

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 130

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS
und Professor Dr. Michael R. WILL

Hans-Ulrich MARTICKE

Gerichtsreferendar am Oberlandesgericht Saarbrücken

**ENTSTEHUNG UND ENTWICKLUNG
DER SCHAF- UND ZIEGENFLEISCHMARKTORDNUNG
– Ein Lehrstück in fünf Akten –**

Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes

Saarbrücken, 13. April 1988

1988 © Europa-Institut der
Universität des Saarlandes

Nicht im Buchhandel erhältlich

Abgabe gegen eine Schutzgebühr
von 10,— DM

Die Entstehung und Entwicklung der Schaf- und Ziegenfleisch-Marktordnung von 1980 ist eine Geschichte aus dem Alltag der Europäischen Gemeinschaften, wenn auch keine alltägliche Geschichte. Es handelt sich um ein Lehrstück des Europarechts, das zeigt, wie das Bedürfnis nach einer neuen Gemeinschaftsregelung entsteht. Der politische Konfliktstoff wird deutlich, der von den Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten (hier von unterschiedlichen Verbrauchergewohnheiten und Preisen bei Schaffleisch) herrührt. Im "Lammfleischkrieg" wurde zudem sichtbar, was der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) zur Lösung politischer Konflikte zwischen Mitgliedstaaten beitragen kann - und was nicht. Schließlich wird demonstriert, wie Kompromisse auf Gemeinschaftsebene aussehen, und wie langsam sich die Entwicklung hin zu einem einheitlichen, europäischen Binnenmarkt vollzieht. Und wenn es nun um ein Lehrstück des Europarechts geht - was liegt da näher, als den Beitrag in die Form eines klassischen Dramas zu kleiden? Mit einem Prolog, fünf Akten und einem Epilog, der wegen dreier, kürzlich ergangener Urteile des EuGH zur Schaffleischmarktordnung¹ etwas länger geraten ist als geplant. Ob es sich dabei eher um eine Komödie oder aber um eine Tragödie handelt, das bleibt dem Urteil des Lesers überlassen.

*Prolog*²

Im Prolog soll die Wahl des Stoffes näher begründet werden. Warum also ein Thema aus dem Agrarbereich, und warum ausgerechnet die Schaf- und Ziegenfleischmarktordnung?

Die gemeinsame Agrarpolitik war, wie es die Kommission kürzlich ausdrückte, von Anfang an Teil des "Heiratsvertrages" der Europäischen Gemeinschaften. Neben der Schaffung eines gemeinsamen Marktes für gewerbliche Güter bildet sie den "Eckpfeiler des europäischen Einigungswerkes"². Während sich aber die Tätigkeit

* Erweiterte Fassung eines Vortrages, der zuerst am 17.9.1987 vor spanischen Jura-Studenten im Rahmen des "Curso hispano-alemán de derecho europeo y alemán" in Köln gehalten worden ist.

1 Urteile vom 2.2.1988, verbundene RS 305/85 und 142/80, Vereinigtes Königreich/Kommission, RS 01/80, Vereinigtes Königreich/Kommission, RS 102/80, Livestock Sales Transport Ltd. und P.M. Johnson Esq./Intervention Board for Agricultural Produce.

2 EG-Bulletin 7/8-1985 Ziff. 1.2.3.

der Gemeinschaft bei der Schaffung eines Binnenmarktes für gewerbliche Güter im wesentlichen darauf beschränkt, durch die Beseitigung von Handelshemmnissen, durch Rechtsangleichung und Wettbewerbsaufsicht einen ordnungspolitischen Rahmen zu setzen für die wirtschaftliche Betätigung der privaten Akteure, greift die Gemeinschaft im Agrarbereich aktiv regulierend in das Marktgeschehen ein. Und zwar durch Intervention, d.h. dadurch, daß die Gemeinschaft Mindestpreise garantiert und/oder preisregulierende Beihilfen gewährt (vgl. Art. 40 Abs. 3 EWG-Vertrag), sowie, zu einem geringeren Teil, durch direkte Einkommensbeihilfen an die Landwirte und durch Förderung von Strukturmaßnahmen. Das kostet Geld. Im Jahre 1987 verfügte die Gemeinschaft über einen Gesamthaushalt in Höhe von 36,3 Mrd. ECU³. Davon flossen gut zwei Drittel, nämlich 23,8 Mrd. ECU allein in die Finanzierung der Agrarpolitik. Die Interventionspolitik, also die Abteilung Garantie des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds (EAGFL), verschlang den Löwenanteil in Höhe von 22,9 Mrd. ECU, und nur knapp 850 Millionen ECU gingen in die landwirtschaftliche Strukturpolitik (vgl. Abbildung 1). Damit bleiben der Gemeinschaft nur geringe Eigenmittel übrig zur Finanzierung einer eigenständigen Sozial- und Regionalpolitik und zur Förderung zukunftsgerichteter Forschung und Innovation. Kein Wunder, daß gerade die Kommission als das eigentliche Gemeinschaftsorgan ein besonderes Interesse daran hat, daß diese Aufgaben nicht durch die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik verdrängt werden⁴. Und so überrascht es dann kaum noch, daß die Agrarpolitik im 21. Gesamtbericht der Kommission über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften im Jahre 1987 erst an 13. Stelle rangiert, weit hinter dem Binnenmarkt, der Regionalpolitik, dem Umweltschutz, der Telekommunikation und der Bildung.

Beim Geld hört bekanntlich die Gemütlichkeit auf. Und so bildete der Agrarsektor wiederholt den Anlaß für die schwersten Krisen der Gemeinschaft. Der "Eckpfeiler" schwankt immer wieder, und droht jedesmal das gesamte Gebäude der Gemeinschaft zum Einsturz zu bringen. Genannt sei die Krise von 1966, als Frankreich wegen Problemen bei der Agrarfinanzierung ein halbes Jahr lang eine Politik des leeren Stuhls betrieb⁵, der Fischereikonflikt zwischen Frankreich und Großbritannien Ende der 70er Jahre sowie der "Weinkrieg" zwischen Frankreich und Italien

3 21. Gesamtbericht der Kommission über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften. Brüssel, Luxemburg 1988, S. 53 ("Zahlungen").

4 vgl. das Arbeitsprogramm der Kommission für 1987, "Die Einheitliche Europäische Akte muß ein Erfolg werden", EG-Bulletin, Beilage 1/87.

5 *Gilsdorf* in *Grabitz*, Kommentar zum EWG-Vertrag, München, Stand September 1987, vor Art. 38 Rdnr. 14.

Abbildung 1: Entwicklung der Ausgaben für die gemeinsame Agrarpolitik

Ausgaben

(in Mio ECU)

	1983	1984	1985	1986	1987 (1)	1988 (2)
EAGFL Abt. Garantie (1)	15 811,6	18 346,5	19 744,2	22 137,4	22 988,5	27 078,5
EAGFL Abt. Ausrichtung (Zahlungen)	728,0	676,2	719,6	773,5	847,1	1 157,3
Bruttoausgaben insgesamt	16 539,6	19 022,7	20 463,8	22 910,9	23 835,6	28 235,8
Abschöpfungen	1 347,1	1 259,9	1 121,7	1 175,5	1 763,9	1 753,1
Zuckerabgaben	948,0	1 176,4	1 057,4	1 111,5	1 438,6	1 247,8
Nettoausgaben insgesamt	14 244,5	16 586,4	18 284,7	20 623,9	20 633,1	25 234,9

NB: 1983 bis 1985 = EUR 10.
1986 bis 1988 = EUR 12.

(1) Unter Berücksichtigung der Ausgabenminderung im Rahmen der jeweiligen Rechnungsabschlüsse (25,5 Mio ECU 1984; 99,2 Mio ECU 1985; 55,3 Mio ECU 1986).

(2) Haushaltsplan vom 19. Februar 1987 (ABl. L 86) und Berichtigungen und Nachtragshaushaltsplan Nr. 1 vom 17. Juli 1987 (ABl. L 211) einschließlich Fischereimitteln (Kapitel 40 - 27,7 Mio ECU).

(3) Vorentwurf des Haushaltsplan 1988.

Anteil am Gesamthaushalt (in %)

	1983	1984	1985	1986	1987 (1)	1988 (2)
EAGFL	66,7	69,9	72,8	65,1	65,9	71,1
davon Abteilung Garantie	63,7	67,4	70,3	62,9	63,6	68,2

NB: 1983 bis 1985 = EUR 10.
1986 bis 1988 = EUR 12

(1) Haushaltsplan einschließlich Nachtragshaushalt.

(2) Vorentwurf des Haushaltsplans 1988.

Gemeinschaftseinnahmen von 1983 bis 1988

(in Mio ECU)

	1983	1984	1985	1986	1987 (1)	1988 (2)
Zölle	6 988,7	7 960,8	8 310,1	8 173,0	8 396,7	8 993,3
Abschöpfungen und Zuckerabgaben	2 295,1	2 436,2	2 179,1	2 287,0	3 202,5	3 000,9
MwSt.	13 699,0	14 372,1	15 218,9	22 223,4	23 433,0	27 452,2
MwSt.-Anteil (%) (3)	1,0	1,0	1,0	1,25	1,27	1,0
MwSt.-Anteil (zusätzliche Bemessungsgrundlage)	—	—	—	—	—	0,43
Finanzbeiträge	217,7	222,5	260,9	210,1	211,6	—
Eigenmittel	23 200,5	24 991,6	25 969,0	32 893,5	35 243,8	39 446,4
Zusatzfinanzierung	—	1 001,8	1 975,0	—	—	—

NB: 1983 bis 1985 = EUR 10
1986 bis 1988 = EUR 12

(1) Haushaltsplan einschließlich Berichtigungs- und Nachtragshaushalt.

(2) Vorentwurf des Haushaltsplans 1988 auf der Grundlage des Mehrwertsteueranteils von 1% zuzüglich der zusätzlichen Bemessungsgrundlage.

(3) Einheitssatz vor Berichtigungen zur Minderung des Haushaltsungleichgewichts.

Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft, Bericht 1987, Brüssel, Luxemburg 1988, S. 99 f.

(1973/74 und 1980/81), dessen Entwicklung viele Parallelen zum hier behandelten Schafffleischkonflikt aufweist⁶.

Die Frage der "Einschränkung der Agrarausgaben" gehört seit 1969 zum festen Programm der Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten⁷, dem "Europäischen Rat" (vgl. Art. 2 der Einheitlichen Europäischen Akte). Und auch der jahrelange Streit um den britischen Beitrag zum EG-Haushalt (Originalton Thatcher: "We want our money back"⁸) beruht auf den Kosten der Agrarpolitik: England^{8a} hatte schon in den fünfziger Jahren, und hat auch noch heute die produktivste Landwirtschaft in der Gemeinschaft mit dem geringsten Anteil an Erwerbstätigen in der Landwirtschaft (2,3 %), den im Durchschnitt größten landwirtschaftlichen Betrieben (64,5 ha) und - zusammen mit Irland - der größten bewirtschafteten Fläche pro landwirtschaftlicher Arbeitskraft (29,8 ha), und ist traditionell Importeur von Agrarprodukten⁹. Deshalb profitiert England weniger von der gemeinsamen Agrarpolitik als andere EG-Mitgliedstaaten. Diese Interessenlage, die mit dazu beitrug, daß sich Großbritannien nicht an der Gründung der EWG beteiligte¹⁰, bestimmt noch heute die britische Haltung in dieser Frage. Die gemeinsame Fischereipolitik führte 1984 zum "Austritt" Grönlands aus der EG¹¹; bei den Beitrittsverhandlungen der EG mit Spanien bildeten die Landwirtschaft und die Fischerei das Haupthindernis; und die Sorge der deutschen Bundesregierung um ihre bäuerliche Klientel führt immer stärker dazu, daß die Bundesrepublik notwendige Reformen der Agrarpolitik behindert und zunehmend nationale Alleingänge erwägt. Diese kurze und keinesfalls vollständige Aufzählung zeigt, daß die künftige Entwicklung der Gemeinschaft entscheidend davon abhängt, wie die Probleme der gemeinsamen Agrarpolitik gelöst werden. Grund genug, um sich auch als Jurist näher mit diesem Bereich zu befassen.

o siehe *Antonio Niederbacher*, Der Wein in der Europäischen Gemeinschaft, zweite Ausgabe, in: Europäische Dokumentation 1/1988, Luxemburg 1988, S. 47 ff., 60 ff., 68 ff. sowie *Feter Karpenstein*, Deutscher Wein und Europa, Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut Nr. 77, Saarbrücken 1980. Auch der EuGH wurde mit diesem Konflikt mehrfach befaßt, vgl. insbesondere das Urteil vom 20.4.1978, RS 80 und 81/77, *Commissionaires Réunis/Receveur des douanes*, Slg. 1978, S. 927; sowie den Erlaß einer einstweiligen Verfügung gegen Frankreich durch Beschluß vom 4.3.1982, RS 42/82 R, *Kommission/Frankreich*, Slg. 1982, S. 841.

7 *Marcell von Donat*, Das ist der Gipfel! Die EG-Regierungschefs unter sich, Baden-Baden 1987, S. 74.

8 ders., S. 29.

8a die Worte "England" und "Großbritannien" werden, entsprechend dem umgangssprachlichen Gebrauch, als Synonym für das Vereinigte Königreich verwendet.

9 *Jacques Burtin*, Die Gemeinsame Agrarpolitik und ihre Reform, Vierte Ausgabe, in: Europäische Dokumentation 1/1987, Luxemburg 1987, S. 28, 47, 49.

10 *Grabitz-Gilsdorf*, vor Art. 38 Rdnr. 11.

11 siehe Amtsblatt 1985, L 29/1.

Doch erstaunlicherweise schenkt man in der Rechtswissenschaft der gemeinsamen Agrarpolitik kaum Aufmerksamkeit. Und das, obwohl die gigantische Produktion von Rechtsnormen durch die Gemeinschaft sich zumindest quantitativ auf diesen Bereich konzentriert, und obwohl auch der EuGH zu dieser Materie mehr Urteile erlassen hat als beispielsweise zur Freiheit des Warenverkehrs¹². Über die Gründe kann man nur spekulieren. Gewiß spielt dabei eine Rolle, daß das Agrarrecht ein hochtechnisches, bürokratisches und auch für Kenner des Europarechts kaum durchschaubares Rechtsgebiet ist. Jede Marktordnung definiert ihre Grundbegriffe - trotz der Ähnlichkeit der Strukturen - wieder neu. Die Verordnungen werden laufend geändert, und es bedarf schon detektivischen Spürsinnns, um überhaupt erst die derzeit gültige Fassung einer Verordnung zu ermitteln.

Mit der Schaf- und Ziegenfleischmarktordnung befaßt sich dieser Beitrag, weil Fragen des Handels mit Schaffleisch den EuGH in drei wichtigen Entscheidungen beschäftigt haben¹³. Dabei werden zentrale Probleme des Europarechts und speziell der gemeinsamen Agrarpolitik deutlich, ohne daß man in die letzten technischen Details der Verordnung eindringen müßte. Der EuGH wurde in einen akuten politischen Konflikt eingeschaltet, und seine Autorität stand über ein Jahr lang auf dem Spiel. Nachdem der Konflikt mit dem Erlaß der Marktordnung ausgestanden war, hatte der EuGH nochmals Gelegenheit, den gefundenen politischen Kompromiß auf seine rechtliche Zulässigkeit hin zu überprüfen. Dieses Urteil liegt nunmehr über fünf Jahre zurück, und damit wird möglich, was für den Zuschauer eines Dramas Wunsch bleibt: es läßt sich verfolgen, ob sich die am Ende des Dramas von den Protagonisten gehegten Erwartungen erfüllt haben.

I. Akt: Exposition

Der erste Akt eines Dramas dient dazu, die Protagonisten und das Problem vorzustellen. Hierzu ist es nötig, in das Jahr 1972 zurückzugehen, also in die Zeit vor dem Beitritt Großbritanniens, Irlands und Dänemarks zur EG. In der alten Sechsergemeinschaft spielte die Produktion und der Verzehr von Schaffleisch praktisch keine

12 *Grabitz-Gilsdorf*, vor Art. 38 Rdnr. 28.

13 Urteil vom 25.7.1979, RS 232/78 (Kommission/Frankreich), Slg. 1979, S. 2729; Beschluß vom 28.3.1980, RS 24 und 97/80 (Kommission/Frankreich), Slg. 1980, S. 1319; Urteil vom 15.9.1982, RS 106/81 (Kind/EWG), Slg. 1982, S. 2885.

Rolle. Einzige Ausnahme war Frankreich, wo im Jahre 1972 122.000 t Schafffleisch erzeugt und 163.000 t konsumiert wurden¹⁴. In Frankreich galt Schafffleisch als hochwertiges Fleisch, ja sogar als Luxuserzeugnis. Auf dem durch nationale Bestimmungen geschützten Markt wurden für Schafffleisch gewinnbringende Preise erzielt. Der Schutz dieses hohen Preisniveaus wurde vor allem dadurch erreicht, daß Frankreich durch eine restriktive Einfuhrpolitik den Import preiswerteren Schafffleisches aus Drittländern unterband. Das sah im einzelnen so aus:

Die Einfuhr nach Frankreich wurde nur zugelassen, wenn der Marktpreis von Schafffleisch einen bestimmten Wert erreicht hatte. Und auch in diesem Fall wurde noch eine besondere Abgabe auf das importierte Fleisch erhoben. In den benachbarten Ländern, also in den Benelux-Staaten und der Bundesrepublik, für die die französischen Einfuhrbeschränkungen nicht galten, richteten sich die Preise nach den hohen, französischen Preisen. Fazit: die nationale französische Regulierung des Schafffleischmarktes reichte aus, ein Bedürfnis für Maßnahmen des Gemeinschaftsgesetzgebers bestand nicht.

