

Schlußanträge des Generalanwalts Herrn Karl Roemer vom 16. Juni 1964

G l i e d e r u n g

	Seite
Einleitung (Sachverhalt, Anträge der Parteien)	581
Rechtliche Würdigung	583
1. Sind die Kläger unmittelbar betroffen?	584
2. Sind die Kläger individuell betroffen?	589
3. Zusammenfassung	592
4. Schlußantrag	593

Herr Präsident, meine Herren Richter!

Die Kläger sind Handelsgesellschaften deutschen Rechts, die sich mit dem An- und Verkauf von Getreide und Futtermitteln im In- und Ausland befassen. Zum Zwecke der Einfuhr von Mais aus Frankreich, vorzunehmen in Form von Termingeschäften im Januar 1964, haben sie am 1. Oktober 1963 bei der Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel in Frankfurt am Main (der deutschen Interventionsstelle im Sinne des Gesetzes vom 26. Juli 1962 zur Durchführung der Verordnung Nr. 19 — Bundesgesetzblatt Teil I, Seite 455) ordnungsgemäße Anträge auf Erteilung von Importlizenzen gestellt. Diese Anträge sollten beschieden werden unter Anwendung des Abschöpfungssatzes „Null“, so wie er am 30. September 1963 für den 1. Oktober 1963 von der Einfuhr- und Vorratsstelle errechnet wurde aufgrund des von der Kommission in der Entscheidung vom 27. September 1963 für die Zeit vom 1. Oktober 1963 bis 6. Oktober 1963 festgesetzten Frei-Grenze-Preises. Ein entsprechender Aushang war in den Geschäftsräumen der Einfuhr- und Vorratsstelle zur Kenntnisnahme der Interessenten angebracht, als die Kläger ihre Anträge einreichten.

Nach dem Eingang der Anträge, d.h. am Nachmittag des 1. Oktober, wurde der Aushang vor dem Ende der Geschäftszeit der

Einfuhr- und Vorratsstelle entfernt und durch folgende Verlautbarung ersetzt:

„Die Aushänge über die Abschöpfungssätze Frankreich und Frankreich/Saar werden wegen Berichtigung der Frei-Grenze-Preise durch die EWG-Kommission in Brüssel vorübergehend eingezogen.“

Wie wir im Verfahren gehört haben, hat die Kommission ebenfalls am 1. Oktober 1963 einen neuen Frei-Grenze-Preis für Mais-einführen aus Frankreich festgesetzt, der ab 2. Oktober anzuwenden war.

Obwohl die Kläger alle im Augenblick der Antragsstellung gültigen Bedingungen für die Gewährung von Importlizenzen erfüllt hatten, wurden ihre Anträge negativ beschieden. Sie erhielten darüber Schreiben der Einfuhr- und Vorratsstelle vom 3. Oktober 1963, in denen mitgeteilt wurde, ihre Anträge blieben unbearbeitet; Einfuhrlizenzen könnten nicht erteilt werden.

In den Schreiben war Bezug genommen auf eine im Bundesanzeiger Nr. 185 vom 3. Oktober 1963 veröffentlichte Bekanntmachung derzufolge Einfuhrlizenzen für Mais auf Anträge, die ab 1. Oktober 1963 bei der Einfuhr- und Vorratsstelle eingegangen waren, bis auf weiteres nicht mehr ausgestellt würden, weil die Bundesregierung am 1. Oktober 1963 Schutzmaßnahmen nach § 9 des deutschen Gesetzes zur Durchführung der Verordnung Nr. 19 des Ministerrats der EWG in Verbindung mit Artikel 22 dieser Verordnung ergriffen habe. Zu welcher Uhrzeit die Bundesregierung die Schutzmaßnahmen ergriffen hat, ist aus der Bekanntmachung nicht zu erkennen, auch ist nicht angegeben, welches Ministerium oder welches Organ der Bundesregierung die Bekanntmachung veröffentlicht hat.

Die Schutzmaßnahmen sollen der Kommission nach deren Behauptung im streitigen Verfahren von der Bundesregierung im Laufe des 1. Oktober 1963 notifiziert worden sein.

Am 11. Oktober 1963 wurde im Amtsblatt der Gemeinschaften Seite 2479 eine Entscheidung der Kommission veröffentlicht, in der die Bundesregierung aufgrund von Artikel 22 der Verordnung Nr. 19 ermächtigt wurde, bis zum 4. Oktober 1963 einschließlich, die der Kommission notifizierten Schutzmaßnahmen beizubehalten, die darin bestanden, daß die Erteilung von Lizenzen für die Einfuhr von Mais usw. aus den Mitgliedstaaten und dritten Ländern vom 1. Oktober 1963 an ausgesetzt wurde. Diese Entscheidung trägt das Datum des 3. Oktober 1963.

