweckt, die Konjunkturpolitik der Mitgliedstaaten zu koordinieren oder, so Absatz 2 dieser Bestimmung, geeignete gemeinsame Maßnahmen zu ermöglichen.
- 14 Die Freigabe der Wechselkurse der deutschen und der niederländischen Währung, die für notwendig erachtet wurde, um den Zustrom von Spekulationskapital in die Bundesrepublik und die Niederlande einzudämmen, brachte die Einheit des Gemeinsamen Marktes in Gefahr und machte Maßnahmen mit der Zweckbestimmung, die Mechanismen und die Zielsetzung der gemeinsamen Agrarpolitik zu schützen, unerlässlich. Die Einführung von Ausgleichsbeträgen zielte nicht auf einen zusätzlichen Schutz ab, sondern — trotz der vorläufigen Aufgabe fester Paritäten — auf die Beibehaltung einheitlicher Preise als der Grundlage der gegenwärtigen Marktorganisation; dadurch wurden Auflösungserscheinungen im Interventionspreissystem vermieden und die herkömmlichen Handelsströme landwirtschaftlicher Erzeugnisse zwischen den Mitgliedstaaten ebenso wie von und nach Drittländern erhalten. Da sie dazu bestimmt waren, die schädlichen Folgen der nationalen Währungsmaßnahmen vorübergehend auszugleichen, um gleichzeitig eine wesentliche Errungenschaft der wirtschaftlichen Integration zu bewahren, hätten diese Maßnahmen durchaus vorläufigen Charakters normalerweise im Rahmen der dem Rat in den Artikeln 40 und 43 übertragenen Zuständigkeiten und in dem dort vorgesehenen Verfahrensgang, namentlich nach Anhörung der Versammlung, getroffen werden müssen.
- 15 Die zeitraubende Durchführung der in den Artikeln 40 und 43 vorgesehenen Verfahren konnte jedoch die betroffenen gemeinsamen Marktorganisationen

in Gefahr bringen, weil sie noch eine unbestimmte Anzahl jeglicher Kontrolle entzogener Geschäfte ermöglicht hätte. Da es im Rahmen der Vorschriften über die gemeinsame Agrarpolitik keine angemessenen Vorkehrungen gibt, die den Erlaß der notwendigen Dringlichkeitsmaßnahmen erlaubt hätten, um die oben beschriebene Währungslage zu meistern, darf davon ausgegangen werden, daß der Rat berechtigt war, vorübergehend von den Befugnissen Gebrauch zu machen, die Artikel 103 des Vertrages ihm einräumt. Wenn demnach der plötzliche Eintritt der Ereignisse, derer der Rat Herr werden mußte, die Dringlichkeit der zu treffenden Maßnahmen, der Ernst der Lage und der Umstand, daß diese Maßnahmen in einem mit der Währungspolitik der Mitgliedstaaten — deren Folgen sie teilweise korrigieren sollten — eng verbundenen Bereich ergriffen wurden, zur Anwendung von Artikel 103 führen konnten, so zeigt doch die Verordnung Nr. 2746/72, daß es sich dabei lediglich um einen vorläufigen Zustand handelte, denn die rechtliche Grundlage für diese Maßnahme wurde schließlich in anderen Vertragsbestimmungen gefunden.