Nun ein Szenenwechsel: zur gleichen Zeit in Großbritannien und Irland. In Großbritannien wurde 1972 doppelt soviel Schafffleisch produziert und sogar dreimal soviel konsumiert wie in Frankreich. Das kleine Irland brachte es immerhin noch auf gut ein Drittel der französischen Jahresproduktion. Das Verbraucherverhalten war in diesen Ländern anders als in Frankreich: Der Pro-Kopf-Verbrauch war fast doppelt so hoch, und vor allem waren die Verbraucherpreise für Schafffleisch wesentlich niedriger. Dies beruhte auf der unterschiedlichen Marktordnungspolitik in Großbritannien. Statt wie in Frankreich durch eine Beschränkung der Einfuhr die Preise hochzuhalten, betrieb man eine liberale Einfuhrpolitik und deckte die hohe Nachfrage vor allem durch die Einfuhr preiswerten Schafffleisches aus Neuseeland. Das Einkommen der einheimischen Erzeuger wurde durch Erzeugerbeihilfen gestützt, durch das sog. "deficiency payment". Diese Beihilfen machten im Durchschnitt der Jahre 1969 bis 1976 26 % des Marktpreises von Schafffleisch aus¹⁵.

Darüber hinaus war die britische Schafzucht konkurrenzfähiger als die französische: die Schafherden hatten eine durchschnittliche Größe von 150 Muttertieren

¹⁴ vgl. den Tatbestand in der Rechtssache Kind, Slg. 1982, S. 2888 f.

¹⁵ *Colette Megret*, L'organisation commune des marchés de la viande ovine et caprine: solution apportée aux problèmes que pose à la C.E.E. ce secteur agricole, in: *Revue trimestrielle du Droit européen* 1981, p. 82, 83; zur Situation bei Erlaß der Schafffleischmarktordnung vgl. *M. Broders*, La viande ovine, situation dans la communauté économique européenne et dans le monde, le règlement d'organisation de marché, *Revue du Marché Commun* 1981, pp. 326-337.

gegenüber 40 in Frankreich, und die Schafe wurden, anders als in Frankreich, auf den immergrünen Wiesen der Insel ausschließlich mit preiswertem Gras aufgezogen¹⁶.

Abbildung 2: Schaffleischerzeugung und -verbrauch 1972

	Erzeugung	Verbrauch	Verbrauch pro Kopf
Frankreich	122.000 t	163.000 t	4,3 kg
Vereinigtes Königreich	244.000 t	527.700 t	7,6 kg
Irland	45.000 t	33.200 t	7,3 kg
andere Mitgliedstaaten	200 t - 13.800 t	3.500 t - 17.000 t	

Quelle: Tatbestand der Rechtssache Kind, Slg. 1982, S. 2888 f.

Der Konflikt zeichnete sich nach dem Beitritt Großbritanniens und Irlands zur EG ab. Die Beibehaltung der französischen Einfuhrbeschränkungen gegenüber den neuen EG-Mitgliedstaaten wäre eine Beschränkung des freien, innergemeinschaftlichen Warenverkehrs gewesen. Sie hätte gegen Art. 30 EWGV verstoßen, soweit die Einfuhr ganz unterbunden werden sollte. Denn das ist die krasseste Form einer mengenmäßigen Beschränkung. Die Erhebung einer Einfuhrabgabe wäre gem. Art. 12 EWGV unzulässig gewesen, der Zölle und Abgaben gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten verbietet. Damit war klar, daß Frankreich seine Importbeschränkungen gegenüber England und Irland nicht unbegrenzt, sondern nur bis zum Ende der Übergangszeit würde beibehalten können. Die Folgen einer Aufhebung ohne vorherigen Erlaß einer gemeinsamen Marktordnung waren abzusehen: es wäre zu massiven Importen preiswerten, durch das deficiency payment subventionierten Schaffleisches aus England und Irland nach Frankreich gekommen. Die Preise wären gefallen, und die französische Marktordnung, die den einheimischen Erzeugern ein sicheres Einkommen gewährleisten sollte, wäre zusammengebrochen. Einen Vorgeschmack auf die zu erwartende Entwicklung gab seit 1975 der Anstieg britischer Ausfuhren in andere Mitgliedstaaten: Es entstand ein Handelsstrom vor allem in die Niederlande und nach Deutschland, und von dort aus weiter nach Frankreich. Auf diese Weise gelangten von 1976 bis 1980 jährlich zwischen 10.000 und 15.000 t britischen Schaffleisches unter Umgehung der Einfuhrbeschränkungen auf den französischen Markt¹⁷.

16 *Méret*, Fn. 15, p. 83.

17 Bericht der Kommission an den Rat über das Funktionieren der Gemeinsamen Marktorganisation für Schaf- und Ziegenfleisch vom 3.11.1983, KOM DOK (83) 585, S. 25.

Das Bedürfnis nach einer neuen gemeinsamen Marktordnung war geboren. Nicht, weil die Erzeugung von Schaffleisch eine so überragende Bedeutung hätte, sondern allein wegen des großen Unterschiedes zwischen der französischen und der englischen Marktordnungspolitik.

Der Konflikt wurde allerdings nicht sofort virulent. Die Beitrittsakte enthielt verschiedene Übergangsfristen. Die allgemeine Übergangsfrist lief mit Ende des Jahres 1977 aus (Art. 9 Abs.2 der Beitrittsakte). Ob bei Importbeschränkungen eines ursprünglichen Mitgliedstaates für ein Agrarprodukt, für das eine nationale Marktordnung bestand, ob also für diesen speziellen Fall eine besondere, kürzere (Art. 31, 32, 42 Beitrittsakte) oder aber eine längere Übergangsfrist galt, war zwischen Frankreich und der Kommission umstritten und mußte letztlich vom EuGH geklärt werden. Immerhin gab es aber ein Urteil des EuGH aus dem Jahre 1974¹⁸, aus dem hervorging, daß sich Behinderungen des freien Warenverkehrs nicht allein damit rechtfertigen lassen, daß sie Teil einer nationalen Marktordnung sind, und daß es noch keine gemeinsame Marktordnung gibt.

Die Zeit drängte also. Deshalb wurde ab 1975 im Rat über eine gemeinsame Schaffleischmarktordnung verhandelt. Die Kommission schlug dem Rat eine Übergangsmarktordnung vor, die die Erhebung eines Ausgleichsbetrages bei Ausfuhren von Schaffleisch aus dem Vereinigten Königreich und aus Irland nach Frankreich (Art. 4) sowie eine schrittweise Verringerung der britischen Erzeugersubvention (Art. 5) vorsah¹⁹. Noch hätte sich das Drama verhindern lassen, wenn der Rat rechtzeitig eine gemeinsame Marktordnung erlassen hätte. Doch leider zeichnen den Rat nicht die Tugenden eines klassischen Helden aus. Tatendrang und Entschlußkraft kann man ihm nicht nachsagen. Kein Wunder bei einem Gemeinschaftsorgan, das aus Vertretern der nationalen Regierungen besteht (Art. 146 EWG-Vertrag) und damit die Schnittstelle bildet zwischen der Gemeinschaft und den Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten, und das trotz der Möglichkeit von Mehrheitsentscheidungen faktisch nur bei Einstimmigkeit handlungsfähig ist.

Aus heutiger Sicht hätte aber auch die Kommission den Konflikt verhindern können. Gem. Art. 46 EWGV kann die Kommission eine Ausgleichsabgabe festsetzen, wenn für ein Erzeugnis eine nationale Marktordnung besteht und dadurch die Erzeugung in einem anderen Mitgliedstaat in ihrer Wettbewerbslage beeinträchtigt

18 EuGH. Urteil vom 10.12.1974. RS 48/74. Charmasson/Minister für Wirtschaft und Finanzen. Slg. 1974. S. 1383.

19 Vorschlag der Kommission vom 18.9.1975. Amtsblatt 1975. C 243/6.

wird. Diese Regelung war allerdings nach der damaligen Rechtsprechung des EuGH auf die Übergangszeit beschränkt, und eine auch nur vorübergehende Beschränkung des freien Warenverkehrs zur Überbrückung zwischen einer nationalen und einer gemeinschaftlichen Regelung war unzulässig²⁰. Inzwischen hat der EuGH aber in einem Urteil vom 21.2.1984 entschieden, daß Art. 46 EWGV zeitlich unbegrenzt gilt und sogar - gleichsam als Sanktionsmaßnahme - im Falle rechtswidriger nationaler Beihilfen anwendbar ist²¹. Eine Ausgleichsabgabe sei nur "scheinbar" ein Hemmnis für den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr und könne nicht mit einer zollgleichen Abgabe gleichgesetzt werden, da sie nicht einseitig von einem Mitgliedstaat, sondern von der Kommission im allgemeinen Interesse festgesetzt werde. Allerdings sei diese Maßnahme auf "außergewöhnliche und vorübergehende Umstände" beschränkt. Zwei weitere Urteile aus dem Jahre 1984 lassen den Schluß zu, daß die Kommission sogar zur Festsetzung einer Ausgleichsabgabe verpflichtet ist, wenn die Voraussetzungen des Art. 46 EWGV vorliegen und ein Mitgliedstaat die Maßnahme beantragt²². In der Literatur befürchtet man, daß sich diese Urteile hemmend auf die Errichtung noch fehlender gemeinsamer Marktordnungen auswirken werden²³. Wäre die Kommission verpflichtet gewesen, eine Ausgleichsabgabe für die Einfuhr von Schaffleisch aus Großbritannien nach Frankreich festzusetzen, so wäre in der Tat der Einigungsdruck hinsichtlich des Erlasses einer Schaffleischmarktordnung entfallen.

II. Akt: Aufschwung

In zweiten Akt entwickelt sich der Konflikt hin zum Höhepunkt. Den ersten Teilakt bildete die Erhebung einer Klage, die Irland im Mai 1977 gegen Frankreich beim EuGH eingereicht hatte²⁴. Irland beantragte die Feststellung, daß Frankreich durch die Anwendung der Einfuhrbeschränkungen bei Schaffleisch gegen das Gemeinschaftsrecht verstößt. Es handelt sich dabei um ein Vertragsverletzungs-

20 EuGH, Urteil vom 20.4.1978, RS 80, 81/77, *Commissionaires Réunis/Receveur des douanes*, Slg. 1978, 927, 947 Rdnr. 34.

21 Urteil vom 21.2.1984, RS 337/82, *St. Nikolaus Brennerei/Hauptzollamt Krefeld*, Slg. 1984, 1051, 1063 f., Rdnr. 11, 17.

22 Urteil vom 5.7.1984, RS 114/83, *Société d'initatives et de coopération agricoles/Kommission*, Slg. 1984, 2589, Urteil vom 13.12.1984, RS 289/83, *GAARM/Kommission*, Slg. 1984, 4295.

23 *Grabitz-Gilsdorf*, Art. 46 Rdnr. 9.

24 Klage vom 10.5.1977, *Amtsblatt 1977*, C 142, S. 8.

verfahren, das ein Mitgliedstaat gegen den anderen gem. Art. 170 EWGV einleiten kann. Daß dies ein unerhörter Vorgang war, wird erst klar, wenn man weiß, daß damit von dieser Klageart zum allerersten Mal Gebrauch gemacht wurde. Und das 25 Jahre nach Gründung der Montanunion und 20 Jahre nach Gründung der EWG. Seither hat es nur ein weiteres Vertragsverletzungsverfahren zwischen Mitgliedstaaten gegeben, und zwar in der 1978 eingereichten Klage Frankreichs gegen Großbritannien im Fischereikonflikt²⁵. Das Verfahren Irlands gegen Frankreich endete aber ohne Urteil. Die Regierungen beider Staaten kamen in direkten Verhandlungen zu einer Einigung, derzufolge irisches Schaffleisch unter bestimmten Voraussetzungen ab dem 1.1.1978 freien Zugang zum französischen Markt erhielt²⁶. Eine solche bilaterale Streitbeilegung ist aus der Sicht des Gemeinschaftsrechts nicht ganz unproblematisch: Die beteiligten Mitgliedstaaten dürfen keinen Kompromiß auf Kosten des Gemeinschaftsrechts eingehen. Das Gemeinschaftsrecht steht nicht zu ihrer Disposition. Immerhin wurde hier aber der freie Warenverkehr verwirklicht: Die Einfuhren von Irland nach Frankreich stiegen von 1.845 t im Jahre 1977 auf 14.290 t im Jahre 1978²⁷.

Was Frankreich Irland zugestanden hatte, wollte es England nicht gewähren. Schließlich ist Irland im Vergleich zu England nur ein kleiner Schaffleischerzeuger. England erhob aber keine Klage gegen Frankreich. Denn das gilt, wie oben gezeigt wurde, unter den Mitgliedstaaten als unfein. Es gibt einen lautloseren Weg zum gleichen Ziel, indem man ein Vertragsverletzungsverfahren durch die Kommission anregt. Nun kann ein Mitgliedstaat die Kommission nicht dazu zwingen, ihrerseits ein solches Verfahren einzuleiten. Zwar wird in der Literatur die Ansicht vertreten, die Kommission sei bei Vertragsverletzungen zum Einschreiten verpflichtet²⁸, in der Praxis aber hat die Kommission ein gewisses Ermessen, ob und vor allem wann sie ein Vertragsverletzungsverfahren einleitet, und ob sie schließlich gem. Art. 169 EWGV Klage erhebt²⁹. In unserem Fall war die Kommission auf britische Beschwerden hin 1978 tätig geworden, und hatte sowohl gegen Frankreich wie gegen England wegen Einfuhrbeschränkungen aufgrund nationaler Marktordnungen Vertragsverletzungs-

25 EuGH, Urteil vom 4.10.1979, RS 141/78, Slg. 1979, S. 2923.

26 Schlußantrag des Generalanwaltes *Reischl* in der RS 232/78, Slg. 1979, S. 2741.

27 Erster Bericht, Fn. 17, Tabelle S. 62.

28 strittig ist insbesondere, ob die Kommission zur Klageerhebung verpflichtet ist, vgl. *Grabitz-Karpenstein*, Art. 169 Rdnr. 30 ff.

29 siehe *Claus-Dieter Ehlermann*, Ein Plädoyer für die dezentrale Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten, in: *Liber Amicorum Pierre Pescatore*, Baden-Baden 1987, S. 205, 207.

verfahren eingeleitet. Gegen England wurde nun am 19. Oktober Klage erhoben wegen Einfuhrbeschränkungen bei Kartoffeln³⁰ und fünf Tage später gegen Frankreich wegen des Schaffleisches.

In beiden Verfahren ging es zunächst um die Frage, wann die Übergangszeit für den Handel mit diesen Agrarprodukten abgelaufen war. Gem. Art. 60 Abs. 2 der Beitrittsakte durften Einfuhrbeschränkungen aufgrund nationaler Marktordnungen bis zum Erlaß einer gemeinschaftlichen Marktordnung beibehalten werden. Die Streitfrage war nun, ob dies nur bis zum Ablauf der allgemeinen Übergangszeit Ende 1977 galt, oder als Ausnahme noch über diesen Termin hinaus. Der EuGH kam zu dem Ergebnis, daß Art. 60 Abs.2 der Beitrittsakte angesichts der Bedeutung des freien Warenverkehrs nicht so ausgelegt werden könne, daß eine Übergangszeit von unbestimmter Dauer bis zum Eintritt eines künftigen, ungewissen Ereignisses - dem Erlaß einer gemeinsamen Marktordnung - eingeräumt werden sollte. Damit wurden die Einfuhrbeschränkungen spätestens Ende 1977 unzulässig. Mit Urteil vom 29. März 1979 wurde deshalb eine Vertragsverletzung Großbritanniens festgestellt.

Frankreich wurde am 25. September 1979 verurteilt. In diesem Verfahren ging es nur noch um folgende Punkte: Zunächst verwies Frankreich auf die schwerwiegenden wirtschaftlichen und sozialen Folgen einer Aufhebung der Einfuhrbeschränkungen für die französischen Erzeuger von Schaffleisch. Weiterhin berief sich Frankreich darauf, daß die Arbeiten an einer gemeinsamen Marktordnung fortgeschritten seien und daß es katastrophal wäre, wenn zwischen Auslaufen der nationalen Marktordnung und Inkrafttreten der gemeinschaftlichen Marktordnung eine Zeitspanne freien Handels eingeschoben würde. Der EuGH ließ diese Argumente aber nicht gelten³¹. Zwar zeigte er Verständnis für die schwierige Lage der französischen Regierung und für das Interesse an dem schnellstmöglichen Erlaß einer Gemeinschaftsregelung. Dies könne aber kein einseitiges Vorgehen eines Mitgliedstaates rechtfertigen. Vielmehr sei es Aufgabe der zuständigen Organe, "innerhalb angemessener Fristen die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen". Diesem Satz läßt sich wohl auch eine gewisse Schuldzuweisung an den Rat entnehmen.

Das ändert aber nichts daran, daß Frankreich aus dem Urteil verpflichtet war, die Einfuhrbeschränkungen für Schaffleisch aus England aufzuheben. Hätte Frankreich das getan, so wäre es zu der späteren Krise nicht gekommen. Aber Frankreich befolgte das Urteil nicht. Im Gegenteil: die Einfuhren aus dem Vereinigten

30 vgl. EuGH, Urt. v. 29.3.1979, RS 231/78 (Kommission/Vereinigtes Königreich).