Soviel zunächst zum äußeren Verlauf der Ereignisse, die für den Rechtsstreit von Bedeutung sind. Was weitere Einzelheiten des Sachverhalts angeht, so darf ich verweisen auf den eingehenden Bericht des Herrn Berichtstatters sowie auf die von den Parteien angeführten Gesetzestexte, Verordnungen und Verwaltungsbe-

kanntmachungen. Es wird sich zudem in der rechtlichen Untersuchung des Falles Gelegenheit ergeben, weitere Fakten aus dem komplizierten Tatsachenbestand hervorzuheben.

Gegen die Entscheidung der Kommission vom 3. Oktober 1963 haben die erwähnten Handelsunternehmen Klage erhoben. Sie verlangen vom Gerichtshof ihre Annullierung, hilfsweise die Aufhebung insoweit, als die Bundesrepublik ermächtigt wurde, Schutzmaßnahmen beizubehalten, die darin bestehen, daß Anträge der Kläger auf Erteilung von Einfuhrgenehmigungen abgelehnt worden sind.

Die Kommission hat auf die Klagen, ohne sich zur Hauptsache zu äußern, mit einem Schriftsatz nach Artikel 91 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes geantwortet. Sie hat darin ihre Auffassung zum Anfechtungsrecht der Kläger dargelegt und den Antrag gestellt, vorab die Unzulässigkeit der Klagen festzustellen.

Dagegen wandten sich die Kläger, gleichfalls mit einem auf die Frage der Klagezulässigkeit beschränkten Schriftsatz. Sie beantragen, die Klagen für zulässig zu erklären oder über die Einrede der Unzulässigkeit erst in Verbindung mit der Hauptsache zu verhandeln und zu entscheiden.

Zu diesem beschränkten Streitstoff haben sich die Parteien ausführlich geäußert in der mündlichen Verhandlung vom 28. Mai 1964. Die Kommission versuchte dabei, die Richtigkeit ihres Standpunktes, Entscheidungen, mit denen Mitgliedstaaten zur Beibehaltung von Schutzmaßnahmen ermächtigt werden, seien der Anfechtung durch Einzelne entzogen, in allgemeiner Weise zu belegen. Entsprechend begannen die Kläger die Verteidigung ihrer entgegengesetzten These. Darüber hinaus wiesen sie mit Nachdruck auf die Eigenheiten des vorliegenden Falles hin, der eine rechtlich wie tatsächlich wenig übersichtliche Materie umfasse, in der Absicht, eine Ausdehnung der streitigen Debatte auf die Hauptsache, also den gesamten Streitstoff zu erreichen, denn erst danach sei ein zuverlässiges Urteil über die Art des Betroffenseins der Kläger und über die Klagezulässigkeit möglich.

Meine Schlußanträge werden im wesentlichen dieser Argumentation der Kläger und der Beklagten folgen.

Rechtliche Würdigung

Die entscheidenden Auslegungsprobleme liegen in Artikel 173 Absatz 2 des Vertrages. Sie betreffen — da die anderen Begriffe keine Schwierigkeiten bereiten — die Frage, ob die Kläger von der Entscheidung der Kommission unmittelbar und individuell betroffen werden.

Mit diesen beiden Erfordernissen hatte ich mich im Verfahren 1/64 (Glucoseries Réunies gegen Kommission der EWG) eingehend auseinanderzusetzen. Schon der Vortrag des Sachverhalts des vor-

liegenden Falles zeigt uns jedoch, daß wir es mit einer besonderen Rechtssituation zu tun haben, für die eine einfache Bezugnahme auf die Darlegungen im Glukoseverfahren nicht ausreichend wäre. Sehen wir daher im einzelnen zu, welche Probleme sich nunmehr stellen.

1. Sind die Kläger unmittelbar betroffen?

Kurz zusammengefaßt läßt sich ihre These zu diesem Punkt etwa so wiedergeben:

Wie nach dem deutschen Verwaltungsprozeßrecht komme es für Artikel 173 Absatz 2 im wesentlichen darauf an, ob in die *Rechte* eines Klägers eingegriffen werde und ob sich ein Kausalverhältnis zwischen der angegriffenen hoheitlichen Maßnahme und der angeblichen Rechtsbeeinträchtigung nachweisen lasse. Von direkten Eingriffen müsse dann gesprochen werden, wenn die eingetretene Beeinträchtigung beabsichtigt, „dirigiert“, sei. Dies treffe für den Fall der Ermächtigungsentscheidung der Kommission zu, denn deren Ziel sei es gewesen, die Ablehnung der Einfuhrlicenzen endgültig zu sanktionieren. Einer weiteren Mitwirkung der Bundesrepublik habe es danach nicht mehr bedurft.