b) Zur Einkleidung der streitigen Maßnahme in die Form einer Verordnung

- 16 Ferner wird die Frage vorgelegt, ob die Rechtsgültigkeit der Verordnung Nr. 974/71 beeinträchtigt sein könnte, weil Artikel 103 des Vertrages insbesondere in seinem Absatz 3 die dort vorgesehenen Maßnahmen nur in der Form einer Richtlinie oder Entscheidung unter Ausschluß von Verordnungen zu treffen gestattet. Diese Auslegung folge aus dem Wortlaut des Artikels 103 und finde ihre Rechtfertigung in dem Umstand, daß den Organen im Bereich der Konjunkturpolitik lediglich eine koordinierende Rolle zukomme.
- 17 Zwar sind die Mitgliedstaaten nach Artikel 103 Absatz 1 gehalten, ihre Konjunkturpolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse zu betrachten, doch schließt diese Fassung nicht die Befugnis der Gemeinschaftsorgane aus, unbeschadet der sonstigen im Vertrag vorgesehenen Verfahren ihrerseits auch Maßnahmen konjunktureller Natur auf ihrem Zuständigkeitsbereich unterliegenden Gebieten zu erlassen. Artikel 103 Absatz 2, wonach der Rat „einstimmig über die der Lage entsprechenden Maßnahmen entscheiden“ kann, räumt diesem Organ vielmehr unter der oben dargelegten Einschränkung die Befugnisse ein, derer es bedarf, um diejenigen konjunkturellen Grundsatzmaßnahmen zu ergreifen, die sich als erforderlich für die Wahrung der Zielsetzungen des Vertrages erweisen können. Ohne eine derartige jeglicher Wirtschaftslenkung ganz natürliche Möglichkeit wären die Organe nicht imstande, die ihnen auf diesen Gebieten übertragenen Aufgaben zu erfüllen.
- 18 Die Wendung „die der Lage entsprechenden Maßnahmen“ in Artikel 103 Absatz 2 deutet darauf hin, daß der Rat auch mit Bezug auf die Form der Maßnahmen je nach Falllage diejenigen wählen darf, die ihm als die geeignetste er-

scheint. Vorbehaltlich des Erfordernisses einstimmiger Beschlußfassung nimmt Artikel 103 Absatz 2 demnach Bezug auf die allgemeine Verfahrensweise des Rates bei der Wahrnehmung seiner Zuständigkeiten, wie sie in den Artikeln 145, 155 und 189 beschrieben ist, unter Einschluß seiner Befugnis also, der Kommission die Durchführung der von ihm getroffenen Regelungen zu übertragen. Absatz 3 des Artikels 103 unterscheidet sich von Absatz 2, wie sich aus dem Gebrauch des Ausdrucks „gegebenenfalls“ schließen läßt, insofern, als er den Fall ins Auge faßt, daß es dem Rat für die Verwirklichung von Durchführungsmodalitäten der beschlossenen Konjunkturmaßnahmen nicht gelingt, Einstimmigkeit zu erreichen. Nur in einem solchen Fall wären die entsprechenden Modalitäten für die Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überließen jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel.

II — Zur zweiten Frage

- 19 Ferner wird die Frage aufgeworfen, ob die Rechtsgültigkeit der Verordnung Nr. 974/71 dadurch beeinträchtigt werden könnte, daß beim Bemessungsmaßstab für die Ausgleichsbeträge ausschließlich auf das Verhältnis der DM zum US-Dollar abgestellt wird.
- 20 Der letzten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 974/71 zufolge dürfen die festzulegenden Beträge nicht höher sein als die Beträge, die unbedingt erforderlich sind, um die Inzidenz der Währungsmaßnahmen auszugleichen. Es ist unbestritten, daß wegen der Wahl eines einheitlichen und pauschalierenden Kriteriums Einfuhren nach Deutschland aus Staaten, deren Währung im Verhältnis zur DM in anderer Weise florierte als der Dollar, Ausgleichsbeträgen unterworfen wurden, die nicht in jedem Fall genau der währungsmäßigen Inzidenz der DM-Aufwertung entsprachen. Nach Ansicht der Klägerin des Ausgangsverfahrens hätte der Rat die Ausgleichsbeträge entweder entsprechend den Wechselkursen der verschiedenen Währungen der nach der Bundesrepublik und den Niederlanden exportierenden und von dort importierenden Länder gegenüber dem Dollar abstufen oder sie anhand eines nach Maßgabe des Umfangs aller Warenbewegungen ermittelten gewogenen Mittels berechnen müssen.
- 21 In einer in ständiger Entwicklung begriffenen und nahezu unvorausberechenbaren Situation vor die Notwendigkeit gestellt, sofort wirkende Maßnahmen zu ergreifen, die zudem sämtliche Ein- und Ausfuhren der betreffenden Erzeugnisse erfassen mußten, durfte der Rat zu einer Globalabwägung der Vor-