31 Slg. 1979, S. 2736 ff.

Königreich, die 1977 noch 19.900 t betragen hatten, sanken 1979 auf 4.578 t ab und erreichten 1980, also im Jahr nach dem Urteil des EuGH, einen Tiefststand von 4.365 t³². Demgegenüber hatte England seine Einfuhrbeschränkungen bei Kartoffeln umgehend aufgehoben³³, obwohl es bis heute keine gemeinsame Marktordnung für Kartoffeln gibt³⁴.

III. Akt: Höhepunkt

Das eigentliche Drama besteht darin, daß Frankreich diesem Urteil des EuGH über ein Jahr lang nicht Folge geleistet hat. Genauer gesagt, Frankreich hob die Einfuhrbeschränkungen überhaupt nicht auf, sondern behielt sie bis zum Inkrafttreten der gemeinsamen Marktordnung für Schaf- und Ziegenfleisch im Oktober 1980 bei. Welche Gefahr für das Ansehen des Gerichtshofes und für den Bestand der gesamten Gemeinschaft darin liegt, soll im folgenden näher erklärt werden.

Doch zunächst der Ablauf der Ereignisse: Vom Ende der Übergangszeit bis zur Erhebung der Klage durch die Kommission hatte es 10 Monate gedauert. Und bis zum Urteil verstrichen noch einmal 11 Monate. Die lange Zeit des Gerichtsverfahrens war nicht zum Erlaß einer Marktordnung genutzt worden. Und das, obwohl spätestens seit dem Urteil im März gegen England klar war, daß die französischen Einfuhrbeschränkungen vom EuGH als unzulässig angesehen werden würden. Der EuGH hatte das Verfahren auch nicht vorrangig behandelt, was durchaus in seiner Macht gestanden hätte (so im Haushaltsstreit 1986). Man hatte wohl gehofft, daß es nicht mehr zum Urteil kommen würde. Doch auch nach dem Urteil machte Frankreich die Beseitigung der Einfuhrbeschränkungen weiter vom Erlaß einer Gemeinschaftsmarktordnung abhängig. Mehrere Wochen lang hoffte die Kommission, man werde sich nunmehr im Rat einigen. Aber die Verhandlungsfront zwischen französischer und britischer Verhandlungsdelegation verhärtete sich. England übte verstärkten Druck aus auf die Kommission, weitere Schritte zu unternehmen. Es konnte darauf verweisen, daß es selbst im Kartoffelfall von der Kommission unter Druck gesetzt worden war und das Urteil des EuGH trotz aller Probleme für die einheimischen Erzeuger prompt umgesetzt hatte³⁵.

32 1. Bericht, Fn. 17, Tabelle S. 62.

33 vgl. *Editorial Comments*, The Mutton and Lamb Story: isolated incident or the beginning of a new era? in: *Common Market Law Review* 17 (1980), p. 311.

34 *Grabitz-Gilsdorf*, vor Art. 30, Rdnr. 15.

35 vgl. *Editorial Comments*, Fn. 33

Und so überschlugen sich nun die Ereignisse: Schon sechs Wochen nach dem Urteil, am 6. November 1979³⁶, leitete die Kommission ein erneutes Vertragsverletzungsverfahren gegen Frankreich ein. Die neue Vertragsverletzung bestand in der Nichtbefolgung des Urteils. Vor Erhebung einer Klage muß im Vertragsverletzungsverfahren zunächst dem betroffenen Staat von der Kommission die Gelegenheit zur Äußerung gegeben werden, und sodann muß die Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme erlassen (Art. 169 EWGV). Die französische Antwort kam am 12. November. Zunächst erkannte Frankreich an, daß es aus dem Urteil zu einer Aufgabe der Einfuhrbeschränkungen verpflichtet sei. Dann aber forderte es die Unterstützung der Kommission für den Erlaß gemeinschaftlicher Übergangsmaßnahmen und den Erlaß der gemeinsamen Marktordnung. Weniger freundlich ausgedrückt, es weigerte sich, die Einfuhrbeschränkungen vor dem Erlaß einer gemeinsamen Marktordnung abzuschaffen. Deshalb erließ die Kommission am 22. November die mit Gründen versehene Stellungnahme und setzte Frankreich eine Frist bis zum 12. Dezember, die später bis zum 17. Dezember verlängert wurde. Dazwischen fand am 10. und 11. Dezember wieder eine Sitzung des Agrarministerates statt, die abermals ergebnislos verlief. Daraufhin erhob die Kommission am 14. Januar, also knapp vier Monate nach dem ersten Urteil des EuGH, Klage wegen der Nichtbefolgung des Urteils.

Nun erklärte Frankreich in der Klageerwiderung, es benötige einen angemessenen Zeitraum, um das Urteil zu vollziehen. Man habe sich immerhin bemüht. So habe man ab dem 22. Oktober 1979 die Einfuhr von wöchentlich 200 t Schafffleisch aus Großbritannien erlaubt. Darüber hinaus habe man am 7. Januar, also eine Woche vor der Klageerhebung durch die Kommission, die alte Einfuhrregelung durch eine neue ersetzt. Das Einfuhrverbot und mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen wurden aufgehoben. Statt dessen wurde auf das eingeführte Schafffleisch eine Abgabe erhoben, die 70 % des britischen Marktpreises betrug. Die Antwort auf die Frage, ob hiermit wirklich das Urteil vollzogen werden sollte oder ob es sich schlicht um einen verfahrenstaktischen Zug handelte, fällt nicht schwer: Einerseits war offensichtlich, daß auch die neue Regelung nicht den Anforderungen des Urteils entsprach. Andererseits wurde aber Zeit gewonnen, weil die Stellungnahme der Kommission sich allein auf die alte Regelung bezog, so daß das Verfahren wegen der Änderung des Streitgegenstandes ins Leere zu gehen drohte. Die Kommission mußte deshalb die ganze Prozedur wiederholen und wegen der neuen Einfuhrregelung ein weiteres Vertragsverletzungsverfahren einleiten. Das geschah am 22. Januar 1980. Am 8. Februar wurde

36 vgl. den Tatbestand in der RS 24. 97/80, Slg. 1980, 1320 ff.

eine mit Gründen versehene Stellungnahme abgegeben mit einer Frist von nur einer Woche^{36a}. Danach unterbreitete die Kommission nochmals Vorschläge für den Erlaß vorläufiger Maßnahmen an den Rat. Die Sitzung vom 3. und 4. März verlief abermals ergebnislos. Am 13. März reichte die Kommission dann die Klage ein und beantragte gleichzeitig den Erlaß einer einstweiligen Anordnung gegen Frankreich.

Doch soll die hektische Betriebsamkeit nicht über folgendes hinwegtäuschen: im Grunde genommen ist während dieser Zeit nichts wesentliches geschehen. Weder hat Frankreich seine Einfuhrbeschränkungen aufgehoben, noch hat der Rat die erforderliche gemeinsame Marktordnung erlassen. Einmalig ist die dadurch entstandene Krise der Gemeinschaft nicht deshalb, weil ein Urteil des EuGH nicht umgehend befolgt wurde. Es ist leider nicht selten, daß sich die Umsetzung über einen Zeitraum von oft mehr als einem Jahr hinzieht³⁷. Es war auch nicht das erste Mal, daß die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen einen Mitgliedstaat eingeleitet hat, weil dieser ein Urteil nicht umgesetzt hat. So ist Italien schon 1972 sozusagen ein zweitesmal verurteilt worden³⁸, weil sich zwischen den notorischen Regierungskrisen keine Gelegenheit fand, die notwendigen Gesetzesänderungen vorzunehmen. Das Einmalige an der Schaffleischkrise ist, daß der betroffene Mitgliedstaat vorsätzlich das Urteil mißachtet und daß er seine Befolgung an Bedingungen, nämlich das Handeln des Gemeinschaftsgesetzgebers, geknüpft hat. Dies erklärt auch die harte und ungewöhnlich rasche Reaktion der Kommission³⁹. Mit dieser Weigerung stand die Autorität des Gerichtshofes und letztlich die Geltung des Gemeinschaftsrechts als Ganzem auf dem Spiel. Denn der Justitia der Gemeinschaft fehlt das Schwert, um ihre Urteile gegen unwillige Mitgliedstaaten durchzusetzen. Gem. § 171 EWGV hat der betroffene Mitgliedstaat die Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus dem Urteil des EuGH ergeben. Weitere, direkte Zwangsmittel gibt es nicht. Nur der EGKS-Vertrag enthält im Art. 88 Abs. 3 eine Regelung, nach der die Kommission Sanktionen verhängen kann, wenn der Rat mit Zweidrittelmehrheit zustimmt. Dies ist aber in den über 35 Jahren seit Gründung der Montanunion noch nicht vorgekommen⁴⁰. Auch die allgemeinen, völkerrechtlichen Vergeltungsmaßnahmen dürfen die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft gegeneinander nicht anwenden⁴¹.

36a nach dem Urteil des EuGH vom 2.2.1988, RS 293/85, Kommission/Belgien muß die Kommission eine angemessene Frist setzen. Eine Woche genügt nur bei besonderer Eilbedürftigkeit.

37 vgl. die jährlichen Berichte der Kommission an das Parlament zur Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts, zuletzt für 1986 im Amtsblatt 1987, C 338.

38 EuGH, RS 48/71 (Kommission/Italien), Slg. 1972, S. 529.

39 *Megret*, Fn. 15, p. 88.

40 vgl. *Ulrich Everling*, Die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft vor ihrem Gerichtshof, *Europarecht* 1983, S. 101, 118.

41 strittig, vgl. *Grabitz-Karpenstein*, Art. 171 Rdnr. 22.

Es gibt daher nur die Möglichkeit, erneut ein Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtbefolgung des ersten Urteils anzustrengen. Bleibt der Staat unwillig, so ist auch dies ein stumpfes Schwert.

Hier zeigt sich, daß trotz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts und der unmittelbaren Wirkung die Geltung der Gemeinschaftsrechtsordnung letztlich von dem politischen Willen der Mitgliedstaaten und der Befolgung durch die nationalen Gerichte abhängt. Nun soll das kein Anlaß zu übertriebener Sorge sein. Bei einer näheren Untersuchung des nationalen Rechts der Mitgliedstaaten dürfte sich zeigen, daß es um die Vollstreckbarkeit von Gerichtsurteilen gegen die öffentliche Hand auch im nationalen Bereich weit schlechter bestellt ist, als man gemeinhin annimmt. So können beispielsweise Verpflichtungsurteile von Verwaltungsgerichten in der Bundesrepublik nur durch die Festsetzung eines überaus bescheidenen Zwangsgeldes vollstreckt werden (§ 172 VwGO). Und aus Spanien hört man immer wieder von den großen Schwierigkeiten bei der Durchsetzung von Urteilen, die gegen die Verwaltung ergangen sind. Letztlich entscheidend sind nicht die Zwangsmittel, die einem Gericht zur Verfügung stehen, sondern die Bereitschaft der Betroffenen, die Rechtssprechung zu respektieren und die Urteile zu befolgen. Auf diesen Zusammenhang wird auch im Gemeinschaftsrecht immer wieder hingewiesen⁴². Dem Zeitgeist folgend, hat sich hierfür in neueren Veröffentlichungen der Begriff der "Akzeptanz" eingebürgert⁴³. Insgesamt genießt die Rechtsprechung des EuGH in den Mitgliedstaaten ein hohes Ansehen und wird weitgehend befolgt. Alle Mitgliedstaaten sind am Erhalt der Gemeinschaft interessiert. Und keiner möchte gerne einen Präzedenzfall schaffen, der die Urteile des EuGH zur Makulatur werden ließe.

Allerdings steigt die Zahl von Vertragsverletzungsverfahren. So verschickte die Kommission 1985 503 Aufforderungsschreiben, erließ 233 mit Gründen versehene Stellungnahmen und rief in 113 Fällen den EuGH an (siehe Abbildung 3). Dabei zeigt die Aufschlüsselung nach Mitgliedstaaten, daß die Häufigkeit von Vertragsverletzungsverfahren keineswegs mit der "Europa-Begeisterung" in einem Mitgliedstaat korreliert: gegen Italien und Belgien wurde besonders häufig geklagt, die Zahl der Klagen gegen Dänemark und das Vereinigte Königreich ist dagegen auffällig niedrig. Allein die vielen Verfahren gegen Griechenland lassen gewisse Rückschlüsse auf ein

42 vgl. *Hans Kutscher*, Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften 1952 - 1982: Rückblick - Ausblick, Integration 1983, S. 149 sowie die Festschrift *Hans Kutscher*, Baden-Baden 1981 und den Sammelband von *Jürgen Schwarze*, Der Europäische Gerichtshof als Verfassungsgericht und Rechtsschutzinstanz, Baden-Baden 1983.

43 beispielsweise bei *Jürgen Schwarze*, Der Justizkonflikt um EG-Richtlinien: gelöst, Europarecht 1988, S. 1, 8 f.

Abbildung 3: Seit 1979 eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren
Mit Gründen versene Stellungnahme

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
B	13	10	26	18	8	17	37	25
D	7	3	14	15	8	13	17	17
DK	3	2	6	10	3	3	4	3
EL	-	-	-	2	4	27	30	24
E	-	-	-	-	-	-	-	-
F	10	10	22	33	21	29	36	30
IRL	5	5	4	17	6	12	10	8
I	15	19	41	34	21	26	61	31
L	6	5	19	8	2	6	16	12
NL	9	7	7	16	3	5	11	9
P	-	-	-	-	-	-	-	-
UK	7	7	8	4	7	10	11	5
TOTAL	75	68	147	157	83	148	233	164

Aufforderungsschreiben

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
B	25	34	29	27	34	55	68	56
D	15	15	22	26	16	36	29	40
DK	10	14	21	16	13	21	27	26
EL	-	-	-	8	26	60	69	106
E	-	-	-	-	-	-	-	22
F	23	34	39	68	55	92	93	69
IRL	17	25	28	30	16	33	33	44
I	30	39	64	66	69	67	70	61
L	24	26	17	30	24	28	37	43
NL	19	21	16	32	16	28	48	30
P	-	-	-	-	-	-	-	2
UK	24	19	20	32	20	34	29	37
TOTAL	187	227	256	335	289	454	503	516

Anrufung des Gerichtshofes

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
B	4	8	9	8	4	4	23	15
D	1	1	2	4	4	7	9	11
DK	-	1	2	1	3	1	2	1
EL	-	-	-	-	2	4	10	11
E	-	-	-	-	-	-	-	-
F	2	4	5	8	12	14	14	8
IRL	1	1	3	3	1	3	9	2
I	7	11	20	14	12	12	31	18
L	1	2	2	3	-	3	6	4
NL	-	-	5	2	3	2	4	-
P	-	-	-	-	-	-	-	-
UK	2	-	2	2	1	4	5	1
TOTAL	18	28	50	45	42	54	113	71

Quelle: Vierter Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts, Amtsbl. 1987, C 338, S. 18; abgedruckt bei *Ehlermann, Liber Amicorum Pescatore*, S. 211 f.

angespanntes Verhältnis zu den gemeinschaftsrechtlichen Pflichten zu. Leider hat auch die Zahl von Vertragsverletzungsverfahren wegen der Nichtbefolgung von Urteilen des EuGH zugenommen. Seit Oktober 1985 wurde Italien viermal und Belgien zweimal wegen Verstoßes gegen Art. 171 EWGV verurteilt, vier weitere Gerichtsverfahren gegen Belgien, Italien und Frankreich sind vor dem EuGH anhängig⁴⁴. Und der Vierte Jahresbericht der Kommission an das Europäische Parlament über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts nennt ein weiteres Dutzend von Fällen, in denen die Kommission ein neues Vertragsverstoßverfahren eingeleitet hat⁴⁵.

Erhebt die Kommission zu häufig Klagen gem. Art. 169 EWGV, so besteht die große Gefahr, daß sich die Mitgliedstaaten an die Feststellung einer Vertragsverletzung gewöhnen und eine Verurteilung immer leichter in Kauf nehmen. Die Kommission muß deshalb mit dieser Verfahrensart sparsam umgehen, wenn sie verhindern will, daß sich dieses Instrument abnutzt. Das gilt ganz besonders für das erneute Vertragsverletzungsverfahren, das nur als "ultima ratio" eingesetzt werden sollte. Denn die Kommission wäre mit ihrem Latein am Ende, wenn auch dieses Mittel nicht fruchtet: ein drittes Vertragsverletzungsverfahren würde nur ihre Ohnmacht enthüllen, und der EuGH könnte eine dritte Klage aus gutem Grund zurückweisen. Ist doch, wenn keine Änderung der tatsächlichen Verhältnisse eingetreten ist, der Streitgegenstand des dritten Verfahrens mit dem des zweiten identisch, so daß die Rechtskraft des zweiten Urteils einem dritten Gerichtsverfahren entgegenstehen könnte.

Gerade in politisch brisanten Fällen geht die Kommission daher äußerst behutsam vor⁴⁶. Eine Klage gem. Art. 169 EWGV wird nur dann erhoben, wenn die Kommission davon ausgehen kann, daß dem betreffenden Mitgliedstaat daran gelegen sein wird, eine Verurteilung zu vermeiden, zumindest aber einem Urteil des EuGH Folge leisten wird. Und ein erneutes Vertragsverletzungsverfahren wird normalerweise erst eingeleitet, wenn seit dem Erlaß des ersten Urteils eine erhebliche Zeitspanne ergebnislos verstrichen ist. Auch hier zeigt sich die Einmaligkeit der Schafffleischkrise: die Kommission hat hier nicht die sonst übliche Vorsicht walten lassen, und hat bereits sechs Wochen nach Erlaß des ersten Urteils das zweite Vertragsver-

44 Kommission/Italien: Urteil vom 15.10.1985, RS 281/83, Slg. 1985, 3397; Urteil vom 6.11.1985, RS 131/84, Slg. 1985, 3531; Urteil vom 5.11.1986, RS 160/85; Urteil vom 12.2.1987, RS 69/86; Kommission/Belgien: Urteil vom 14.1.1988, RS 227-230/85; Urteil vom 4.2.1988, RS 391/85; anhängige Verfahren: gegen Italien RS 225/86 und 239/87; gegen Belgien RS 383/85; gegen Frankreich: 169/87.