An diesem Standpunkt erscheint mir zunächst anfechtbar der Hinweis auf gewisse Grundsätze des deutschen Verwaltungsprozeßrechts. Er muß m.E. ebenso zurückgewiesen werden wie im Verfahren 1/64 der Versuch, eine Auslegung des Vertrages mit Hilfe französischer Rechtsbegriffe („*intérêt direct*“) vorzunehmen, auch wenn es verständlich anmutet, daß nationale Parteien mit einem Begriffsschema zu operieren wünschen, das ihnen vertraut ist. Dabei ist nicht einmal in erster Linie der Unterschied in den gebrauchten Formulierungen entscheidend (Artikel 173: unmittelbar und individuell betroffen sein; § 42 Verwaltungsgerichtsordnung: in seinen Rechten verletzt sein), obwohl vom Wortlaut einer Bestimmung bei der Interpretation natürlich nicht einfach abgesehen werden kann. — Bedeutsamer sind zwei andere Überlegungen, die sich auf den materiellen Rechtsgehalt des Vertrages und die Form der Gemeinschaftsordnung beziehen. Einmal steht fest, daß die Römischen Verträge das Anfechtungsrecht privater Betroffener bewußt enger bemessen haben als der Pariser Vertrag. Für diesen ist — jedenfalls nach Artikel 33 Absatz 2 erste Satzhälfte — ausreichend, daß eine individuelle Entscheidung den Kläger betrifft, während die Römischen Verträge ein individuelles und unmittelbares Betroffensein verlangen. Könnte für den Montanvertrag mit Rücksicht auf die erwähnte Formulierung des Anfechtungsrechts an eine Interpretation unter Heranziehung von Prinzipien gedacht werden, wie sie etwa im deutschen Verwaltungsprozeß erarbeitet wurden, so scheint mir dies für die gewollt engere Formulierung des Artikels 173 nicht möglich zu sein. — Zum ande-

ren — und darauf habe ich schon wiederholt hingewiesen — sollte es naheliegen, dem Adverb „unmittelbar“ im Zusammenhang mit Betroffensein einen Sinn zu geben, der den charakteristischen Strukturelementen der Gemeinschaft entspricht, Strukturelementen, die für das nationale Recht bei weitem nicht dieselbe Bedeutung haben. Ich meine damit die für die Gemeinschaft kennzeichnende Mehrstufigkeit rechtlichen Handelns, die sich dort manifestiert, wo ein Gemeinschaftsorgan Rechtswirkungen im nationalen Bereich nicht unmittelbar, sondern nur mit Hilfe staatlicher Aktionen herbeiführen kann, wo es also den Gemeinschaftsorganen versagt ist, nationale Sachverhalte — wie die Kommission zutreffend formuliert — unmittelbar zu regeln. Nach meiner Überzeugung erhält das Kriterium „unmittelbar betroffen sein“ seinen einleuchtendsten Sinn, wenn es im Hinblick auf dieses Wesensmerkmal der Gemeinschaft interpretiert wird.

Daß es dagegen — anders als die Kläger glauben — nicht die Funktion haben kann, auf die Kausalbeziehung hinzuweisen, erscheint mir selbstverständlich. Ein Kausalverhältnis kann ebenso gut mittelbar wie unmittelbar sein. Die Kausalität, auf die es bei der Anfechtung eines hoheitlichen Aktes natürlich auch ankommt, ist vielmehr bei der Prüfung der primären Frage des Betroffenseins an sich zu erfassen.

Ich halte deshalb grundsätzlich an der Auffassung fest, daß zumindest in Fällen, in denen ein Gemeinschaftsakt zur Entfaltung von Rechtswirkungen gegenüber den Gemeinschaftsbürgern angewiesen ist auf vermittelnde nationale *Ermessensakte*, die Existenz des nationalen Ermessensspielraums, die Freiheit nationaler Instanzen, den von den Gemeinschaftsorganen eröffneten Weg zu gehen oder nicht, zu der Feststellung zwingen, von einem unmittelbaren Betroffensein der Gemeinschaftsbürger durch die Gemeinschaftsakte sei nicht zu sprechen.

Wenn die Kläger demgegenüber auf die Übung des deutschen Verwaltungsprozesses hinweisen, die Anfechtung innerdienstlicher Anweisungen an untergeordnete Behörden durch den letzten Endes betroffenen Bürger nicht erst nach Erlaß von Vollzugsakten zuzulassen, so dürfte dies gegenüber der These, wie ich sie eben entwickelt habe, unergiebig sein. Innerdienstliche Anweisungen schaffen Rechtspflichten, verändern unmittelbar die Rechtslage, weil sie befolgt werden müssen. Sie sind deshalb nicht vergleichbar einem Sachverhalt, in dem Gemeinschaftsbehörden *Ermächtigungen* zum Handeln erteilen und es den nationalen Behörden überlassen, ob davon Gebrauch gemacht wird oder nicht. Allenfalls könnte der Hinweis der Kläger von Interesse sein für die Behandlung der jetzt nicht zu untersuchenden Frage, wie es sich mit dem Anfechtungsrecht privater Betroffener verhält, wenn eine Gemeinschaftsbehörde *Verpflichtungsentscheidungen* an Mitgliedstaaten richtet.