teile und der Unzuträglichkeiten des zu errichtenden Systems schreiten. Er konnte davon ausgehen, daß eine Abstufung der Ausgleichsbeträge nach der geographischen Herkunft der Erzeugnisse die Praktikabilität des Systems, insbesondere wegen der Vielfalt besonders gearteter Verhältnisse, wie sie sich aus den in bestimmten Ländern angewandten Systemen gespaltener Wechselkurse und den Eigenarten der Staatshandelsländer ergaben, in Gefahr gebracht hätte. Eine solche Regelung wäre zudem angetan gewesen, einen Anreiz für Verkehrsverlagerungen zu schaffen, die schwer unter Kontrolle zu bringen gewesen wären, es sei denn durch ein System von Ursprungserzeugnissen oder eine Überwachung der Warenbewegungen, die geeignet gewesen wäre, den freien Verkehr zu behindern. Außerdem hätte sie, je nachdem, auf welcher Währungsbasis die beteiligten Parteien ihren Vertrag abschlossen, unterlaufen werden können. Dadurch, daß er für die Mitgliedstaaten, die zur Einführung von Ausgleichsbeträgen ermächtigt waren, die Höhe dieser Beträge entsprechend dem Verhältnis zwischen der amtlichen Parität und dem tatsächlichen Wechselkurs der Landeswährung gegenüber dem Dollar festlegte, wollte der Rat dem Umstand Rechnung tragen, daß bei der Einfuhr in diese Staaten ein beträchtlicher Teil der Abschlüsse in Dollars ausgedrückt wird und daß, jedenfalls zu der hier in Betracht kommenden Zeit, bei der Mehrzahl der Ausfuhren, namentlich nach Drittländern, der Fall ebenso lag.

- 22 Außerdem würde ein auf ein gewogenes Mittel abstellendes System wegen seines ebenfalls pauschalierenden Charakters dieselben Unzuträglichkeiten wie das hier kritisierte mit sich bringen, ohne indessen gegenüber dem weltgrößten Exporteur von landwirtschaftlichen Erzeugnissen den für notwendig erachteten umfassenden Schutz zu gewährleisten. Die ins Auge gefaßten Konjunkturmaßnahmen dienten u. a. dem Ziel, kurzfristig die Folgen der DM-Aufwertung auszugleichen, waren diese doch geeignet, das gesetzte Ziel einer angemessenen Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung zu gefährden; dabei durfte das Bedürfnis nach größtmöglicher Korrektur berücksichtigt werden. Zwar haben die Organe bei der Wahrnehmung ihrer Befugnisse darüber zu wachen, daß die den Wirtschaftsteilnehmern auferlegten Belastungen nicht das Maß übersteigen, das erforderlich ist, damit die Verwaltung die ihr gesteckten Ziele zu erreichen vermag, doch folgt daraus nicht, daß der Umfang dieser Verpflichtung an den besonderen Verhältnissen eines bestimmten Wirtschaftskreises zu messen ist. Eine solche Abwägung wäre angesichts der Vielfalt und Komplexität der wirtschaftlichen Verhältnisse nicht bloß undurchführbar, sondern würde darüber hinaus eine ständige Quelle der Rechtsunsicherheit darstellen. Das besonders zwingende Erfordernis der Praktikabilität wirtschaftlicher Maßnahmen, die sofortige Korrektivwirkungen zu äußern bestimmt sind — ein Erfordernis, dem bei der Wichtung der einander gegenüberstehenden Interessen Rechnung zu tragen ist —, rechtfertigte vorlie-

gend eine Globalabwägung zwischen den Vorteilen und den Unzuträglichkeiten der beabsichtigten Maßnahmen.

- 23 Nach allem ist nicht dargetan, daß der Rat bei der Gegenüberstellung der Vorteile und der Unzuträglichkeiten eines Systems, in dem die Ausgleichsbeträge an das Verhältnis zwischen der Landeswährung der betreffenden Mitgliedstaaten und dem Dollar geknüpft waren, und bei seiner Entscheidung für das angewandte System den Wirtschaftsteilnehmern offensichtlich Belastungen auferlegte, die außer Verhältnis zu dem angestrebten Zweck standen.