45 Vierter Jahresbericht, Fn. 37, S. 26 ff.

46 Ehlermann, Fn. 29, S. 207.

letzungsverfahren eingeleitet. Wohl auf Druck Großbritanniens, als Teil eines politischen package-deals, hat sie so maßgeblich dazu beigetragen, daß die Autorität des Gerichtshofes offen in Frage gestellt wurde.

IV. Akt: Retardation

Und damit beginnt der vierte Akt des Dramas, die Retardation. Dies ist der Moment, wo es noch einmal möglich erscheint, daß das Drama einen anderen Ausgang nimmt, wo die Komödie ohne Happy End zu enden droht und es in der Tragödie so aussieht, als ließe sich die Katastrophe noch vermeiden.

Anfang März 1980 hatte die Kommission beim Gerichtshof den Erlaß einer einstweiligen Anordnung gegen Frankreich beantragt. Was wäre nun passiert, wenn der EuGH dem entsprochen hätte und Frankreich - wie abzusehen - weiterhin untätig geblieben wäre? Dann wäre wohl die Machtlosigkeit des Gerichtshofes nur noch offensichtlicher geworden. Denn wen soll ein Gerichtshof schrecken, der sich nicht einmal beim Erlaß von Sofortmaßnahmen durchzusetzen vermag⁴⁷?

Doch der Gerichtshof traf am 28. März 1980 eine weise Entscheidung⁴⁸. Er wies den Antrag auf Erlaß vorläufiger Maßnahmen zurück, weil eine einstweilige Anordnung nicht erforderlich sei. Diese könne nicht über das hinausgehen, was sich bereits aus dem ersten Urteil ergibt. Nämlich daß Frankreich verpflichtet ist, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die unzulässigen Einfuhrbeschränkungen zu beseitigen. Allerdings kommt diese Begründung nicht ganz ohne juristische Klimmzüge aus⁴⁹. Denn auch das Endurteil in der Hauptsache, das eine Vertragsverletzung durch die Nichtbefolgung eines Urteils des EuGH feststellt, geht in seiner Wirkung über das erste Urteil nicht hinaus. Der Staat ist - wie vorher auch schon - verpflichtet, den gemeinschaftsrechtswidrigen Zustand zu beseitigen. Und trotzdem ist ein solches Verfahren zulässig, weil es um eine neue Vertragsverletzung geht. Im Ergebnis tat der EuGH aber gut daran, sich aus der Hitze des politischen Gefechts herauszuhalten. So war Zeit gewonnen für weitere Verhandlungen.

47 vgl. die Übersicht zur Anordnung einstweiliger Maßnahmen in Vertragsverletzungsverfahren in: *H. A. H. Audretsch*, *Supervision in European Community Law*, 2. Aufl. Amsterdam 1980, S. 127 ff.

48 *Sig.* 1982, S. 1329 ff.

49 kritisch auch *Torsten Stein*, *Die Autorität des Europäischen Gemeinschaftsrechts*, in: *Torsten Stein* (Hrsg.), *Die Autorität des Rechts*, Heidelberg 1985, S. 65.

Doch die Verhandlungen im Ministerrat waren noch immer festgefahren. In einem Drama hilft in einer solchen, ausweglos erscheinenden Lage oft nur noch das Eingreifen eines "deus ex machina", der die unauflösbaren Verwicklungen löst. Und so wandte sich auch der Agrarministerrat in seiner Verzweiflung hilfeschend an den Europäischen Rat. Doch der Gipfel der Staats- und Regierungschefs am 27. und 28. April 1980 in Luxemburg verweigerte das erhoffte Machtwort. "Im Lammfleischkrieg sollten sich, so die Chefs, bitte die Minister selbst einigen."⁵⁰ Es fragt sich nur, ob der Europäische Rat nicht helfen wollte, weil er sich nicht in die Rolle des Schlichters bei den alltäglichen Querelen im Ministerrat drängen lassen will, oder ob er nicht helfen konnte, weil sich auch auf höchster politischer Ebene keine Einigung erzielen ließ. Für letzteres sprechen die Schlußfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates: "Wegen der hierbei aufgetretenen Meinungsunterschiede hat der [Europäische] Rat vereinbart, daß die vorgetragenen Bemerkungen dem Rat (Landwirtschaft) mitgeteilt werden und daß letzterer den Fragenkomplex auf seiner nächsten Tagung weiterprüft, um so bald wie möglich eine Übereinkunft zu erzielen."⁵¹ Und Premierministerin Thatcher erklärte im Unterhaus: "Die Vorschläge zum Schafffleisch enthielten Dinge, die ernstlich nachteilig gewesen wären und die ich nicht annehmen wollte."⁵² Und so schien eine Lösung noch lange nicht in Sicht.

V. Akt: Lösung

Dennoch gelang es dem Agrarministerrat auf seiner Tagung vom 28. bis 30. Mai 1980, sich nach 16-stündiger Verhandlung⁵³ auf den Erlaß einer gemeinsamen Marktordnung zu einigen. Deren Inkrafttreten wurde dabei noch bis zum Abschluß eines Selbstbeschränkungsabkommens für Schafffleischimporte aus Neuseeland hinausgeschoben (Art. 35), das am 20. Oktober 1980 zustandekam. Der Kompromiß war Teil eines "package-deals", in dem gleichzeitig über den britischen Nettobeitrag für 1980 und 1981, die Agrarpreise für das Wirtschaftsjahr 1980/81 und die Grundzüge einer gemeinsamen Fischereipolitik entschieden wurde⁵⁴. Liest man die Schlußdokumente, so entsteht der Eindruck, als habe sich das Vereinigte Königreich im

50 von Donat, Fn. 7, S. 133.

51 Europa-Archiv 1980, D 250.

52 Europa-Archiv 1980, D 254 (Übersetzung Europa-Archiv).

53 so Megret, Fn. 15, S. 85.

54 Europa-Archiv 1980, Z 125 f. sowie D 380.

Gegenzug zu finanziellen Zugeständnissen in der Beitragsfrage im Bereich des Schaffleisches kompromißbereit gezeigt.

Man könnte nun sagen: es ist ja nochmal gutgegangen. Dann übersieht man aber, daß sich Frankreich mit seinem gemeinschaftswidrigen Verhalten letztlich durchgesetzt hat. Ein Sieg auf Kosten der Gemeinschaft. Und der Rat hat dies zugelassen. Dem Rat wird deshalb in der Literatur vorgeworfen, er habe durch sein Verhalten die Kommission und den Gerichtshof desavouiert⁵⁵. Aber wie hätte der Rat sich verhalten sollen? Er befand sich in einer tragischen Situation; einer selbstverschuldeten Tragödie, gewiß. Hätte er aber, der reinen Lehre des Europarechts folgend, zunächst verlangt, daß die Einfuhrbeschränkungen aufgehoben werden, so wäre die Gefahr für das Ansehen des EuGH weit größer gewesen. Deshalb lag der Erlaß der gemeinsamen Marktordnung auch im Interesse von Gerichtshof und Kommission. Schließlich hatte der Gerichtshof selbst betont, daß es Aufgabe der zuständigen Organe sei, die erforderlichen Maßnahmen in angemessener Frist zu erlassen; und die Kommission hatte dem Rat immer wieder Lösungsvorschläge unterbreitet.

In einem Drama sind die Einzelheiten der Lösung bereits von Anfang an vorgezeichnet. So auch hier. Grob gesagt, sah der Kompromiß auf Gemeinschaftsebene so aus, daß sowohl das französische System der Stützung hoher Preise für Schaffleisch als auch das englische System des deficiency payments beibehalten und in die Form einer Verordnung gegossen wurden. Man ging, wie näher darzulegen sein wird, den Weg des geringsten Widerstandes. Zur Regulierung des Schaf- und Ziegenfleischmarktes sind drei verschiedene Stützungsmechanismen vorgesehen⁵⁶:

1. Zunächst wird gemeinschaftsweit eine Prämie für Mutterschafe gewährt (Art. 5). Diese soll den sog. "Einkommensverlust" der Schaffleisch- und Ziegenfleisch-erzeuger bei der gesamten Schaffleischproduktion ersetzen. Diese Erzeugerbeihilfe wird - allein aus verwaltungstechnischen Gründen - als Durchschnittsbetrag pro Muttertier gewährt. Der "Einkommensverlust" besteht aus der Differenz zwischen dem politisch erwünschten, jeweils für das kommende Jahr festgelegten Preis (dem sog. Grundpreis, Art. 1), und dem durchschnittlichen Marktpreis, der für jedes von fünf Gebieten, in die die Gemeinschaft aufgeteilt wurde, gesondert ermittelt wird (Art. 4). Welchen Verwaltungsaufwand bereits dieser einfache Mechanismus auslöst, mag die "Definition des Mutterschafes" (Abbildung 4) sowie die im Anhang abgedruckte Verordnung der Kommission zur Bestimmung der auf den repräsentativen Märkten der Gemeinschaft festgestellten Preise zeigen (S. 48).

⁵⁵ so *Stein*, Fn. 49, S. 65.

⁵⁶ Fundstellen siehe Fn. 61.

Abbildung 4: Definition des Mutterschafes

- A. Artikel 1 (1) b) der Verordnung (EWG) Nr. 2643/80 des Rates vom 14.10.1980 zur Festlegung der *Grundregeln für die Gewährung der Prämie* zugunsten der Schaffleischerzeuger, Amtsbl. L 275, S. 6:
Mutterschaf: ein weibliches Schaf, das über ein Jahr alt ist oder mindestens einmal gelammt hat; die Mitgliedstaaten können diese Definition jedoch durch zusätzliche Bedingungen ergänzen, insbesondere durch Festsetzung eines Mindestalters für die Mutterschafe;
- B. Artikel 1 der VO (EWG) Nr. 3524/85 des Rates vom 10.12.1985, Amtsbl. L 336, S. 5:
2. **in Betracht kommendes Mutterschaf:**
Jedes zum Zeitpunkt der Beantragung der Prämie auf dem Betrieb vorhandene weibliche Schaf, das zum ersten Mal gedeckt worden ist oder mindestens einmal gelammt hat, ausgenommen zum Ausmerzen bestimmte Schafe;
4. **anderes in Betracht kommendes Schaf als das in Betracht kommende Mutterschaf:**
jedes weibliche Schaf, das zum Bestandsersatz bestimmt ist, sich in dem im Anhang genannten Gebiet befindet, zu der im Anhang genannten Rasse gehört und am ersten Tag des Zeitraums für die Beantragung der Prämie bereits zwei zweite Schneidezähne hat.
- C. Anhang der Verordnung (EWG) Nr. 1970/87 des Rates vom 3.7.1987, Amtsbl. 1987, L 184, S. 23:

ANHANG

VEREINIGTES KÖNIGREICH

- | | |
|--|-----------------|
| A. Lake Distrikt: | HERDWICK-Rasse |
| B. - Shetland Islands: | Shetland-Rasse |
| - Western Isles of Lewis and Harris: | Blackface-Rasse |
| - Sutherland: | Cheviot-Rasse |
| - Caithness: Gemeinden Reay, Halkirk und Latheron: | Cheviot-Rasse |
| - Ross and Cromarty: Gemeinden Gairloch, Lochbroom, Applecross, Lochcarron, Contin und Fodderty: | Cheviot-Rasse. |
- D. Artikel 5 zweiter Unterabsatz der Verordnung (EWG) Nr. 164/86 der Kommission vom 27.1.1986 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3007/84 mit *Durchführungsbestimmungen für die Prämie zugunsten der Erzeuger von Schaffleisch*, Amtsblatt 1986, L 21/10:
Für die Zwecke der Kontrolle gelten als erstmals gedeckte weibliche Tiere die Tiere, außer Mutterschafen und Ziegen, die sichtbar trächtig sind.
- E. Zweiter Bericht der Kommission über das Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation für Schaf- und Ziegenfleisch, KOM DOC (87) 452, Band II - C vom 16.10.1987, S. 13 a:
"...aus Kontrollgründen hält die Kommission ihren derzeitigen Vorschlag aufrecht, d.h. als Mutterschaf gilt ein Tier, das mindestens einmal gelammt hat."

2. Liegt der Marktpreis unter 90 % des Grundpreises, so können gemeinschaftsweit Beihilfen zur privaten Lagerhaltung gewährt werden (Art. 7 Abs. 1). Sinkt der Marktpreis in einem Gebiet unter 85 % des Grundpreises, so kann der bzw. die betreffenden Mitgliedstaaten Interventionsmaßnahmen beantragen (Art. 7 Abs. 2). In diesem Fall kauft die Gemeinschaft das Schaffleisch auf und stützt damit die Preise. Dies entspricht der früheren französischen Marktordnung.
3. Ein Mitgliedstaat kann aber auch für jedes Tier eine Schlachtprämie an die Erzeuger bezahlen, wenn der Marktpreis in dem Gebiet unter 85 % des gemeinschaftlich gewünschten Preises sinkt (Art. 9 Abs. 1). Dies entspricht dem früheren englischen System des deficiency payments. Im Gegensatz zur Intervention führt es nicht zu einem Anstieg der Verbraucherpreise.
4. Die Marktordnung regelt auch das Verhältnis der verschiedenen Mechanismen zueinander: Die Mutterschaftprämie wird in jedem Fall gewährt. Beihilfen in Form von Interventionskäufen bzw. von variablen Schlachtprämien werden aber bei der Berechnung der Mutterschaftprämie abgezogen (Art. 5 Abs. 6, 7). Berücksichtigt man, daß mit Hilfe der Mutterschaftprämie der Einkommensausfall aller Schaffleischerzeuger am Jahresende zu 100 % ersetzt wird, so haben die Interventionsmaßnahmen und die variable Schlachtprämie nur noch eine eingeschränkte Funktion: sie sollen saisonale Preisschwankungen stabilisieren bzw. ausgleichen, und die Erzeuger sollen sofort in den Genuß der Beihilfen kommen.

Intervention und variable Schlachtprämie schließen sich gegenseitig aus (Art. 9 Abs. 1). Die variable Schlachtprämie kann darüber hinaus bei der Ausfuhr aus dem betreffenden Mitgliedstaat zu Wettbewerbsverzerrungen führen, und muß deshalb bei der Ausfuhr wieder zurückgezahlt werden (sog. "clawback", Art. 9 Abs. 3). Es ist kein Zufall, daß dieses "clawback" frappant an eine "Ausgleichsabgabe" erinnert.

Das Problem besteht darin, daß die Schaffleischmarktordnung nicht zu einer einheitlichen Regelung für alle Mitgliedstaaten geführt hat. Die Gemeinschaft bleibt in verschiedener Hinsicht in Teilmärkte aufgeteilt: die Gewährung einer variablen Schlachtprämie ist in das Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt, Interventionskäufe erfolgen nur auf Antrag. Der relevante Marktpreis wird für jedes Gebiet gesondert ermittelt, so daß die Höhe der tatsächlich gewährten Mutterschaftprämie von Gebiet zu Gebiet schwankt. Das kann im innergemeinschaftlichen Handel zu Wettbewerbsverzerrungen führen, weil ja nur der Effekt der variablen Schlachtprämie bei der Ausfuhr wieder ausgeglichen wird.

Auch in einer anderen Hinsicht blieb die Gemeinschaft zunächst in verschiedene Gebiete unterteilt: der gemeinschaftlich gewünschte Grundpreis wurde für jedes Gebiet gesondert festgelegt (sog. Referenzpreis). Das heißt, daß den Schaffleischproduzenten ein unterschiedlich hoher Preis garantiert wurde. Für Frankreich, wo die Marktpreise schon vorher höher waren, wurde ein höherer Referenzpreis festgelegt als für England. Allerdings sollten diese sog. Referenzpreise schrittweise angeglichen werden.

Insgesamt entsteht damit der Eindruck, daß zunächst alles beim Alten blieb: das Preisgefälle zwischen Großbritannien und Frankreich blieb bestehen, die unzulässigen Einfuhrbeschränkungen wurden durch das "clawback" ersetzt, und die verschiedenen Marktordnungssysteme, Intervention und deficiency payment, blieben erhalten, auch wenn ihre Bedeutung durch die Mutterschaftprämie relativiert wurde. Nun ist es aber gemeinschaftsrechtlich nicht ganz unproblematisch, wenn der Gemeinschaftsgesetzgeber die vor Erlaß der Gemeinschaftsregelung bestehenden Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten einfach in die Form einer Verordnung gießt. Denn damit billigt die Gemeinschaft selbst eine unterschiedliche Behandlung von Mitgliedstaaten, es kommt zu dem viel diskutierten "Europe à la carte"⁵⁷.

Eine solche Regelung kann zum einen gegen das Diskriminierungsverbot verstoßen, an das auch der Gemeinschaftsgesetzgeber gebunden ist. Es bedeutet, daß zwischen den Mitgliedstaaten nur insoweit differenziert werden darf, als dies durch objektive Unterschiede gerechtfertigt ist. Zum anderen darf die Regelung nicht die Einheit des gemeinsamen Marktes gefährden. Es dürfen keine neuen Schranken für den innergemeinschaftlichen Handel errichtet werden; bestehende Schranken dürfen nicht auf Dauer konserviert werden. Der EuGH hatte im Jahre 1982 Gelegenheit, die Schaffleischmarktordnung anhand dieser Kriterien auf ihre Zulässigkeit hin zu überprüfen⁵⁸. Er hielt die Verordnung für gemeinschaftsrechtskonform.