Aus dem gleichen Grunde sehe ich nicht, wie meine Ansicht erschüttert werden könnte durch die These der Kläger, das Adverb „direkt“ besage lediglich, es müsse sich um eine beabsichtigte, „dirigierte“ Rechtseinwirkung, Rechtsbeeinträchtigung, handeln; von einem beabsichtigten, „dirigierten“ Erfolg könne auch gesprochen werden, wenn mehrere Hoheitsträger von verschiedenen Ebenen aus durch aufeinanderfolgende Aktionen zusammenwirken. Meines Erachtens versagt dieser Auslegungsversuch gegenüber einem Sachverhalt, in dem das freie Ermessen staatlicher Instanzen über den Eintritt oder den Nichteintritt eines Erfolges entscheidet, zu dem die Gemeinschaftsbehörden durch ihre Ermächtigung lediglich den Weg eröffnet haben.

Nun verhält es sich allerdings in unserem Fall so — und darauf wurde im Verfahren gebührend hingewiesen —, daß die Entscheidung der Kommission dem nationalen Rechtsakt *nachfolgte*, ihm also nicht, wie im Verfahren 1/64, vorausging, wo erst nach der Ermächtigung durch die Kommission die staatliche Schutzmaßnahme erlassen wurde. — Darüber hinaus stehen die Kläger auf dem Standpunkt, es könne im gegenwärtigen Verfahren nicht von einer *Ermächtigung* gesprochen werden; zu beurteilen sei in Wahrheit die endgültige Bestätigung einer nationalen Maßnahme durch die Kommission, vergleichbar einem definitiv entscheidenden Akt, der nach einem Verfahren zur einstweiligen Regelung eines Sachverhaltes ergeht.

Zwingt dies alles, so müssen wir uns fragen, zu einer besonderen Beurteilung des vorliegenden Falles?

Ich sehe eine solche Notwendigkeit bei grundsätzlicher Betrachtung nicht. Zunächst einmal scheint mir entgegen der Annahme der Kläger festzustehen, daß auch in Artikel 22 der Verordnung Nr. 19, obwohl von einer Ermächtigung nicht ausdrücklich gesprochen wird, der Sache nach nichts anderes gemeint sein kann, wenn die Kommission gegen eine autonom ergriffene staatliche Schutzmaßnahme keine Einwendungen erhebt, d.h. ihre Aufrechterhaltung gestattet. Das Verfahren nach Artikel 22 ist nämlich offensichtlich bestimmten Schutzverfahren nachgestaltet, die der Vertrag selbst kennt. Dies ergibt ein Vergleich mit den Artikeln 73, 109 und 115, sieht man von dem Regelfall ab, für den eine vorherige Ermächtigung erforderlich ist. Im Eilverfahren ergreift der bedrohte Mitgliedstaat nach eigenem Ermessen und in unabhängiger Entschliebung die erforderlichen Maßnahmen (gemäß Artikel 22 der Verordnung Nr. 19, wenn infolge der Durchführung von Maßnahmen zur Errichtung der gemeinsamen Marktordnung für Getreide der nationale Markt aufgrund von Einfuhren ernstlichen Störungen ausgesetzt wäre). Die Maßnahmen werden der Kommission notifiziert, und diese entscheidet alsdann, „ob sie aufrechterhalten, geändert oder beseitigt werden sollen“. — Das Wort „sol-

len" in Artikel 22 könnte nun zwar zu der Annahme verleiten, es handele sich stets, auch bei Aufrechterhaltung der Schutzmaßnahmen, um einen Befehl der Kommission, der eigenes staatliches Ermessen ausschließt. Eine solche Interpretation wäre jedoch unvernünftig und daher abwegig. In erster Linie bezieht sich „sollen“ offenbar auf „ändern“ und „beseitigen“, also auf Fälle, in denen tatsächlich ein Befehl der Kommission vorliegt, während für „aufrechterhalten“ der Sache nach „können“ gemeint sein muß. Dafür spricht namentlich ein Vergleich mit den erwähnten Schutzklauseln des Vertrages. Aus Artikel 73 des Vertrages etwa ist zu schließen, daß auch dann der Sache nach nichts anderes gemeint sein kann als eine Ermächtigung, wenn die Kommission nach der Notifizierung von Schutzmaßnahmen nicht deren Aufhebung oder Änderung verlangt. Anderenfalls müßte nämlich, wofür ein sachlicher Grund nicht ersichtlich ist, eine Interventionsbefugnis des Minister rats entfallen, die in Absatz 1 von Artikel 73 gegenüber *Ermächtigungen* der Kommission vorgesehen ist (vgl. Kommentar von Wohlfarth-Everling-Glaesner-Sprung, Anm. 5 zu Artikel 73).