III — Zur dritten Frage

- 24 Die dritte Frage geht dahin, ob die Rechtsgültigkeit der Verordnung Nr. 974/71 und der zu ihrer Durchführung erlassenen Verordnungen dadurch beeinträchtigt werden könnte, daß der streitige Ausgleichsbetrag zusammen mit der Abschöpfung höher als der im (nachfolgend als GATT bezeichneten) Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen konsolidierte Höchstsatz für die Tarifstelle 04.04 liegt.
- 25 Aufgrund eines Zollzugeständnisses in einem zwischen der Gemeinschaft und der Schweiz geschlossenen Abkommen (ABl. L 257 vom 13. Oktober 1969, S. 3) beträgt der Zollsatz bei der Einfuhr von Emmentaler und Greyerzer (Tarifstelle 04.04 A I a ex 2) 7,5 Rechnungseinheiten je 100 kg; ein dementsprechender Satz erscheint in der Spalte „Vertragsmäßiger Zollsatz“ im Anhang II zu dem am Tage der streitigen Einfuhr gültigen Gemeinsamen Zolltarif (Verordnung Nr. 950/68 des Rates vom 28. Juni 1968 in der Fassung der Verordnung Nr. 1/72 des Rates vom 20. Dezember 1971 — ABl. L 1, S. 72).
- 26 Es ist unstrittig, daß der Ausgleichsbetrag zusammen mit der auf dieselben Waren erhobenen Abschöpfung höher ist als der konsolidierte Satz von 7,5 Rechnungseinheiten je 100 kg. Nach Auffassung der Klägerin des Ausgangsverfahrens verstößt die streitige Ausgleichsabgabe in diesem überschießenden Teil gegen Artikel II des GATT wie auch gegen Bestimmungen des Gemeinsamen Zolltarifs.
- 27 Im Sinne von Artikel 177 kann die Gültigkeit der von den Organen gesetzten Rechtshandlungen nur dann an einer Bestimmung des Völkerrechts gemessen

werden, wenn diese Bestimmung die Gemeinschaft bindet und so beschaffen ist, daß sie ein Recht der Gemeinschaftsangehörigen begründet, sich vor Gericht auf sie zu berufen.

- 28 Das in Frage stehende Zollzugeständnis bindet die Gemeinschaft in dem in Artikel II des GATT vorgesehenen Umfang. Deshalb ist weiter zu prüfen, ob die Bestimmungen des GATT, insbesondere dessen Artikel II, ein Recht der Gemeinschaftsangehörigen begründen, sich vor Gericht auf sie zu berufen, um die Gültigkeit einer Handlung der Gemeinschaft in Frage zu stellen. Hierzu muß auf Sinn, Aufbau und Wortlaut dieses Abkommens zurückgegriffen werden.
- 29 Dieses Abkommen, das nach seiner Präambel „auf der Grundlage der Gegenseitigkeit und zum gemeinsamen Nutzen“ ausgehandelt wurde, ist durch die große Geschmeidigkeit seiner Bestimmungen gekennzeichnet: Dies gilt insbesondere für die Vorschriften über Abweichungen von den allgemeinen Regeln, über Maßnahmen, die bei außergewöhnlichen Schwierigkeiten getroffen werden können, und über die Regelung von Meinungsverschiedenheiten zwischen den Vertragsparteien. Diese Maßnahmen umfassen für die Regelung von Meinungsverschiedenheiten je nach Sachlage schriftliche Vorstellungen oder Vorschläge, die „einer wohlwollenden Prüfung [zu] unterziehen“ sind, sowie Untersuchungen mit gegebenenfalls nachfolgenden Empfehlungen, Konsultierungen oder Entscheidungen der Vertragsparteien, darunter die Ermächtigung von Vertragsparteien, gegenüber anderen Vertragsparteien die Anwendung sämtlicher sich aus dem Abkommen ergebender Zugeständnisse oder sonstiger Verpflichtungen auszusetzen; schließlich hat die betroffene Partei im Falle einer solchen Aussetzung die Möglichkeit, von dem Abkommen zurückzutreten. Für den Fall, daß bestimmte Erzeuger eines Landes infolge einer aufgrund des Abkommens bestehenden Verpflichtung oder infolge eines Zugeständnisses hinsichtlich einer Präferenz einen ernsthaften Schaden erleiden oder zu erleiden drohen, hat eine Vertragspartei nach Artikel XIX die Möglichkeit, die Verpflichtung einseitig aufzuheben und das Zugeständnis zurückzunehmen oder abzuändern, und zwar entweder, wenn die beteiligten Vertragsparteien nicht zu einem Einvernehmen gelangen, nach Konsultation sämtlicher Vertragsparteien oder sogar ohne vorherige Konsultation, wenn Eile geboten und die Maßnahme vorläufiger Natur ist.
- 30 Diese Regelungen zeigen zur Genüge, daß Artikel II des GATT nach dem Zusammenhang, in den er gestellt ist, kein Recht der Gemeinschaftsangehörigen begründen kann, sich vor Gericht auf ihn zu berufen.