Die unterschiedlichen Maßnahmen zur Marktregulierung stellten keine verbotene Diskriminierung dar, da sie auf objektiven Gründen beruhten und dem Rat ein weiter Ermessensspielraum zustehe bei der Auswahl der Mittel, die er zur schrittweisen Verwirklichung eines gemeinsamen Marktes ergreife. Zur Vielfalt der Stützungsmechanismen heißt es lapidar: " ... jeder Mitgliedstaat [wählt] diejenige der in der Verordnung vorgesehenen Interventionsmaßnahmen, die ihm am geeignetsten

57 vgl. *Claus Dieter Ehlermann*, Rechtliche Überlegungen zum Konzept der abgestuften Integration, Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut Nr. 46, Saarbrücken 1985, *Eberhard Grabitz* (Hrsg.), Abgestufte Integration. Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept?, Kehl/Straßburg 1984.

58 Urteil vom 15.9.1982, RS 106/81, Kind/EWG, Slg. 1982, 2885.

erscheint.⁵⁹ Auch die Unterschiede im Referenzpreis zwischen den Gebieten der Gemeinschaft seien gerechtfertigt, da sie vorher bestehende Preisunterschiede berücksichtigten und schrittweise abgebaut werden sollten.

Das sog. "clawback" sei keine unzulässige Abgabe mit zollgleicher Wirkung, sondern diene allein dazu, die Auswirkungen der variablen Schlachtpremie auszugleichen "und zu verhindern, daß künstliche Unterschiede zwischen den Warenpreisen des Ausfuhrmitgliedstaates und denen des Einfuhrmitgliedstaates diesen Handel aus dem Gleichgewicht bringen und die durch die Verordnung vorgesehenen Regulations- und Marktvereinheitlichungsmechanismen hemmen"⁶⁰. Das "clawback" diene dazu, Bedingungen herzustellen, die denen eines Binnenmarktes entsprechen (vgl. Art. 43 Abs. 3 b EWGV).

Insgesamt wird aber deutlich, daß der EuGH die Verordnung nur deshalb nicht für gemeinschaftsrechtswidrig hielt, weil es sich um einen ersten Schritt auf dem Weg zu einem einheitlichen gemeinsamen Markt für Schaf- und Ziegenfleisch handelt. Damit wurde der Schaffleischkonflikt zunächst einmal in Übereinstimmung mit dem Gemeinschaftsrecht gelöst.

Epilog:

Die weitere Entwicklung der Schaffleischmarktordnung

Ob die Lösung aber auch eine vernünftige Ordnung des Schaffleischmarktes für die Zukunft erbracht hat, und ob sich die vom EuGH gehegten Erwartungen erfüllt haben, soll im Epilog untersucht werden.

Auf der Suche nach der aktuellen Fassung der Marktordnung

Um diese Frage beantworten zu können, benötigt man die aktuelle Fassung der Schaffleischmarktordnung sowie sämtlicher, seit 1980 erlassener Änderungen. Doch allein diese Texte zu finden, ist im hochtechnischen Bereich des Agrarrechts bereits ein kleines Kunststück. Eine umständliche, aber auch ohne weitere Hilfsmittel recht sichere Methode ist es, anhand des Monatsregisters des Amtsblattes der EG die

59 Slg. 1982, S. 2921, Rdnr. 23.

60 Slg. 1982, S. 2922, Rdnr. 27.

jüngste Verordnung herauszusuchen und sich dann nach rückwärts vorzuarbeiten. Denn am Anfang jeder Verordnung steht, wann die letzte Änderung erfolgt ist. Nimmt man aber die jüngste Modifizierung der Schaffleischmarktordnung vom 16. März 1987 zur Hand, so wird man in die Irre geführt. Geht man dem Verweis im deutschsprachigen Amtsblatt nach, so müßte die Verordnung zuletzt kaum vier Wochen vorher, am 17.2.1987, geändert worden sein. Doch an der zitierten Stelle findet man nichts zum Schaf- und Ziegenfleisch, sondern eine Verordnung zu Prämien bei Rindfleisch. Ein Druckfehler? Der Blick in die französische Fassung mag helfen. Dort wird tatsächlich auf eine Änderung der Schaf- und Ziegenfleischmarktordnung verwiesen, und zwar vom 20.12.1985. Doch leider ist dies, wie weitere Nachforschungen zeigen, keineswegs die letzte. Es gibt vom gleichen Tage, aber in einem späteren Amtsblatt noch eine Änderung, und eine weitere aus dem Jahre 1986, die sich selbst die neunte Änderung nennt. Ob es sich tatsächlich erst um die "Neunte" handelt, hängt von der Zählmethode ab: die Änderungen durch eine Verordnung der Kommission vom 14.11.1980 und durch die Beitrittsakte Spanien und Portugal wurden offenbar nicht mitgezählt. Es war wohl ein kluger Schritt, in der jüngsten Verordnung auf eine weitere Zählung zu verzichten. Natürlich gibt es auch Aufstellungen sämtlicher Änderungen einer Verordnung, etwa in dem von der Gemeinschaft herausgegebenen "Fundstellennachweis des geltenden Gemeinschaftsrechts". Die 10. Ausgabe ist auf dem Stand vom 1. Dezember 1987. Doch auch dieser Fundstellennachweis ist nicht vollständig: eine Änderungsverordnung wurde vergessen, zwei Berichtigungen werden nicht erwähnt. Schwerer wiegt, daß sich nach den dort genannten Rechtsquellen nicht klären läßt, wieso auf einmal Spanien und Portugal im Verordnungstext auftauchen. Die Antwort fällt nicht schwer, wenn man es weiß: diese Änderung ist direkt in der Beitrittsakte enthalten. Verloren ist aber der, der sich allein auf den Fundstellennachweis verläßt. Sehr hilfreich sind auch die von Verlagen herausgegebenen Texte der Verordnungen in "kodifizierter" Form, etwa in dem "Handbuch des Europäischen Rechts" (Stand Februar 1988). Aber auch hier ist Vorsicht geboten: in Art. 3 Abs. 5 wurde das "Gebiet 7: Spanien, Portugal" vergessen. Und in die Aufstellung der Änderungen hat sich ein Druckfehler eingeschlichen: die Änderung der Verordnung Nr. 3789/85 vom 20.12.1985 wurde in das Jahr 1986 verlegt, was zu einer vergeblichen Suche im Amtsblatt führen kann (und geführt hat). Als verlässlichstes Hilfsmittel hat sich der für den internen Gebrauch der Kommission in französischer Sprache herausgegebene "Recueil des actes agricoles", Tome XI/2 (Stand Oktober 1986) erwiesen. Es handelt sich dabei noch um echte Handarbeit: Mit Filzstift, Schreibmaschine, Stempeln, Schere und Klebstoff werden alle Änderungen im Text nachgetragen. Wie der hier abgedruckte

" 3. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur
" proposition de la Commission, fixe des prix de base
" saisonnalisés, pour tenir compte des variations sai-
" sonnières normales du marché communautaire de la
" viande ovine. (3) (b)

" 4. Sauf dérogation décidée par le Conseil, statuant à
" la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, la
" campagne de commercialisation commence le premier
" lundi du mois de janvier et se termine la veille de ce jour
" l'année suivante. Cette disposition est applicable pour la
" première fois le 6 janvier 1986." (c) (1) (3)

" 5. Pour l'application du présent règlement, les
" régions suivantes sont définies:

- " — région 1: Italie et Grèce,
- " — région 2: France,
- " — région 3: Belgique, Danemark, république
" fédérale d'Allemagne, Luxem-
" bourg, Pays-Bas,
- " — région 4: Irlande,
- " — région 5: Grande-Bretagne,
- " — région 6: Irlande du Nord.»; (b)
- " — région 7: Espagne, Portugal.» (d)

" Article 4

" 1. Un prix de carcasses d'ovins, fraîches ou réfrigé-
" rées, est constaté sur les marchés représentatifs de la
" Communauté, à partir des prix constatés sur le ou
" les marchés représentatifs de chaque région ou, en ce
" qui concerne "Les régions 1, 3 et 7"(e) de chaque Etat
" membre, pour les diverses catégories de carcasses
" d'ovins fraîches ou réfrigérées compte tenu, d'une
" part, de l'importance de chacune de ces catégories
" et, d'autre part, de l'importance relative du cheptel
" ovin de chaque région ou, en ce qui concerne "Les
" régions 1, 3 et 7 "(e) de chaque Etat membre.

" 2. Les modalités d'application du présent article, et
" notamment la définition du "poids carcasse" sont
" arrêtées selon la procédure à l'article 26.» (a) (2)

(1) [R. (CEE) 2640/80]

(2) R. (CEE) 2657/80
R. (CEE) 1236/82

R. (CEE) 1266/83
R. (CEE) 314/84

R. (CEE) 889/85

(3) [R. (CEE) 790/82
R. (CEE) 932/82
R. (CEE) 1032/82
R. (CEE) 1149/82

R. (CEE) 726/83
R. (CEE) 958/83
R. (CEE) 1023/83
R. (CEE) 821/85

R. (CEE) 929/85
R. (CEE) 1069/85
R. (CEE) 1163/85

(a) R. (CEE) 871/84
[R. (CEE) 1195/82]

(b) R. (CEE) 871/84
[R. (CEE) 3446/80
R. (CEE) 1195/82]

(c) R. (CEE) 1312/85

(d) Acte relatif aux conditions d'adhésion du Royaume d'Espagne et de la République portugaise et aux adaptations des traités, p. 235 (J.O. n° L 302 du 15.11.1985, p. 23)

(e) R. (CEE) 3789/85

Abbildung 5

Text von Art. 3 und 4 der Schaffleischmarktordnung zeigt, geht dabei aber zuweilen die Übersichtlichkeit verloren (vgl. Abbildung 5). Insgesamt ist die Schaf- und Ziegenfleischmarktordnung seit ihrem Inkrafttreten wohl zwölfmal geändert worden (ohne Gewähr)⁶¹. Und der "Blick in die Werkstatt" mag zeigen, daß man sich aufs Glatteis begibt, wenn man versucht, in die Details des europäischen Agrarrechts einzudringen.

Abbildung 6: Die Einteilung der Gebiete in der Schaf- und Ziegenfleischmarktordnung

1. Art. 3 Abs. 1 VO (EWG) Nr. 1837/80. Amtsblatt L 183/1
Gebiet 1: Italien
Gebiet 2: Frankreich
Gebiet 3: Dänemark, Benelux, Deutschland
Gebiet 4: Irland
Gebiet 5: Vereinigtes Königreich
2. VO (EWG) Nr. 3446/80. Amtsblatt L 359/16
Gebiet 6: Griechenland
3. VO (EWG) Nr. 1195/82. Amtsblatt L 140/22
Gebiet 5: Großbritannien
Gebiet 6: Nordirland
Gebiet 7: Griechenland
4. VO (EWG) Nr. 871/84. Amtsblatt L 90/35: nunmehr als Art. 3 Abs. 5:
Gebiet 1: Italien und Griechenland
Gebiet 7: weggefallen
6. Beitrittsakte Spanien/Portugal. Anhang I, XIV. f). Amtsblatt 1985. L 302. S. 235
Gebiet 7: Spanien, Portugal
7. Zweiter Bericht der Kommission über das Funktionieren der gemeinsamen Marktordnung für Schaf- und Ziegenfleisch vom 16.10.1987. KOM DOK (87) 452. Band II/C. S. 12 a:
Vorschlag: Abschaffung oder äußerstenfalls zwei Gebiete:
Gebiet 1: Griechenland, Italien, Spanien, Portugal
Gebiet 2: die übrigen Mitgliedstaaten

61	Grundverordnung:	VO (EWG) Nr. 1837/80	vom 27.6.1980.	Amtsbl. L 183. S.1;
	geändert durch:	VO (EWG) Nr. 2966/80	vom 14.11.1980.	Amtsbl. L 307. S. 5;
		VO (EWG) Nr. 3446/80	vom 22.12.1980.	Amtsbl. L 359. S. 16;
		VO (EWG) Nr. 899/81	vom 1.4.1981.	Amtsbl. L 90. S. 26;
		VO (EWG) Nr. 1195/82	vom 18.5.1982.	Amtsbl. L 140/22;
		VO (EWG) Nr. 871/84	vom 31.3.1984.	Amtsbl. L 90. S. 35;
	berichtigt durch:	VO (EWG) Nr. 1837/84	vom 12.7.1984.	Amtsbl. L 185/42;
	geändert durch:	VO (EWG) Nr. 1312/85	vom 30.5.1985.	Amtsbl. L 137. S. 22;
		Beitrittsakte Spanien/Portugal, Anh. I, XIV. f).		Amtsbl. 1985. L 302;
		VO (EWG) Nr. 3523/85	vom 10.12.1985.	Amtsbl. L 336. S.2;
	berichtigt durch:	Berichtigung	vom 21.12.1985.	Amtsbl. L 344. S. 67;
	geändert durch:	VO (EWG) Nr. 3768/85	vom 20.12.1985.	Amtsbl. L 362. S. 8;
		VO (EWG) Nr. 3789/85	vom 20.12.1985.	Amtsbl. L 367. S. 4;
		VO (EWG) Nr. 882/86	vom 24.3.1986.	Amtsbl. L 82. S. 3;
		VO (EWG) Nr. 794/87	vom 16.3.1987.	Amtsbl. L 79. S.3.

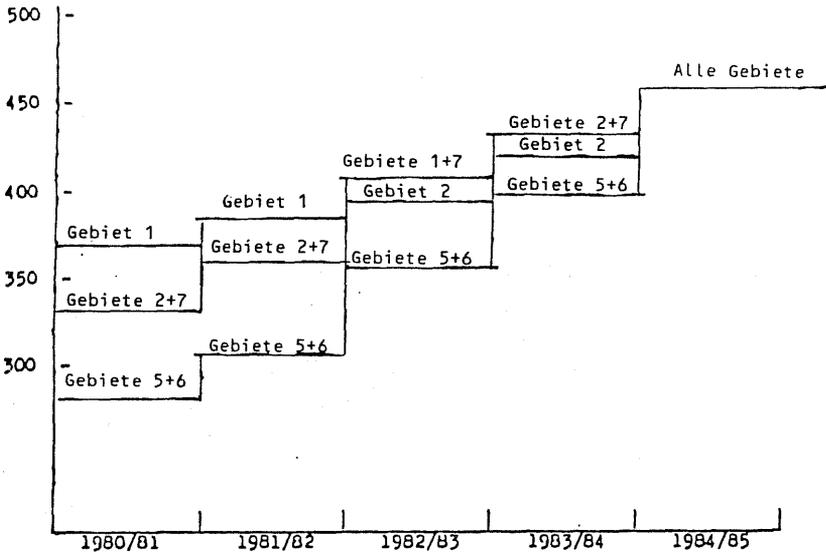
Die Entwicklung der Differenzierungen in der Marktordnung

Doch nun zurück zur Ausgangsfrage: hat sich die Marktordnung tatsächlich so weiterentwickelt, daß ein Binnenmarkt für Schaffleisch entstanden ist? Wurden die vorhandenen Differenzierungen abgebaut? Sind verbliebene Differenzierungen gerechtfertigt?

1. Zunächst zu der Differenzierung des Referenzpreises, also dem nach Gebieten unterschiedlich hohen Grundpreis. Die Grundverordnung hatte die Gemeinschaft in 5 Gebiete unterteilt. Danach wurde zunächst noch stärker differenziert. Ende 1980 wurde die Gemeinschaft in 6 Gebiete, und 1982 sogar in 7 Gebiete aufgeteilt (vgl. Abbildung 6). 1984 wurde das System der Referenzpreise abgeschafft. Seither gilt für die gesamte Gemeinschaft ein einheitlicher Grundpreis. Insoweit hat sich die Erwartung des EuGH also tatsächlich erfüllt. Allerdings orientierte man sich bei der Anpassung der Referenzpreise am relativ hohen französischen Preis und legte, damit auch alle zufrieden sind, noch ein bißchen drauf. Genauer gesagt, der gemeinschaftliche Grundpreis wurde auf einem Niveau festgelegt, das über dem bisher höchsten Referenzpreis lag (Abbildung 7).
2. Für die Gewährung der Mutterschaftprämie in Italien enthielt die Grundverordnung eine Sonderregelung (damals Art. 5 Abs. 4). Da das Schaffleisch bei Einführung der Marktordnung in Italien am teuersten war, wären die Erzeuger - trotz des höheren Referenzpreises - leer ausgegangen. Deshalb konnte ihnen auf Antrag die für Frankreich festgesetzte Prämie gewährt werden. Diese Sonderregelung, bei der die Subvention völlig von der Entwicklung der Marktpreise im betreffenden Gebiet abgekoppelt wird, wurde 1982 auf Griechenland (Art. 5 Abs. 5) und 1987 - in abgeschwächter Form - auf Spanien und Portugal (Art. 5 Abs. 5 a) ausgedehnt. Die Kommission hält diese Sonderregelung aufgrund der besonderen Produktionsverhältnisse im Mittelmeerraum für gerechtfertigt⁶². Wegen der Verwendung anderer Rassen, der sehr frühen Schlachtung der Lämmer bei äußerst niedrigem Gewicht und der Milcherzeugung sei die Fleischerzeugung je Mutterschaf erheblich niedriger als in den anderen Mitgliedstaaten, so daß die Prämie sehr gering ausfalle. Der höhere Preis des Fleisches ganz junger Tiere könne "kaum ein[en] Einkommenausgleich herbeiführen". Dennoch erscheint die gewählte Regelung nicht frei von Willkür: Die Höhe der Prämie in Frankreich

62 Zweiter Bericht der Kommission über das Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation für Schaf- und Ziegenfleisch und Vorschläge (Vorlage der Kommission an den Rat) vom 16.10.1987. KOM DOK (87) 452, Band II/C. S. 9 f.