Somit dürfte feststehen, daß die Kommission, verhält sie sich nach Artikel 22 der Verordnung Nr. 19 zustimmend, im Sinne einer Ermächtigung tätig wird, daß sie also nicht das rechtliche Schicksal der getroffenen Maßnahme definitiv bestimmen und sie zu ihrer eigenen machen kann. Nach wie vor handelt es sich um staatliche Akte, deren Verantwortung nach nationalem Recht allein den staatlichen Instanzen obliegt.

Was andererseits die Frage angeht, ob die Unmittelbarkeit des Betroffenseins in einem solchen Fall deshalb anerkannt werden muß, weil der Ermächtigung der Kommission kein staatlicher Vollzugsakt nachfolgt, so besteht auch dafür m.E. keine Veranlassung. In welcher Weise eine Person von verschiedenen Maßnahmen betroffen wird, muß sich nach deren sachlichem Gehalt und nicht nach der zeitlichen Aufeinanderfolge der Akte bestimmen. Entscheidend ist, daß zwischen dem Einzelnen und der Gemeinschaftsmaßnahme die autonome Ausübung staatlicher Befugnisse im Raume staatlichen Ermessens liegt. Hierzu allein stehen die Gemeinschaftsbürger in einem unmittelbaren Verhältnis, nicht dagegen zu der bestätigenden Maßnahme des Gemeinschaftsorgans, die für den Einzelnen ihrer Bedeutung jederzeit dadurch beraubt werden kann, daß die zuständigen staatlichen Organe sich entschließen, die genehmigten Schutzmaßnahmen zu beseitigen oder gar zu widerrufen. Der staatliche Willensakt ist deshalb nach richtigem Verständnis der eigentliche Träger der getroffenen Maßnahme, und seine Aufrechterhaltung bildet die unmittelbare Basis für die Beeinträchtigung der klägerischen Interessen.

Dies wird besonders klar, wenn man von einer Besonderheit des vorliegenden Sachverhaltes absieht, die darin besteht, daß die

Ermächtigung der Kommission im Zeitpunkt ihrer Bekanntgabe nur noch wenige Stunden zu gelten hatte, also nahezu ausschließlich für einen in der Vergangenheit liegenden Tatbestand bestimmt war. Nimmt man den Fall einer Ermächtigung, die nicht nur bereits getroffene Schutzmaßnahmen deckt, sondern darüber hinaus längere Zeit in der Zukunft Gültigkeit haben soll, so dürfte es keinen Zweifel geben, daß der Ermächtigungsakt in seinem auf die Zukunft gerichteten Teil einer vorherigen Ermächtigung — etwa wie sie in Artikel 226 des Vertrages vorgesehen ist — wesensgleich ist.

Hier zeigt sich deutlich die entscheidende Funktion des staatlichen Willensaktes, denn es ist leicht vorstellbar, daß der ermächtigte Staat aus irgendeinem Grund schon vor Ablauf der Geltungsdauer auf die Anwendung der genehmigten Schutzmaßnahme von sich aus verzichtet (was übrigens auch im vorliegenden Verfahren geschehen ist, da nach Anordnung der deutschen Stellen schon vom 4. Oktober an wieder Einfuhrlicenzen beantragt werden konnten, obwohl sich die Ermächtigung der Kommission noch auf den 4. Oktober erstreckte).

Es wäre aber für meine Begriffe künstlich, eine einheitlich getroffene Schutzmaßnahme, deren rechtliche Substanz im Verhältnis zum handelnden Mitgliedstaat stets die gleiche ist, für die Frage des Betroffenseins aufzugliedern in den Teil, der sich auf die Vergangenheit bezieht, und in einen anderen, der für die Zukunft gilt.

Somit scheint festzustehen, betrachtet man nur den äußeren Ablauf der Ereignisse und die Kompetenznormen, auf die ausdrücklich Bezug genommen wurde, daß die Kläger von der Entscheidung der Kommission nicht unmittelbar betroffen sind.