- 31 Der Umstand, daß gewisse Tarifpositionen Gegenstand nach Artikel XXVIII des GATT geschlossener zweiseitiger Abkommen zur Änderung oder Rücknahme früherer Zollzugeständnisse gewesen sind, vermag nicht den Charakter der von der Gemeinschaft in dieser Hinsicht übernommenen Verpflichtungen zu verändern. Deshalb wird die Gültigkeit der Verordnung Nr. 974/71 und der zu ihrer Durchführung ergangenen Verordnungen durch eine Bestimmung des GATT oder gemäß dessen Artikel XXVIII geschlossener Abkommen nicht berührt.
- 32 Allerdings wurde der konsolidierte Zollsatz in die Spalte „Vertragsmäßiger Zollsatz“ des Gemeinsamen Zolltarifs übernommen. Als Bestandteil einer Gemeinschaftsverordnung ist diese Bestimmung geeignet, Rechte zu erzeugen, auf die sich die Gemeinschaftsangehörigen vor Gericht berufen können. Sie ist in der Tat klar und eindeutig und läßt den mit ihrer Anwendung betrauten Stellen keinerlei Ermessensspielraum. Deshalb ist zu prüfen, ob die streitige Ausgleichsabgabe mit dem Gemeinsamen Zolltarif vereinbar ist.
- 33 Die Ausgleichsbeträge, an sich Merkmale einer Marktabschottung, hatten vorliegend den Charakter eines Korrektivs gegenüber den Schwankungen unbeständiger Wechselkurse, die in einem auf gemeinsame Preise gegründeten System von Marktorganisationen für Agrarerzeugnisse geeignet waren, Störungen im Verkehr mit diesen Erzeugnissen hervorzurufen. Allein auf Währungsursachen zurückzuführende Verkehrsverzerrungen konnten mit Rücksicht auf die Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik durchaus als dem gemeinsamen Interesse stärker entgegengesetzt erachtet werden als die mit den streitigen Maßnahmen verbundenen Unzuträglichkeiten. Die Ausgleichsbeträge dienten dazu, die Erhaltung der herkömmlichen Warenströme auch unter den durch die Währungslage bedingten außergewöhnlichen und wechselhaften Verhältnissen sicherzustellen. Sie dienten ferner dem Zweck, in dem betreffenden Mitgliedstaat eine Desorganisation des in der Gemeinschaft vorgesehenen Interventionssystems zu verhindern. Im übrigen handelte es sich bei ihnen nicht um einseitig von den Mitgliedstaaten beschlossene Abgaben, sondern um gemeinschaftsrechtliche Maßnahmen, die mit Rücksicht auf die seinerzeitigen außergewöhnlichen Verhältnisse im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik zulässig waren. Durch ihren Erlaß hat der Rat die Bestimmungen des Gemeinsamen Zolltarifs nicht verletzt.
- 34 Die Prüfung der dritten Frage hat somit keine Anhaltspunkte dafür ergeben, daß die Rechtsgültigkeit der Verordnung Nr. 974/71 oder der Verordnungen Nr. 1013/71, 1014/71 und 501/72 dadurch beeinträchtigt wäre, daß der strei-

tige Ausgleichsbetrag zusammen mit der Abschöpfung höher als der im Rahmen des GATT konsolidierte Höchstzollsatz für die Tarifstelle 04.04 liegt.