Abbildung 7: Angleichung der Referenzpreise (ECU/100 kg Schlachtgewicht)



Quelle: Erster Bericht der Kommission, KOM DOC (83) 585, S. 9

steht in keiner Beziehung zu den besonderen Produktionsbedingungen im Mittelmeerraum, und es ist nicht ersichtlich, warum in Spanien und Portugal nur die Hälfte des Unterschiedes zwischen der für dieses Gebiet berechneten und der französischen Prämie zusätzlich gewährt wird.

Auch die Muttertierprämie für Ziegen ist - zwar nicht in ihrer rechtlichen Ausgestaltung, aber in ihrer Wirkung - eine Sonderregelung für die Mittelmeerländer. Die Aufzucht von Ziegen spielt allein in Griechenland eine größere Rolle⁶³. Bis 1986 galt für Ziegenfleisch ausschließlich der Einfuhrschutz gegenüber Drittstaaten, nicht aber die interne Regelung der Marktordnung. Man hatte es wohl nur deshalb in die Marktorganisation mit einbezogen, weil Schaf- und Ziegenfleisch unter dieselbe Nummer des gemeinsamen Zollltarifs fallen (vgl. Art. 1 der Marktordnung). Die Gewährung einer Prämie hielt die Kommission nicht für erforderlich, da der Schaffleisch- und der Ziegenfleischmarkt völlig

63 Zweiter Bericht, Fn. 62. Anhang VII.

unabhängig voneinander seien und da bei der Ziegenhaltung die Milcherzeugung im Vordergrund stehe⁶⁴. Seit dem Wirtschaftsjahr 1986 wird die Muttertierprämie nun auch für Ziegen in bestimmten Berggebieten gewährt (Art. 5 Abs. 1, 5)⁶⁵.

3. Bei der Durchführung der Prämienzahlung bestehen weitere Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten: zunächst konnten die Mitgliedstaaten den Zeitraum bestimmen, in dem die Prämie zu beantragen und auszuzahlen ist, und bei der Definition des Schaffleischerzeugers, des Mutterschafes und der Mindestanzahl pro Erzeuger stand ihnen ein gewisses Ermessen zu⁶⁶. Diese nationalen Durchführungsbestimmungen wurden 1984 durch eine einheitliche Regelung ersetzt. Bei der Frage, ob eine Vorauszahlung der Prämie für das laufende Wirtschaftsjahr gewährt wird, ist demgegenüber die anfangs einheitliche Regelung immer weiter differenziert worden: Nach der Grundverordnung mußte eine Anzahlung erfolgen (Art. 5 Abs. 5). 1982 wurde die Zahlung in das Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt, und 1984 wurde die Befugnis auf die benachteiligten Berggebiete beschränkt (Art. 5 Abs. 4). Seit 1985 bedarf die Anzahlung einer Ermächtigung durch die Gemeinschaft, kann dafür aber wieder für alle Erzeuger eines Gebietes sowie für die Ziegenfleischerzeuger in den benachteiligten Bergregionen gewährt werden. Ein schlüssiges Konzept, das diesem Wechselspiel zugrundeliegen könnte, ist nicht erkennbar. Hatte die Kommission 1983 die Abschaffung der Vorauszahlung vorgeschlagen, so spricht sie sich heute für eine systematischere Gewährung von Vorschüssen aus⁶⁷.
4. Auch heute noch teilt die Verordnung die Gemeinschaft in 7 Gebiete ein. Der Marktpreis, nach dem sich die pro Mutterschaf gezahlte Subvention richtet, wird für jedes Gebiet gesondert ermittelt, so daß die Höhe der Prämie je nach Gebiet variiert. Zwischen 1981 und 1984 wurde bei der Berechnung der Prämie sogar noch innerhalb der Gebiete, die aus mehreren Mitgliedstaaten bestehen, weiter differenziert, so daß am Ende die Prämie für jeden Mitgliedstaat gesondert festgesetzt wurde⁶⁸. Das ist auf den ersten Blick nicht so gravierend, weil

64 Erster Bericht, Fn. 17, S. 16.

65 Verordnung (EWG) Nr. 3523/85 des Rates vom 10.12.1985, Amtsbl. L 336, S. 2.

66 Verordnung (EWG) Nr. 2643/80 des Rates vom 14.10.1980, Amtsbl. L 275, S. 6 zur Festlegung der Grundregeln und die Verordnung (EWG) Nr. 2660/80 der Kommission vom 17.10.1980, L 276, S. 16 mit Durchführungsbestimmungen für die Prämie zugunsten der Schaffleischerzeuger; zum Inhalt der nationalen Bestimmungen vgl. die Aufstellung im ersten Bericht, Fn. 17, S. 78 f.

67 Erster Bericht, Fn. 17, S. 15, Zweiter Bericht, Fn. 62, S. 13a.

68 vgl. die Änderung des Art. 5 Abs. 4 durch die VO (EWG) 1195/82, Amtsbl. L 140, S.22.

jeder Erzeuger am Ende das Gleiche erhält, nämlich den nationalen Marktpreis zuzüglich einer Beihilfe bis zur Höhe des gemeinschaftlichen Grundpreises. Diese Regelung verhindert aber, daß ein einheitlicher Binnenmarkt für Schaffleisch entsteht. Durch die unterschiedliche Höhe der Subvention werden die Unterschiede bei den Verbraucherpreisen konserviert, so daß die Gemeinschaft weiter in nationale Teilmärkte zerfällt. Darüber hinaus führt die Regelung zu Wettbewerbsverzerrungen im innergemeinschaftlichen Handel: Der Erzeuger aus einem Mitgliedstaat mit einem niedrigeren Marktpreis erhält eine höhere Subvention. Er kann deshalb sein Schaffleisch zu diesem günstigeren Preis in einen Mitgliedstaat mit einem höheren Marktpreis exportieren und die dortigen Erzeuger unterbieten.

5. Auch bezüglich der einzelnen Marktregulierungsmechanismen wurden die verschiedenen Optionen für die Mitgliedstaaten nicht beseitigt. Vielmehr wurde 1982 klargestellt, daß Interventionskäufe oder die variable Schlachtprämie auch in den Gebieten, die aus mehreren Mitgliedstaaten bestehen, von jedem Mitgliedstaat gesondert angewandt werden können, wenn der Marktpreis in diesem Mitgliedstaat unter 85 % des Grundpreises fällt.

Von der Möglichkeit, eine variable Schlachtprämie zu gewähren, hat erwartungsgemäß nur das Vereinigte Königreich Gebrauch gemacht⁶⁹. Es zeigte sich dabei, daß die Zahlung der Schlachtprämie in Nordirland zum Schmuggel zwischen dieser Region und der Republik Irland führte⁷⁰. Deshalb wurde das Vereinigte Königreich 1982 in zwei Gebiete aufgeteilt, und zwar in Großbritannien und Nordirland. Zur Vermeidung des Schmuggels hätte es sich angeboten, die Republik Irland und Nordirland zu einem Gebiet zusammenzufassen. Aber soweit wollte man anscheinend nicht einmal bei einer Marktordnung für Schaffleisch gehen. Seit 1984 ist nun die Gewährung der Schlachtprämie allein auf Großbritannien beschränkt. Ob diese Sonderbehandlung auch heute noch gerechtfertigt ist, erscheint zweifelhaft. Der Grund, daß das Vereinigte Königreich früher einmal eine besondere Form der Marktordnung hatte, dürfte heute wohl nicht mehr als Rechtfertigung genügen. Die Rückzahlung der Schlachtprämie bei der Ausfuhr macht zudem Grenzkontrollen erforderlich. Diese Behinderung des freien Warenverkehrs ist mit dem Ziel, bis Ende 1992 sämtliche Binnengrenzen zu beseitigen, nicht vereinbar.

69 Erster Bericht, Fn. 17, S. 70.

70 ebenda, S. 76.

Interventionskäufe hat es bislang noch nicht gegeben, obwohl die Voraussetzungen in einigen Mitgliedstaaten des öfteren vorlagen⁷¹. Das Mittel, um dessen Erhalt Frankreich so gekämpft hatte, ist also offenbar angesichts der gemeinschaftsweiten Prämie für Mutterschafe überflüssig.

Die Untersuchung der rechtlichen Entwicklung der Marktordnung zeigt, daß ein einheitlicher Markt für Schaf- und Ziegenfleisch noch lange nicht erreicht ist. Der einzige Schritt in diese Richtung war die Abschaffung des Referenzpreises. Ansonsten ist die Entwicklung eher durch eine stärkere Ausdifferenzierung zwischen den Mitgliedstaaten gekennzeichnet. Auch die tatsächliche Entwicklung des Schaffleischmarktes zeigt, daß die Gemeinschaft weiter in Teilmärkte zerfällt. Nach wie vor bestehen erhebliche Preisunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, und eine Konvergenz der Preisentwicklung ist nicht erkennbar (vgl. Abbildung 8). Von Belgien abgesehen, ist Schaffleisch nach wie vor in Italien und Griechenland am teuersten, und im Vereinigten Königreich noch immer 20 - 25 % billiger als in Frankreich⁷².

Auch die Kommission beklagt deshalb in ihrem zweiten Bericht über das Funktionieren der gemeinsamen Marktordnung für Schaf- und Ziegenfleisch von Ende 1987, daß sich die Entwicklung in Richtung auf die Markteinheit bislang nur sehr schleppend vollzogen hat⁷³. Angesichts des Zieles, bis Ende 1992 den Binnenmarkt zu vollenden, schlägt sie "mittelfristig" die Abschaffung sowohl der variablen Schlachtprämie als auch der Möglichkeit von Interventionskäufen vor und spricht sich für die Einführung einer einheitlichen Mutterschafprämie aus. Allenfalls für die Mittelmeerländer sei eine Sonderregelung gerechtfertigt. Ob sich dies auch politisch durchsetzen läßt, bleibt abzuwarten. Hätte doch die einheitliche Berechnung des Einkommensausfalls zur Folge, daß die Beihilfen für Erzeuger in den Mitgliedstaaten mit niedrigen Marktpreisen, also vor allem in England und Irland, erheblich gekürzt würden.

Die Kosten der Marktordnung und die Entwicklung der Schaffleischproduktion

Man war, wie gezeigt wurde, beim Erlaß der Marktordnung und bei der Festsetzung des Grundpreises den Weg des geringsten Widerstandes gegangen. Das ist zugleich die teuerste Lösung. Allen Schaf- und Ziegenfleischerzeugern wird jetzt

71 ebenda. S. 70. Zweiter Bericht. Fn. 62. S. 8.

72 Zweiter Bericht. Fn. 62. S. 5.

73 ebenda. S. 10-13a.

VERGLEICH DER MARKTPREISE FÜR GESCHLACHTETE SCHAFE AUF DEN VERSCHIEDENEN MÄRKTEN DER GEMEINSCHAFT

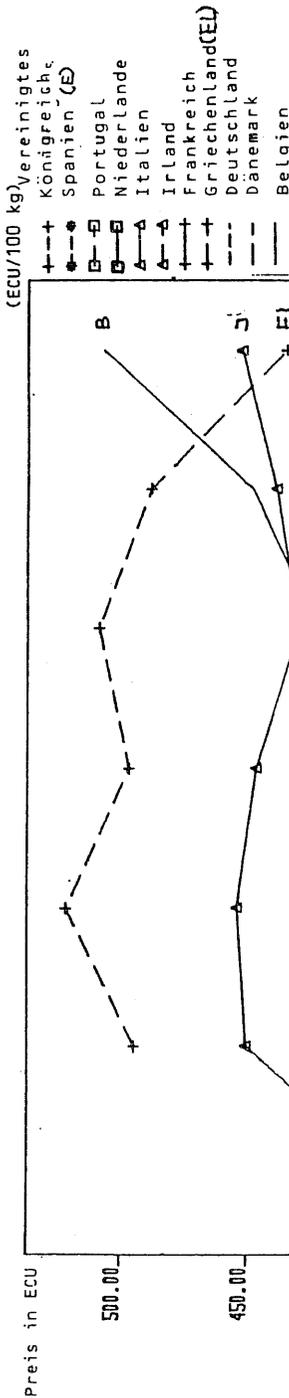


Abbildung 8:
Quelle: Zweiter Bericht,
KOM DOC (87) 452,
Band II/C, Anhang X

ein Preis garantiert, der über dem höchsten nationalen Niveau bei Schaffung der Marktordnung liegt. Diese Subventionierung regt die Überproduktion an. Während der Schafbestand in der Gemeinschaft zwischen 1961 und 1979 jährlich im Durchschnitt um 0,4 % zunahm, betrug die jährliche Zuwachsrate zwischen 1980 und 1987 1,7 %⁷⁴. Der Selbstversorgungsgrad in der Gemeinschaft, der 1970 bei 56 % lag, stieg von 74 % im Jahre 1980 auf 80 % im Jahre 1986, und für 1992 rechnet man mit 84 %⁷⁵. Berücksichtigt man, daß Drittstaaten im Rahmen von Selbstbeschränkungsabkommen Anspruch auf ein Kontingent von insgesamt 320.000 t haben, so besteht schon jetzt eine Überversorgung (106 %), und der Zwang zu weiteren protektionistischen Maßnahmen gegenüber Drittstaaten verstärkt sich. Mit dem Anstieg der Produktion nahmen auch die Kosten der Schaffleischmarktordnung - überproportional - zu (Abbildung 9). Zur Stabilisierung der Kosten schlägt die Kommission nunmehr eine Begrenzung der Einkommensgarantie vor⁷⁶.

Abbildung 9 : Entwicklung der Ausgaben für die Schaffleischmarktordnung

	in Mio. ECU	Anteil an den Gesamt- ausgaben EAGFL-Garantie	Anteil des Vereinigten Königreiches an den Ausgaben im Europa der 10
1980	53,4	-	100 %
1981	191,5	1,7 %	98 %
1982	251,7	2,0 %	91 %
1983	305,5	1,9 %	94 %
1984	443,5	2,4 %	87 %
1985	502,4	2,5 %	73 %
1986	616,9	2,8 %	57 %
1987*	551	2,4 %	44 %
1988**	924	3,4 %	

* Haushalt ** Haushaltsentwurf

Quelle: Zweiter Bericht, KOM DOC (87) 452, Anhang XII

74 ebenda. S. 2.

75 ebenda. S. 4.

76 Vorentwurf eines Vorschlags zur Änderung der Schaffleischmarktordnung. ebenda. Anhang XIII.

Die Situation im Vereinigten Königreich und in Frankreich

Und wie hat sich nun das Verhältnis zwischen den beiden Hauptkontrahenten im Schaffleischkrieg, also zwischen Frankreich und England seit 1980 entwickelt? Hatte es bei Erlaß der Richtlinie den Anschein, als hätte England Zugeständnisse gemacht, so zeigt sich heute, daß das Vereinigte Königreich von der Marktordnung weit mehr profitiert hat als Frankreich: Der größte Teil der Subventionen fließt nach England (vgl. Abbildung 9). Während die Produktion im Vereinigten Königreich zwischen 1981 und 1987 mit jährlich 2,9 % und in Irland sogar mit 3,8 % überdurchschnittlich zunahm, ging die Produktion in Frankreich im gleichen Zeitraum jährlich um 1,7 % zurück⁷⁷. Zur gleichen Zeit wurden die Ausfuhren aus dem Vereinigten Königreich nach Frankreich mehr als verdoppelt (vgl. Abbildung 10). Auf französischer Seite und auch von der Kommission wird geglaubt, daß diese Entwicklung nicht das Ergebnis freien Handels, sondern einer Wettbewerbsverfälschung ist. Da es aber zwischen England und Frankreich nie einen freien Handel mit Schaffleisch gegeben hat, lassen sich solche Wettbewerbsverzerrungen nur schwer nachweisen. Und so setzt sich der alte Konflikt auf anderer Ebene fort.

Abbildung 10: Entwicklung des innergemeinschaftlichen Handels

	1981	1986
Inneregemeinschaftlicher Handel	81.000 t	124.000 t
Einfuhren nach Frankreich	49.000 t	86.769 t
- davon aus Irland	12.500 t	20.329 t
- aus Nordirland	} 20.400 t	2.285 t
- aus Großbritannien		45.781 t
Ausfuhren aus dem Vereinigten Königreich	36.370 t	59.000 t

Quelle: Erster Bericht, KOM DOC (83) 585, S. 60 f., Zweiter Bericht,
KOM DOC (87) 452, Band II/C, Anhang IV

⁷⁷ siehe Fn. 74

Streit um die variable Schlachtprämie

Stein des Anstoßes ist dabei die variable Schlachtprämie, der einzigen offenkundigen Bevorzugung Englands. Insbesondere das "clawback", mit dessen Hilfe die Wirkung der Schlachtprämie bei der Ausfuhr kompensiert werden soll, ist, wie die Kommission berichtet, "Quelle fast ständiger Streitigkeiten"⁷⁸. Die Kommission hatte versucht, die Wirkung der variablen Schlachtprämie durch eine rigorose Berücksichtigung dieser Beihilfe bei der Berechnung der Mutterschaftprämie und bei der Anwendung des "clawbacks" auszugleichen. Dies führte zu zwei Klagen des Vereinigten Königreiches gegen die Kommission.