Nun haben allerdings die Kläger in der Klageschrift, in der schriftlichen Stellungnahme zur Einrede der Unzulässigkeit sowie in der mündlichen Verhandlung weitere Ausführungen tatsächlicher und rechtlicher Natur zur Klagezulässigkeit gemacht, an denen wir nicht vorbeigehen können. Läßt ihre Richtigkeit sich bestätigen, so muß das Bild der rechtlichen Beurteilung, wie es bisher sich darbietet, wohl geändert werden. Sie beziehen sich auf die Motive und Ziele, die in der Zeit vom 1. bis zum 3. Oktober die beteiligten deutschen und europäischen Behörden zum Handeln veranlaßt haben sollen. Nach Ansicht der Kläger waren offenbar in der Anwendung der Marktordnung für Getreide Fehler unterlaufen, die zu unrichtigen Preisfestsetzungen durch die Kommission und in deren Folge zu falschen Angaben über Abschöpfungssätze durch die Regierung oder Verwaltungsstellen der Bundesrepublik Deutschland geführt haben. Zur Berichtigung dieser Verwaltungsfehler sei — so sagen die Kläger — das Schutzverfahren nach Artikel 22 der Verordnung Nr. 19, und zwar mit einer gewissen Rückwirkung, in Gang gebracht worden. Der Anschein spreche für die Annahme,

daß die an der Regelung beteiligten nationalen und supranationalen Dienste einig gewesen seien über die zu ergreifenden Maßnahmen sowie möglicherweise auch über die Notwendigkeit, zur Änderung der rechtlichen Lage, wie sie in der ersten Hälfte des 1. Oktober bestanden hat, eine Rechtsgrundlage und rechtliche Form zu wählen, die nicht für die gegebene Sachlage geschaffen war.

Die Klägerin zu 2 wörtlich:

„Die Beklagte hat danach durch ihre Entscheidung vom 3. Oktober 1963 von ihrem Ermessen zu einem anderen als dem ihr in VO Nr. 19 Artikel 22 Absätze 1 und 2 vorgeschriebenen Zweck Gebrauch gemacht (Fall des Ermessensmißbrauchs oder des „détournement de pouvoir“)“.

Wenn dem aber so wäre, wenn sich tatsächlich — wofür in den Schriftsätzen Beweisangebote enthalten sind — der Eindruck bestätigen ließe, daß wir ein einverständliches Zusammenwirken von nationalen und supranationalen Organen vor uns haben, dem der Charakter verbindlicher Abmachungen mit Wirkung auf die Kläger anhaftet, so müßte die Frage der Unmittelbarkeit des Betroffenseins einer erneuten Prüfung unterzogen werden, denn die bisherige grundsätzliche Untersuchung hat entscheidend auf der Annahme eines freien autonomen staatlichen Handelns beruht, zu dem die Kommission nach objektiver und gewissenhafter Prüfung lediglich ihre Zustimmung gegeben habe.

Nach dem gegenwärtigen Streitstand mit der grundsätzlichen Ausklammerung aller Argumente, die zum Fond der Sache gehören, ist eine weitergehende Behandlung dieser Problematik nicht möglich. Es kann aber damit gerechnet werden, daß eine vertiefende Aufklärung sich durch vollständige Erörterung des gesamten Prozeßstoffes in schriftsätzlicher und mündlicher Form nach Fortsetzung des ordentlichen Verfahrens ergibt. Mit anderen Worten gesagt: Wir haben hier eine Sachlage vor uns, in der u.U. die Behandlung der Hauptsache entscheidende Erkenntnisse zur Zulässigkeitsfrage bringt.

Aus dieser Erkenntnis sollte man die notwendigen Konsequenzen ziehen und mit Rücksicht auf die tatsächlichen Besonderheiten des Falles im Interesse der Rechtssicherheit ein Urteil — auch zur Frage der Zulässigkeit — erst fällen, nachdem der Rechtsstreit im ordentlichen Verfahren vollständig durchgeführt ist.

2. Für alle Fälle werde ich im Hinblick auf die geschilderten Bedenken die Untersuchung des Streitstoffes nicht hier abbrechen, sondern zusätzlich der Frage nachgehen, wie die Klagevoraussetzung des individuellen Betroffenseins zu beurteilen wäre.

Bei der Beantwortung dieser Frage gehe ich aus von der Formel, die der Gerichtshof im Verfahren 25/62 entwickelt hat. Sie lautet: „Wer nicht Adressat einer Entscheidung ist, kann nur dann

geltend machen, von ihr individuell betroffen zu sein, wenn die Entscheidung ihn wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer ihn aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt und ihn daher in ähnlicher Weise individualisiert wie den Adressaten''.

Nach Ansicht der Kommission sind die zitierten Erfordernisse im vorliegenden Fall nicht erfüllt, weil es für die Betrachtung ankomme auf die Rechtsnatur des genehmigten nationalen Aktes. Dessen normativer Charakter sei unbestreitbar, da die verhängte Einfuhrsperre für jeden gegolten habe, der zu der fraglichen Zeit Maiseinführen beabsichtigte.

Die Kläger betonen dagegen, sie seien aus dem Kreis vieler denkbarer Betroffener dadurch herausgehoben und im Sinne des Plaumann-Urteils individualisiert, daß sie am 1. Oktober ordnungsmäßige Anträge auf Erteilung von Einfuhrlizenzen gestellt hatten, die der Entscheidung der Kommission vom 27. September 1963 und dem Aushang der Einfuhr- und Vorratsstelle vom 1. Oktober 1963 entsprachen, und daß sie Kaufkontrakte mit französischen Exporteuren abgeschlossen hatten.