IV — Zur vierten Frage

- 35 Die vierte Vorlagefrage geht dahin, ob die Ermächtigung zur Erhebung von Ausgleichsbeträgen am 15. März 1972, dem Tag der streitigen Einfuhr, gemäß Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 974/71 außer Kraft getreten war. Die Frage läuft darauf hinaus, ob die Voraussetzungen, die Artikel 8 der Verordnung Nr. 974/71 für deren Außerkrafttreten aufstellt, zu diesem Zeitpunkt etwa deshalb vorlagen, weil die Mitgliedstaaten seit den Washingtoner Beschlüssen vom 18. Dezember 1971 übereingekommen waren, ihre Währungen nicht weiter flottieren zu lassen, sondern eine im Vergleich zu der durch die Abkommen von Bretton Woods genehmigten Bandbreite erweiterte Schwankungsbreite der Wechselkurse gegenüber einem sogenannten Leitkurs anzuerkennen.
- 36 Artikel 8 bestimmt, daß die Verordnung Nr. 974/71 nicht mehr angewandt wird, sobald die betreffenden Mitgliedstaaten die internationale Regelung betreffend die Bandbreiten der Wechselkurse gegenüber der offiziellen Parität erneut anwenden. Diese Bestimmung sieht also die Abschaffung der Ausgleichsbeträge vor, sobald sämtliche Mitgliedstaaten beschließen, sich wieder an die alten Paritäten oder an neue, beim IWF angemeldete Paritäten zu halten.
- 37 Die Vereinbarungen vom 18. Dezember 1971 erfüllten diese Voraussetzungen nicht. Weit davon entfernt, zu festen Paritäten zurückzukehren, gingen die betreffenden Staaten lediglich darauf ein, im Rahmen des ihnen Möglichen an abänderbaren Leitkursen festzuhalten; zudem ermächtigten diese Vereinbarungen gegenüber diesen Kursen zu Bandbreiten von 2,25 % nach oben und unten, die gelegentlich zu Wechselkursschwankungen gleichen Umfanges führten wie diejenigen, die die Einführung der Ausgleichsbeträge veranlaßt hatten. Im übrigen setzte sich auch nach den besagten Vereinbarungen im Rahmen der erweiterten Bandbreiten die Aufwertungstendenz gewisser Gemeinschaftswährungen fort; so erreichte die Abweichung der DM gegenüber ihrer alten amtlichen Parität im Zeitpunkt der streitigen Einfuhr 13 % und hielt sich auf diesem Niveau bis zur Dollarabwertung am 8. Mai 1972. Der Umstand, daß die betreffenden Staaten sicherlich nicht zu den alten Paritäten gegenüber dem Dollar zurückkehren würden, war unerheblich, denn die internationale Regelung, von der in Artikel 8 die Rede ist, zielt nicht auf eine bestimmte Parität, sondern ganz allgemein auf ein System fester Paritäten ab.

V — Zur fünften Frage

- 38 Die fünfte Frage zielt darauf ab, ob die Artikel 5 und 107 des Vertrages sowie die Entschließung des Rates und der Vertreter der Regierungen vom 22. März 1971 über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft dahingehend auszulegen sind, daß sie den Mitgliedstaaten zur Zeit der streitigen Einfuhr eine „Freigabe der Wechselkurse“, d. h. ein Floating, verboten.
- 39 Eines der Hauptziele des Vertrages ist die Schaffung eines von internen Behinderungen freien vereinigten Wirtschaftsraumes, in dem schrittweise die Zollunion und die Wirtschaftsunion verwirklicht werden sollen. Dieses Ziel erfordert feste Wechselkursbeziehungen zwischen den Währungen der einzelnen Mitgliedstaaten, denn die durch den Vertrag gewollte Integration wird verzögert oder gar gefährdet, falls diese Voraussetzung entfällt. Die Organe der Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten sind deshalb verpflichtet, durch ihre Zusammenarbeit für die Schaffung und Erhaltung dieser Voraussetzung zu sorgen. Zu diesem Zweck sieht Artikel 3 Buchstabe g die Anwendung von Verfahren vor, welche die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und die Behebung von Störungen im Gleichgewicht ihrer Zahlungsbilanzen ermöglichen. Solange die in dieser Bestimmung vorgesehenen Verfahren jedoch noch nicht bestehen, lassen die Artikel 5 und 107 den Mitgliedstaaten mit Bezug auf die Verpflichtung, ihre Wechselkurspolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse zu betrachten, einen Entscheidungsspielraum, der es verhindert, daß die in diesen Artikeln enthaltene Verpflichtung Rechte für die Gemeinschaftsangehörigen begründet, welche die nationalen Gerichte zu wahren haben.
- 40 Die Entschließung des Rates vom 22. März 1971, die im wesentlichen die politische Willensbekundung des Rates und der Vertreter der Mitgliedstaaten darstellt, im Laufe der auf den 1. Januar 1971 folgenden zehn Jahre eine Wirtschafts- und Währungsunion zu errichten, vermag aufgrund ihres Inhalts ebenfalls keine Rechtswirkungen zu erzeugen, auf die sich die Gemeinschaftsangehörigen vor Gericht berufen könnten.