Berechnung der Mutterschaftprämie

In dem ersten Verfahren⁷⁹ ging es um die Berücksichtigung der variablen Schlachtprämie bei der Berechnung der Mutterschaftprämie für Großbritannien. Gem. Art. 5 Abs. 6 der Marktordnung wird die errechnete Höhe der Mutterschaftprämie "um den gewichteten Durchschnitt der *tatsächlich gewährten* variablen Prämie" verringert. Einigkeit bestand zwischen der Kommission und dem Vereinigten Königreich insoweit, als die Summe der von der Gemeinschaft gewährten Prämie durch die Fleischerzeugung der Tiere zu teilen ist, die in den Genuß der Prämie gekommen sind. Das Problem bestand in der Anrechnung einer zusätzlichen Subventionierung der Ausfuhr, die bis Ende 1985 im Rahmen des sog. "Special Export Certification" gewährt wurde. Diese Beihilfe wurde beim Export solcher Tiere gezahlt, die ansonsten von der Schlachtprämie ausgeschlossen sind, also insbesondere für Widder und Mutterschafe. Dadurch sollte sichergestellt werden, daß sämtliche Tiere, auf die beim Export das "clawback" erhoben wird, auch vorher tatsächlich eine Prämie erhalten haben⁸⁰. Diese Beihilfe hatte die Kommission nun in der Verordnung Nr. 1989/85 und 728/86⁸¹ bei der Berechnung der Mutterschaftprämie in besonderer Weise berücksichtigt:

78 Zweiter Bericht, Fn. 62, S. 10.

79 Urteil vom 2.2.1988, verbundene RS 305/85 und RS 142/86, Vereinigtes Königreich/Kommission.

80 Sitzungsbericht der Rechtssache 61/86, S. 6.

81 VO (EWG) Nr. 1989/85 der Kommission vom 18.7.1985, Amtsbl. L 186, S. 22 und VO (EWG) Nr. 728/86 vom 11.3.1986, L 69, S. 6 zur Bestimmung des Einkommensausfalls sowie des Betrages der je Mutterschaf zu zahlenden Prämie für die Mitgliedstaaten für das Wirtschaftsjahr 1984/85 bzw. 1985.

Summe der variablen Schlachtprämie + "special export certification" (Zähler)
Fleischerzeugung der Tiere, die die variable Schlachtprämie erhalten (Nenner)

Dadurch, daß diese Beihilfe nur im Zähler, nicht aber im Nenner berücksichtigt wurde, erhöhte sich der Wert, der bei der Berechnung der Mutterschaftprämie abzuziehen ist. Die Kommission begründete diese Methode damit, daß ein "gewichteter" Durchschnitt zu bilden sei und berief sich auf den weiteren Wortlaut des Art. 5 Abs. 6 der Marktordnung. Eine Benachteiligung der britischen Erzeuger liege nicht vor, da diese durch die variable Schlachtprämie ohnehin gegenüber den übrigen Erzeugern in der Gemeinschaft bevorzugt würden⁸². Das Vereinigte Königreich vertrat dagegen die Ansicht, es seien schon äußerst präzise gefaßte Vorschriften nötig, um eine so radikale Abweichung von Grundprinzipien der Logik und Arithmetik zu rechtfertigen⁸³. Und so wurde der EuGH gezwungen, den Grundsatz "judex non calculat" hintanzustellen und eine gemeinschaftsrechtliche Definition des "gewichteten Durchschnitts" zu wagen. Er stellte fest, daß es zur Berechnung eines Durchschnitts im allgemeinen erforderlich sei, daß die Berechnung sich auf vergleichbare Größen stütze. Dies sei nicht der Fall, wenn der Zähler eines Bruches Größen einschließt, die im Nenner ausgeschlossen werden. Die weitere Prüfung habe keine Auslegungselemente ergeben, die eine Ausnahme von diesem Prinzip rechtfertigen könnten. Ein Sieg der Logik also, der sich für die britischen Schafffleischerzeuger bezahlt macht.

"clawback"

In den beiden anderen Verfahren⁸⁴, einer Klage des Vereinigten Königreiches und einem Vorabentscheidungsverfahren in dem Rechtsstreit eines britischen Schafffleisch-erzeugers und eines Exporteurs gegen den "Intervention Board for Agricultural Produce", ging es um die Erhebung des "clawback" auf Schafffleisch, für das keine variable Schlachtprämie gezahlt worden ist. Ende 1985 hatte die Kommission die Durchführungsbestimmungen für die variable Schlachtprämie so geändert, daß diese künftig - auch im Falle des Exportes - nicht mehr für Mutterschafe gewährt wer-

82 Urteil in der RS 305/85 und 142/86, Rdnr. 17.

83 Sitzungsbericht in der RS 305/85 und 142/86, S. 10.

84 Urteile vom 2.2.1988, RS 61/86, Vereinigtes Königreich/Kommission sowie RS 162/86, Livestock Sales Transport Ltd. und P.M. Johnson Esq./Intervention Board for Agricultural Produce.

den kann (vgl. Abbildung 11). Damit wurde die "special export certification" insoweit unzulässig. In einer Verordnung vom 3. Januar 1986⁸⁵ bestimmte sie dann, daß künftig das "clawback" auch auf solche "Schlachtkörper" zu erheben sei, für die eine variable Schlachtprämie nicht gewährt werden kann. Für Mutterschafe und Widder wurde dabei ein Koeffizient von 0,5 festgelegt. In den Erwägungsgründen der Verordnung führt die Kommission aus, hierdurch solle die indirekte Begünstigung durch die Gewährung der variablen Schlachtprämie bei Lämmern ausgeglichen werden. Auf dem Schafmarkt stehe die Erzeugung von Lämmern derart im Vordergrund, daß sich die Prämie für diese Tiere automatisch auf die Preise für andere Schafe auswirke und es zu schweren Störungen im Handel mit anderen Gebieten der Gemeinschaft kommen könne.

Das Vereinigte Königreich vertrat die Ansicht, diese Regelung sei nicht durch Art. 9 Abs. 3 der Grundverordnung gedeckt, der ein "clawback" nur "in Höhe der *tatsächlich gewährten Prämie*" erlaubt. Darüber hinaus habe die Prämie für Lämmer nicht zu einer Wettbewerbsverzerrung beim Export von Mutterschafen geführt. Insbesondere sei der französische Lammfleischmarkt nicht beeinträchtigt worden. Sowohl in Großbritannien als auch in Frankreich seien die Märkte für Lammfleisch und für das Fleisch von Muttertieren völlig unabhängig voneinander. Während Lammfleisch ein Luxusprodukt etwa für Restaurants sei, diene ein Großteil des Mutterschaffleisches als Fleisch für Tiere (an anderer Stelle heißt es dann, dieses Fleisch sei für Schulen, Krankenhäuser, Kantinen und Altersheime bestimmt)⁸⁶. Schließlich sei der von der Kommission gewählte Koeffizient willkürlich.

Demgegenüber stellte sich die Kommission, von Frankreich als Streithelfer unterstützt, auf den Standpunkt, Art. 9 Abs. 3 der Marktordnung erlaube es, das "clawback" auch auf solche Schaffleischerzeugnisse zu erheben, die nur mittelbar von der Schlachtprämie profitierten. Es sei naiv anzunehmen, daß eine Prämie, die für 85 % der Schaffleischproduktion in Großbritannien gewährt werde, keine Auswirkungen auf den Preis der übrigen Schaffleischerzeugung habe. Die Entwicklung des Exportes von Mutterschaffleisch von Großbritannien nach Frankreich zeige eine Störung des Handels: Während dieses Fleisch nur 15 % der britischen Produktion ausmache, sei sein Anteil am Export weit höher. Zwei Drittel der Steigerung des Exportes seit etwa 1981 entfalle auf diese Fleischsorte. Eine Studie des Marktes

85 Verordnung (EWG) Nr. 3451/85 der Kommission vom 6.12.1985, Amtsbl. L 328, S. 23 sowie Verordnung (EWG) Nr. 9/86 vom 3.1.1986, Amtsbl. L 2, S. 14 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1633/84 mit Durchführungsbestimmungen für die variable Schlachtprämie für Schafe.

86 Sitzungsbericht in der RS 61/86, S. 28, 31.

**Abbildung 11: Definition der Schafe,
für die in Großbritannien die variable Schlachtprämie gewährt werden kann**

- A. Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 3461/85 der Kommission vom 6.12.1985 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1633/84 mit *Durchführungsbestimmungen für die variable Schlachtprämie* für Schafe, Amtsblatt 1985, L 328, S. 23:
- (1) Für die in Artikel 9 der Verordnung (EWG) Nr. 1837/80 genannte Prämie kommen nur Schafe in Betracht,
- a) die den Qualitätsnormen im Anhang entsprechen ;
 - b) die ein Schlachtgewicht erreichen, das auf mindestens 8 kg geschätzt wird; außerdem wird die Prämie nur bis zu 24,5 kg Schlachtkörpergewicht gewährt;
 - c) die im Gebiet 5, in dem die Prämie gewährt wird, geboren sind, oder in diesem Gebiet mindestens zwei Monate lang aufgezogen worden sind.
- (2) Für die Prämie kommen nicht in Betracht:
- a) Widder und Schlachtkörper von Widdern oder andere männliche Schafe oder deren Schlachtkörper, welche die Merkmale von Widdern aufweisen,
 - b) Mutterschafe oder deren Schlachtkörper.
- (2a) Das Vereinigte Königreich kann jedoch die Gewährung der Prämie bei der Ausfuhr für andere Tiere als die in Absatz 1 und Absatz 2 Buchstabe b) genannten Tiere vorsehen, welche die Bedingung von Absatz 1 Buchstabe c) erfüllen und für die der Nachweis erbracht wird, daß sie oder ihr Fleisch aus dem Gebiet 5 verbracht worden sind.
- B. Anhang der Verordnung (EWG) Nr. 1633/84 der Kommission vom 8.6.1984 mit *Durchführungsbestimmungen für die variable Schlachtprämie* für Schafe, Amtsblatt 1984, L 154/27:

ANHANG

Qualitätsnormen

Um in den Genuß der Prämie zu kommen, muß ein Tierkörper einen durchweg guten Fleischbesatz aufweisen. Die Lenden müssen gut entwickelt, die Keulen und Schultern ausreichend fleischig sein, die Vorderviertel können jedoch ziemlich schwer sein. Das Fleisch muß fest sein. Die erforderliche Mindestfettschicht muß gering sein. Ein zu fetter Tierkörper ist zurückzuweisen. Ein lebendes Tier muß aufgrund seiner Ausformung einen Schlachtkörper abgeben, der mindestens diese Qualitätsnormen erreicht.

- C. Erster Bericht der Kommission über das Funktionieren der Gemeinsamen Marktorganisation für Schaf- und Ziegenfleisch. KOM DOC (83) 585 vom 4.11.1983, S. 72 f.:

Die Einstufung betrifft jedoch lediglich Tiere, die bestimmte Qualitätsanforderungen erfüllen können, und zwar das sogenannte "clean sheep"... Es gibt eine Reihe von Tierkategorien, die von der variablen Prämie ausgenommen sind, und zwar: ... f) Schafe, die in einem Herdenzentrum in äußerst schmutzigem Zustand vorgeführt wurden.

von Rungis in Frankreich habe gezeigt, daß dies zu Störungen auf dem französischen Lammfleischmarkt geführt habe. Einige gute Stücke Mutterschafffleisch wurden dort Seite an Seite mit vergleichbaren Stücken französischen Lammfleisches feilgeboten, und wiesen, von der Farbtönung abgesehen, eine frappante Ähnlichkeit mit dem Lammfleisch auf - und das bei einem erheblich niedrigeren Preis⁸⁷. Der Koeffizient sei auf 0,5 festgesetzt worden, weil die Vorschläge der betroffenen Mitgliedstaaten diametral entgegengesetzt gewesen seien⁸⁸. Während England das "clawback" auf Mutterschafe ablehnte, hatte Frankreich einen Betrag in Höhe von 100 % verlangt. Die Kommission entschied sich nach ihrer Studie in Rungis für einen Mittelweg: Der Koeffizient ist also das Produkt politischer Arithmetik.

Als Laie mag man gar nicht glauben, daß die variable Schlachtprämie zu solch spürbaren Wettbewerbsverzerrungen führen soll: bewirkt sie doch lediglich, daß die Erzeugerbeihilfe früher ausgezahlt wird. Im Gegenteil: durch das "clawback" werden die Erzeuger, die Lammfleisch für den Export produzieren, sogar benachteiligt. Sie verlieren beim Export die Schlachtprämie, und erhalten trotzdem am Ende des Wirtschaftsjahres nur eine Mutterschafprämie, von der die im Landesdurchschnitt gewährte Schlachtprämie abgezogen worden ist. Die wesentliche Ursache für eine Verzerrung des Schaffleischhandels mit Frankreich dürfte vielmehr darin liegen, daß der "Einkommensausfall", der durch die Beihilfen ersetzt wird, für jedes Gebiet gesondert aufgrund der jeweiligen Marktpreise ermittelt wird. Da der Marktpreis aber in England etwa 25 % unter dem französischen liegt, erhalten die britischen Erzeuger eine entsprechend höhere Subvention. Für die Richtigkeit dieser Annahme spricht, daß auch die irischen Exporte nach Frankreich massiv gestiegen sind und auch aus Nordirland relativ viel Schaffleisch ausgeführt wird, obwohl es dort keine variable Schlachtprämie gibt. Dafür spricht zudem die überproportionale Ausfuhr von Mutterschafffleisch aus Großbritannien: während die Erzeuger von Lammfleisch beim Export wegen des "clawback" eine niedrigere Beihilfe erhalten, als wenn sie das Fleisch im Inland vermarkten, waren bis Ende 1985 die Bedingungen für den inländischen Verkauf und den Export von Mutterschafen dieselben, da ja auch bei einer Vermarktung im Inland keine Schlachtprämie für dieses Fleisch gewährt wurde.

Generalanwalt und EuGH ließen sich verständlicherweise auf solche ökonomischen Spekulationen nicht ein. Generalanwalt Lenz hielt die Regelung für zulässig, da es sich bei der Marktordnung für Schaf- und Ziegenfleisch um eine "Marktorganisation im Werden" handele, "deren *Endstadium* immer noch nicht erreicht" sei,

87 ebenda, S. 35 f., 39.

und der Kommission deshalb bei den Durchführungsmaßnahmen ein weitreichender wirtschaftspolitischer Ermessensspielraum zustehe⁸⁸. Auch der EuGH stellt darauf ab, daß die Marktordnung noch nicht die vollständige Vereinheitlichung der verschiedenen Regionalmärkte verwirklicht habe und dadurch gekennzeichnet bleibe, daß sie sich progressiv zu einem einzigen Markt hin entwickle. Die Unvollständigkeit der Marktorganisation könne Korrekturmaßnahmen wie das "clawback" erforderlich machen, um die Gleichheit der Wettbewerbsstellung der Erzeuger aller Regionen sicherzustellen. Derartige Maßnahmen stellten eine Einschränkung des freien Warenverkehrs dar und hätten deshalb Ausnahmecharakter. Ihre Tragweite müsse streng auf ihr besonderes Ziel im Rahmen der Verwirklichung von Marktbedingungen, die sich soweit wie möglich einem Binnenmarkt annähern, begrenzt werden. Art. 9 Abs. 3 der Grundverordnung sei deshalb eng auszulegen, so daß das "clawback" nicht bei Schafen erhoben werden dürfe, die keine Schlachtpremie erhalten haben.

Hatte der EuGH noch 1984 zur Ausgleichsabgabe gem. Art. 46 EWGV ausgeführt, es handle sich nur "scheinbar" um ein Hemmnis für den innergemeinschaftlichen Handel, und hatte er in der Rechtssache Kind sogar angenommen, das "clawback" diene der Verwirklichung des Binnenmarktes, so wird nunmehr ausdrücklich festgestellt, daß diese Maßnahmen eine Einschränkung des freien Warenverkehrs bedeuten. Dadurch, daß der EuGH die feste Erwartung zum Ausdruck bringt, die Marktordnung werde sich zu einem einheitlichen Markt hin entwickeln, macht er zugleich deutlich, daß der derzeitige Zustand nicht für alle Zukunft beibehalten werden darf. Es ist zu erwarten, daß sich die Anforderungen, die der Gerichtshof an Regelungen des Gemeinschaftsgesetzgebers stellt, mit der fortschreitenden Vollendung des Binnenmarktes verschärfen werden. Bislang hatte man den Eindruck, als würden bei Regelungen der Gemeinschaft in Bezug auf Beschränkungen des innergemeinschaftlichen Handels und auf Ungleichbehandlungen, die zu Wettbewerbsverzerrungen führen, weniger strenge Maßstäbe angelegt als bei einzelstaatlichen Maßnahmen. Die Mitgliedstaaten müssen das Diskriminierungsverbot strikt beachten, und auch nichtdiskriminierende nationale Vorschriften, die nur mittelbar den freien Warenverkehr behindern, verstoßen gegen Art. 30 EWGV, es sei denn, daß sie durch überwiegende Interessen der Allgemeinheit gerechtfertigt sind. Der Mitgliedstaat muß darlegen, daß die Regelung erforderlich ist, und daß es kein milderes Mittel gibt, um das Ziel zu erreichen. Einer solchen, strengen Prüfung dürften die Differenzierungen in der Schaffleischmarktordnung und das "clawback" kaum standhalten.