Wählt man eine formale Betrachtung der zur Debatte stehenden Ereignisse, so dürfte gegen den von der Kommission vertretenen Standpunkt wohl nichts einzuwenden sein. Tatsächlich hat sich die Kommission zur Berechtigung einer nationalen Maßnahme ausgesprochen, die im Zeitpunkt des Erlasses nicht nur auf die Vergangenheit gerichtet, sondern auch für die Zukunft bestimmt war, in diesem Sinne also eine unbestimmte und unbestimmbare Vielzahl von Sachverhalten gleich einem normativen Akt regeln konnte. Dazu kommt noch, daß auch die Entscheidung der Kommission sich nicht mit der Genehmigung eines vergangenen Sachverhalts begnügte, sondern, wenn auch nur für einen sehr knappen Zeitraum, zusätzlich auf die Zukunft gerichtet war. Gleichgültig also, ob man die nationale Maßnahme in den Mittelpunkt der Untersuchung stellt — wofür die Tatsache sprechen könnte, daß das Betroffensein sich unmittelbar aus dieser und nur mittelbar aus der Gemeinschaftsmaßnahme ergibt — oder ob man allein von der Gemeinschaftshandlung ausgeht, in beiden Fällen scheinen für den Einzelnen nur normative Wirkungen zu bestehen, die im Zusammenhang mit dem Anfechtungsrecht den Gegenpol bilden zu individuellen Rechtswirkungen.

Bei dieser Betrachtung wird man aber wohl nicht stehenbleiben dürfen. Nach richtigem Verständnis muß es vielmehr für die Beurteilung der Art des Betroffenseins — individuell oder generell — in erster Linie auf den Zeitpunkt des Erlasses der Genehmigungsentscheidung ankommen, da deren Rechtswirkungen im Anfechtungsverfahren im Vordergrund stehen, nicht dagegen auf den Zeitpunkt des Erlasses der staatlichen Maßnahme, die erst durch die

Genehmigung der Kommission ihre eigentliche Rechtsverbindlichkeit erhalten hat. Stellt man in dieser Weise auf den Gemeinschaftsakt ab, d.h. auf den Akt, der zwar am 3. Oktober 1963 erlassen, aber erst mit Bekanntgabe an den betreffenden Mitgliedstaat im Laufe des 4. Oktober wirksam wurde, so muß man einräumen, daß er nur scheinbar normative Auswirkungen hatte. Zwischen dem Zeitpunkt seines Wirksamwerdens und dem seines Außerkrafttretens liegt ein so minimaler Zeitraum, daß in Wirklichkeit von einer ausschließlich auf die Vergangenheit bezogenen Maßnahme zu sprechen ist: Im wesentlichen beschränkt sich der Akt der Kommission darauf, ein vergangenes Verhalten für unbedenklich zu erklären. So gesehen rückt er, was seine Rechtswirkungen angeht, offensichtlich in die Nähe von Allgemeinverfügungen im Sinne des deutschen Verwaltungsrechts, die deshalb Verwaltungsakten gleichgeachtet werden, weil sich abschließend ermitteln läßt, wer von ihnen betroffen wird.

Dazu kommt noch ein weiteres: Wir haben im Verfahren gehört, daß schon die nationale Maßnahme mit Rückwirkung ausgestattet war. Sie wurde getroffen im Laufe des Nachmittags des 1. Oktober, sollte aber gelten für alle Anträge, die von Beginn des 1. Oktober an eingereicht wurden. Diese Tatsache könnte u.U. rechtlich irrelevant sein, wenn wir eine normative Maßnahme vor uns hätten, die über ihre Wirkung für die Zukunft hinaus zusätzlich vergangene Sachverhalte erfaßt. Eine Besonderheit unseres Falles liegt jedoch darin, daß sich etwa zum gleichen Zeitpunkt, in dem die Schutzmaßnahme mit Rückwirkung erlassen wurde, die Rechtslage in der Gemeinschaft geändert hat. Galt nämlich bis zum 1. Oktober abends aufgrund der von der Kommission vorgenommenen Festsetzung des Frei-Grenze-Preises in Deutschland für Maiseinfuhren aus Frankreich der Abschöpfungssatz Null, so hat die Kommission am Abend des 1. Oktober mit Wirkung vom 2. Oktober in Abänderung ihrer Entscheidung vom 27. September 1963 einen neuen Frei-Grenze-Preis fixiert, der sich auf den ab 2. Oktober anzuwendenden Abschöpfungssatz auswirkte. Mit anderen Worten: Alle diejenigen, die nach dem 1. Oktober Anträge auf Erteilung von Importlizenzen gestellt haben würden, hätten eine andere Rechtslage für die Bearbeitung ihrer Anträge vorgefunden als die Importeure, die Anträge schon am 1. Oktober eingereicht hatten und dem an diesem Tag geltenden Abschöpfungssatz unterworfen waren. Damit erhält die nationale Schutzmaßnahme eine ganz spezifische Prägung: Sie scheint vor allem darauf gerichtet zu sein, eine positive Bescheidung der am 1. Oktober eingereichten Anträge zu verhindern.