K o s t e n

- 41 Die Auslagen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, des Rates und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen vor dem

Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem vor dem nationalen Gericht anhängigen Rechtsstreit. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aufgrund der Prozeßakten,

aufgrund des Berichtes des Berichterstatters,
nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Klägerin des Ausgangsverfahrens, der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, des Rates und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften,
nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts,
aufgrund des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere seiner Artikel 3, 5, 38 bis 47, 103, 107, 110 und 177,
aufgrund des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens, insbesondere seiner Artikel II und XXVIII,
aufgrund des zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Schweiz am 6. Oktober 1969 geschlossenen Abkommens,
aufgrund der Ratsverordnungen Nr. 804/68 vom 27. Juni 1968, 823/68 vom 28. Juni 1968, 974/71 vom 12. Mai 1971, 1/72 vom 20. Dezember 1971 und 2746/72 vom 19. Dezember 1972,
aufgrund der Kommissionsverordnungen Nr. 1013/71 und 1014/71 vom 17. Mai 1971 und 501/72 vom 9. März 1972,
aufgrund der Entschließung des Rates vom 9. Mai 1971,
aufgrund der Entschließung des Rates und der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 22. März 1971,
aufgrund des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere seines Artikels 20,
aufgrund der Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Finanzgericht Baden-Württemberg gemäß Beschluß vom 8. November 1972 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. Die Prüfung der Vorlagefragen hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Verordnung Nr. 974/71 des Rates bzw. der Verordnungen Nr. 1013/71, 1014/71 und 501/72 der Kommission zur Festsetzung der in dem laut Vorlagefragen maßgeblichen Zeitpunkt anwendbaren Ausgleichsbeträge in Frage stellen könnte.
2. Weder die Artikel 5 und 107 des Vertrages noch die EntschlieÙung des Rates und der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 22. März 1971 über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft können dahin ausgelegt werden, daß sie ohne weiteres ein an die Mitgliedstaaten gerichtetes Verbot, die Parität ihrer Währungen anders als durch Festsetzung einer neuen festen Parität zu ändern, beinhalten, auf das die Gemeinschaftsangehörigen sich vor ihren nationalen Gerichten berufen können.

Lecourt	Donner	Sørensen	Monaco	Mertens de Wilmars
Pescatore	Kutscher	Ó Dálaigh		Mackenzie Stuart

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 24. Oktober 1973.

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
R. Lecourt

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS KARL ROEMER VOM 11. JULI 1973

*Herr Präsident,
meine Herren Richter!*

Die beiden vom Finanzgericht Baden-Württemberg am 19. Februar 1973 anhängig gemachten Vorlagesachen (Rechtssachen 9/73 und 10/73) wurden am 27. Juni, man kann fast sagen in einer einzigen mündlichen Verhandlung, erörtert. Aus diesem Grund, aber auch, weil der Inhalt der Verfahren zum Teil identisch ist, zum Teil in einem engen sachlichen Zusammenhang steht, kann

ich es mir wohl erlauben, die Vorlagen in gemeinsamen Schlußanträgen zu behandeln. Da die Problematik der jetzt zu behandelnden Verfahren überdies teilweise mit der des Verfahrens 5/73 übereinstimmt, erscheint es mir auch überflüssig, einleitend den Rechtsstoff zu kennzeichnen, um den es geht. Ich verweise dazu vielmehr auf die Schlußanträge, die ich am 26. Juni zu der Rechtssache 5/73 vorgetragen habe.

Jetzt ist nur zu sagen, daß auch die Firmen Schlüter und Rewe-Zentral, die Klä-