Für die Beurteilung des Anfechtungsrechtes lautet die entscheidende Frage also: Sind die Kläger dadurch als Betroffene ausreichend individualisiert, daß sie am 1. Oktober 1963 Anträge auf

Erteilung von Importlizenzen gestellt hatten, die unter ganz bestimmten rechtsgültigen, später aber nicht mehr geltenden Abschöpfungsbedingungen zu bescheiden gewesen wären? Diese Frage sollte m.E. nicht einfach deshalb verneint werden, weil auch andere Importeure Anträge am 1. Oktober hätten stellen können. Wir wissen aus dem Verfahren, daß die Antragstellung mit gewissen, auch beschwerenden Rechtswirkungen verbunden ist (Verpflichtung zur Einfuhr und zur Stellung einer Kautions); in der Regel erfolgt unmittelbar danach der Abschluß von Kaufverträgen mit Exporteuren. So gesehen erscheint es nicht willkürlich, einen Unterschied zu machen zwischen Importeuren, welche alle Voraussetzungen für die Erteilung von Einfuhrgenehmigungen am 1. Oktober erfüllten — was sich aus ihren Anträgen ergibt —, und anderen, die nur als potentielle Interessenten in Betracht kamen.

Ich bin deshalb der Meinung, daß sich ein individuelles Betroffensein der Kläger wenn auch nicht mit Rücksicht auf „persönliche Eigenschaften“, so doch im Hinblick auf „besondere Umstände“ (wie es im Plaumann-Urteil heißt) anerkennen ließe, denn offensichtlich bildeten sie, zusammen mit anderen Antragstellern, das Hauptziel der getroffenen Schutzmaßnahme. Ich befürworte dieses Ergebnis, obwohl insgesamt mehr als 20 Anträge bei der Einfuhr- und Vorratsstelle eingegangen sind, also entsprechend viele Unternehmen in der gleichen Situation sich befanden wie die Kläger. Die Zahl der Betroffenen dürfte nämlich insofern, wenn überhaupt, erst von einer bedeutenderen Größenordnung an eine Rolle spielen.

3. Insgesamt freilich müßte ich mit Rücksicht auf die Überlegungen zur Frage des unmittelbaren Betroffenseins die Klageabweisung vorschlagen, wenn sich der Gerichtshof nicht dazu entschließen könnte, eine weitere Aufhellung des Sachverhaltes zu veranlassen.

Ob sich daraus für die Kläger eine unzumutbare Schmälerung ihres Rechtsschutzes ergeben würde, vermag ich nicht definitiv zu beurteilen. Immerhin erscheinen einige ihrer Bedenken zum Verfahren nach Artikel 177, auf das die Kommission mit so großem Nachdruck verwiesen hat, nicht ganz unbegründet.

Was die Möglichkeit angeht, Amtshaftungsansprüche gegen die Gemeinschaft einzuklagen, so sind die Sorgen der Kläger sicher verständlich, denn nach dem Plaumann-Urteil hat es den Anschein, daß ein Schadensersatzverfahren erst nach der Annullierung eines kritisierten Gemeinschaftsaktes möglich ist. Ich glaube indes, daß zu dieser Frage das letzte Wort noch nicht gesprochen ist. Wie mir scheint, gilt ein solches Erfordernis nicht im Recht aller Mitgliedstaaten. Nach richtiger Auffassung muß aber die Frage des Verhältnisses von Schadensersatzklagen zu Anfechtungsklagen wie alle

anderen Einzelheiten des Amtshaftungsrechts „nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind“ (Artikel 215 Absatz 2 des Vertrages), beantwortet werden.

4. Mein Schlußantrag lautet somit wie folgt:

In erster Linie gebe ich nach Artikel 91 § 4 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes die Anregung, nicht jetzt über den Antrag der Kommission auf Vorabentscheidung zu urteilen, sondern erst nachdem die Gesamtheit des Streitstoffes plädiert ist, weil ich davon eine zusätzliche Aufklärung der Frage des unmittelbaren Betroffenseins erwarte.

Sollte der Gerichtshof dem nicht folgen, so wären die Klagen in vollem Umfang, auch hinsichtlich der Hilfsanträge, als unzulässig abzuweisen und die Kosten des Verfahrens den Klägern aufzuerlegen.