⁸⁸ Schlußantrag in der RS 61/86 vom 21.10.1987. Rdnr. 15 und 17.

Der Ausflug in das Dickicht wirtschaftslenkender Regelungen hat gezeigt, daß es kaum möglich ist, die Aus-, Neben- und Rückwirkungen von Sonderregelungen vor- auszusehen oder auch nur im nachhinein vollständig zu erfassen. Neben dem enormen Verwaltungsaufwand, den sie verursachen, bewirken sie Wettbewerbsverzerrungen und Hindernisse für den freien Warenverkehr. Nur eine Vereinheitlichung kann den Binnenmarkt schaffen und gleiche Chancen für alle Erzeuger gewährleisten. Doch bis dahin ist noch ein weiter Weg, der allen Seiten ein hohes Maß an Kompromiß- bereitschaft abverlangen wird.

ANHANG

DIE MECHANISMEN DER GEMEINSAMEN MARKTORGANISATION

Im GATT konsolidierter Sektor, daher freier Warenverkehr mittels Stützung der Erzeugereinkommen durch direkte Beihilfen.

1. Preis- und Interventionsregelung

a) Grundpreis: Im Rahmen der Preispakete festgesetzt. Seit fünf Wirtschaftsjahren praktisch eingefroren (derzeit 432.32 ECU/100 kg). Das Wirtschaftsjahr beginnt jeweils am ersten Montag im Januar.

b) Die Gebiete

Die Mitgliedstaaten sind zu sieben Gebieten zusammengefasst. In jedem Gebiet wird die gleiche Mutterschafprämie gewährt.

Gebiet 1: Italien und Griechenland

Gebiet 2: Frankreich

Gebiet 3: Belgien, Dänemark, Deutschland, Luxemburg und Niederlande

Gebiet 4: Irland

Gebiet 5: Grossbritannien

Gebiet 6: Nordirland

Gebiet 7: Spanien und Portugal

c) Marktpreis

Ein gemeinschaftlicher Marktpreis für Tierkörper von Schafen wird wöchentlich unter Zugrundelegung der auf den repräsentativen Märkten der Gemeinschaft festgestellten Preise ermittelt. Für jedes Gebiet wird ein regionaler Marktpreis bestimmt.

d) Erzeugerprämien (Mutterschafprämie)

Diese Prämien sollen die Erzeuger für die eventuelle Differenz zwischen dem Grundpreis und dem Marktpreis jedes Gebiets (Durchschnitt des vergangenen Wirtschaftsjahres) entschädigen. Auf diesen Unterschied, Einkommensausfall genannt, (ausgedrückt in ECU/100 kg) wird ein Koeffizient angewendet, der für jedes Gebiet die jährliche Lammfleischerzeugung je Mutterschaf angibt. In den benachteiligten

Gebieten kann im Laufe des Wirtschaftsjahres (auf der Grundlage eines geschätzten Einkommensverlusts) ein Vorschuss von 30 % auf die Prämie gezahlt werden. Angesichts der spezifischen Aspekte der Erzeugung gilt für die Mittelmeerregionen eine besondere Berechnungsweise:

Gebiet 1: Die Erzeuger erhalten die gleiche Prämie wie in dem Gebiet 2 für Mutterschafe, deren Lämmer nach dem Lebensalter von zwei Monaten geschlachtet worden sind.

Gebiet 7: Die Erzeuger erhalten ausser ihrer eigenen Prämie einen Bonus von 50 % des Unterschieds zwischen der für das Gebiet 2 und der für das Gebiet 7 berechneten Prämie (diese Bestimmung ist auf die Wirtschaftsjahre 1987 und 1988 anwendbar).

In Griechenland, in Mittelitalien, in Portugal, in Spanien (ausser dem Norden) sowie in den übrigen unter die Richtlinie "Berglandwirtschaft" fallenden Berggebieten wird eine Prämie für Ziegen gezahlt (80 % des Betrags der Mutterschafprämie).

e) Variable Prämie in Grossbritannien (Gebiet 5). In diesem Gebiet, in dem die Intervention nicht gilt, wird jede Woche eine variable Schlachtprämie gezahlt, die dem Unterschied zwischen dem Leitniveau (85 % des jahreszeitlich gestaffelten Grundpreises) und dem wöchentlichen Marktpreis in diesem Gebiet entspricht. Der Betrag der Prämie wird bei der Ausfuhr nach anderen Gebieten der Gemeinschaft in Form eines "clawback" wieder eingezogen.

Am Ende des Wirtschaftsjahres wird der Gesamtbetrag der im Gebiet 5 gewährten variablen Prämien vom Einkommensverlust abgezogen; der Restbetrag wird in Form der Mutterschaftprämie gezahlt.

f) Interventionsregelung

Liegt der Marktpreis eines Gebiets unter 90 % des Grundpreises, so können Beihilfen für die private Lagerhaltung ausgelöst werden; liegt der Marktpreis eines Gebiets unter 85 % des Grundpreises, so können Interventionskäufe ausgelöst werden, die grundsätzlich (ausser in schweren Krisenfällen) auf den Zeitraum vom 15. Juli bis 15. Dezember eines jeden Jahres begrenzt sind.

g) Die Regelung der Währungsausgleichsbeträge wird in diesem Sektor nicht angewandt.

2. Regelung des Handels mit Drittländern

Grundlage: Selbstbeschränkungsabkommen mit 12 Drittländern. Als Gegenleistung ist der im GATT konsolidierte Zollsatz von 20 % auf 10 % "ad valorem" gesenkt worden (autonom festgesetzte Abschöpfung).

Festgesetzte Mengen: Siehe Anhang V.

Zwei empfindliche Zonen: Frankreich (1987: 9.103,5 Tonnen) und Irland (0).

Ein kleines Kontingent (etwa 3.000 Tonnen) gilt für die übrigen Länder.

Ein Selbstbeschränkungsabkommen mit der DDR (2.400 Tonnen) wird derzeit ausgehandelt.

Obwohl in der Grundverordnung die Gewährung von Ausfuhrerstattungen grundsätzlich vorgesehen ist, sind keine diesbezüglichen Durchführungsvorschriften erlassen worden.

Quelle: Zweiter Bericht, KOM DOC (87) 452, Band II/C, Anhang I

VERORDNUNG (EWG) Nr. 1481/86 DER KOMMISSION

vom 15. Mai 1986

zur Bestimmung der auf den repräsentativen Märkten der Gemeinschaft festgestellten Preise für frische oder gekühlte Tierkörper von Lämmern und zur Ermittlung der Preise einiger anderer Qualitäten von Tierkörpern von Schafen in der Gemeinschaft

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft,

gestützt auf die Verordnung (EWG) Nr. 1837/80 des Rates vom 27. Juni 1980 über die gemeinsame Marktorganisation für Schaf- und Ziegenfleisch⁽¹⁾, zuletzt geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 882/86⁽²⁾, insbesondere auf Artikel 4 und Artikel 7 Absatz 4.

in Erwägung nachstehender Gründe :

Gemäß Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 1837/80 muß der auf den repräsentativen Märkten der Gemeinschaft festgestellte Preis der Preis sein, der anhand der auf dem repräsentativen Markt oder den repräsentativen Märkten jedes Mitgliedstaats für die einzelnen Kategorien frischer oder gekühlter Tierkörper von Schafen festgestellten Preise ermittelt worden ist, wobei einerseits die Bedeutung jeder dieser Kategorien und andererseits die relative Bedeutung des Schafbestands jedes Mitgliedstaats berücksichtigt werden.

In Anbetracht der vorherrschenden Stellung von Lammfleisch lassen sich die Marktpreise erfahrungsgemäß am besten unter Zugrundelegung des Marktpreises von weniger als zwölf Monate alten Lämmern ermitteln.

Der auf den repräsentativen Märkten der Gemeinschaft festgestellte Preis kann anhand des Durchschnitts der auf dem repräsentativen Markt oder den repräsentativen Märkten jedes Mitgliedstaats festgestellten Preise für die betreffenden Erzeugnisse ermittelt werden. Dieser Durchschnitt muß mit den Koeffizienten gewogen werden, die die relative Bedeutung des Schafbestands jedes Mitgliedstaats zum Ausdruck bringen.

Der auf dem repräsentativen Markt oder den repräsentativen Märkten jedes Mitgliedstaats festgestellte Preis kann anhand des gewogenen Durchschnitts der Preise ermittelt werden, die während eines bestimmten Zeitraums in diesem Mitgliedstaat auf der gleichen Vermarktungsstufe festgestellt worden sind. Diese Wägung muß mit Hilfe von Koeffizienten vorgenommen werden, die die relative Bedeutung jeder Kategorie und Qualität in der Marktbeflieferung widerspiegeln.

Der auf dem Markt festgestellte Preis gründet sich auf die Preise für Tierkörper abzüglich der Mehrwertsteuer, wobei jedoch andere Belastungen nicht abgezogen werden können.

Die Marktpreise sind für das „Schlachtgewicht“ gemäß der Definition der Entscheidung 82/958/EWG der Kommission vom 22. Dezember 1982 über die Durchführungsbestimmungen zu den von den Mitgliedstaaten durchzuführenden statistischen Erhebungen über den Schaf- und Ziegenbestand⁽³⁾ festzustellen. Bei Tierkörpern junger Lämmer mit einem Gewicht von 9 bis 16 kg sollte jedoch gestattet werden, von dieser Definition abzuweichen, um der handelsüblichen Gewohnheit, den ganzen mit Kopf und Innereien vermarkteten Tierkörper höher zu bewerten, Rechnung zu tragen.

In bestimmten Mitgliedstaaten beziehen sich diese Preise auf Preise für lebende Tiere. Diese Preise sind also anhand geeigneter Koeffizienten umzurechnen. In Gebieten, in denen eine Einzelbeurteilung der lebenden Tiere durchgeführt wird, um das Tierkörpergewicht zu schätzen, kann die Umrechnung anhand dieser Beurteilung erfolgen.

Es empfiehlt sich, den repräsentativen Markt oder die repräsentativen Märkte der einzelnen Mitgliedstaaten aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre zu bestimmen. Für die Mitgliedstaaten mit mehreren repräsentativen Märkten ist ferner das arithmetische oder, falls erforderlich, das gewogene Mittel der auf diesen verschiedenen Märkten festgestellten Notierungen zu berücksichtigen.

Es sind die Regeln für die Übermittlung der Preise festzusetzen.

Die Mitgliedstaaten könnten sich, insbesondere aufgrund veterinär- und gesundheitspolizeilicher Vorschriften, zu Maßnahmen veranlaßt sehen, die sich auf die Preise auswirken. In diesem Fall ist es bei der Feststellung der Marktpreise nicht immer gerechtfertigt, die nicht die normale Marktrendenz widerspiegelnden Notierungen zu berücksichtigen. Daher sind bestimmte Kriterien vorzusehen, die es der Kommission ermöglichen, dieser Lage Rechnung zu tragen. Auch für den Fall, daß die Preisfeststellung aufgrund außergewöhnlicher Umstände oder einer saisonabhängigen Versorgung unmöglich ist, sind bestimmte Kriterien festzulegen, um dieser Lage Rechnung zu tragen.

Der Verwaltungsausschuß für Schafe und Ziegen hat nicht innerhalb der ihm von seinem Vorsitzenden gesetzten Frist Stellung genommen —

⁽¹⁾ ABl. Nr. L 183 vom 16. 7. 1980, S. 1.

⁽²⁾ ABl. Nr. L 82 vom 27. 3. 1986, S. 3.

⁽³⁾ ABl. Nr. L 386 vom 31. 12. 1982, S. 43.

HAT FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Der Preis für Tierkörper von Schafen auf den repräsentativen Märkten der Gemeinschaft im Sinne von Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 1837/80 entspricht dem mit den Koeffizienten des Anhangs I gewogenen Durchschnitt der auf dem repräsentativen Markt oder den repräsentativen Märkten der einzelnen Mitgliedstaaten oder im Falle des Vereinigten Königreichs der einzelnen Gebiete im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1837/80 festgestellten Preise für Tierkörper von Lämmern.

Artikel 2

(1) Der auf jedem repräsentativen Markt der einzelnen Mitgliedstaaten festgestellte Preis für frische oder gekühlte Tierkörper von Lämmern entspricht dem gegebenenfalls mit dem die relative Bedeutung der verschiedenen Kategorien ausdrückenden Koeffizienten gewogenen Durchschnitt der Preise, die für diese Kategorien während eines Zeitraums von sieben Tagen auf der gleichen Großhandelsstufe festgestellt worden sind. Dieser Preis wird auf der Grundlage der Marktpreise abzüglich der Mehrwertsteuer berechnet.

Die Feststellung der Marktpreise wird für das Schlachtgewicht im Sinne der Entscheidung 82/958/EWG der Kommission vorgenommen. Bei Tierkörpern von Lämmern mit einem Gewicht zwischen 9 und 16 kg kann diese Feststellung jedoch gemäß der handelsüblichen Praxis bei den Tierkörpern vor dem Ausweiden und dem Abtrennen des Kopfes vorgenommen werden.

Wurden die Preise für lebende Tiere festgestellt, so werden die Preise je Kilogramm Lebendgewicht durch einen maximalen Umrechnungskoeffizienten von 0,5 geteilt.

Ist es jedoch handelsüblich, bei Lämmern mit einem Lebendgewicht von 16 bis 28 kg Kopf und Inneren beim Tierkörper zu belassen, so beläuft sich der maximale Koeffizient auf 0,58.

In Gebieten, in denen sich die Preisfeststellung auf die Einzelbeurteilung des Gewichts der Tierkörper von Lämmern gründet, gründet sich jedoch auch die Umrechnung auf diese Beurteilung.

Wird während des obengenannten Zeitraums von sieben Tagen mehrmals Markt abgehalten, so entspricht der Preis für jede Kategorie dem arithmetischen Mittel der auf jeder Marktveranstaltung festgestellten Notierungen.

Gibt es in einem Mitgliedstaat mehrere repräsentative Märkte,

a) so entspricht der in diesem Mitgliedstaat festgestellte Preis dem Durchschnitt der auf diesen Märkten festgestellten Preise, der mit den die relative Bedeutung jedes Marktes oder jeder Kategorie ausdrückenden Koeffizienten gewogen wird; liegen jedoch keine Angaben vor, so werden die auf den repräsentativen Märkten dieses Mitgliedstaats festgestellten Preise,

insbesondere unter Berücksichtigung der letzten bekannten Preise, bestimmt;

b) so entspricht der Preis jeder Kategorie bei Anwendung von Artikel 7 Absatz 4 der Verordnung (EWG) Nr. 1837/80 dem arithmetischen oder dem erforderlichenfalls mit den die relative Bedeutung jedes Marktes für diese Kategorie ausdrückenden Koeffizienten gewogenen Mittel der für diese Kategorie auf den repräsentativen Märkten des betreffenden Mitgliedstaats festgestellten Preise.

(2) In Anhang II werden festgelegt:

a) die repräsentativen Märkte der einzelnen Mitgliedstaaten,

b) die Kategorien der Tierkörper von Lämmern,

c) die in Absatz 1 genannten Wiegungs- und Umrechnungskoeffizienten.

(3) Die in Absatz 2 Buchstabe b) genannten Kategorien werden in Anhang III definiert.

(4) Dieser Artikel gilt im Vereinigten Königreich gesondert für das Gebiet 5 und das Gebiet 6.

Artikel 3

(1) Die Mitgliedstaaten, deren Schaffleischerzeugung 200 Tonnen jährlich übersteigt, teilen der Kommission spätestens jeden Donnerstag für jeden Markt die Preise für die Kategorien und die in Artikel 2 Absatz 1 genannten Preisdurchschnitte mit, die in der der Mitteilung vorausgehenden Woche festgestellt worden sind.

(2) Das Vereinigte Königreich teilt der Kommission für Gebiet 5 jedoch folgendes mit:

a) gemäß Absatz 1 die vorläufige Aufstellung der festgestellten Preise im Hinblick auf die Anwendung von Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 1837/80;

b) innerhalb von 15 Tagen nach dieser Mitteilung den Marktpreis, der sich aus der endgültigen Aufstellung dieser Preise ergibt und der für die etwaige Anwendung des Artikels 9 der gleichen Verordnung heranzuziehen ist.

(3) Innerhalb der gleichen Fristen teilen die in Absatz 1 genannten Mitgliedstaaten der Kommission auch die Preise für Mutterschafe und, soweit möglich, die Preise für die nicht in Artikel 2 genannten sonstigen Kategorien mit.

Artikel 4

(1) Ergreifen ein oder mehrere Mitgliedstaaten, insbesondere aus veterinär- oder gesundheitspolizeilichen Gründen, Maßnahmen, die die normale Entwicklung der auf ihren Märkten festgestellten Preise beeinträchtigen, so kann die Kommission

— entweder die auf dem betreffenden Markt oder den betreffenden Märkten festgestellten Preisnotierungen unberücksichtigt lassen

— oder die letzten vor Anwendung dieser Maßnahmen auf dem betreffenden Markt oder den betreffenden Märkten festgestellten Preise zugrunde legen.

Können unter außergewöhnlichen Umständen oder aufgrund der saisonabhängigen Versorgung auf einem repräsentativen Markt oder repräsentativen Märkten eines Mitgliedstaats keine Preise festgestellt werden, so kann die Kommission die letzten vor dem Auftreten dieser Lage dem betreffenden Markt oder den betreffenden Märkten festgestellten Preise zugrunde legen.

Hält die in den Absätzen 1 und 2 genannte Lage während zweier aufeinanderfolgender Wochen an, so kann die Kommission entscheiden, ob der betreffende Markt oder die betreffenden Märkte zeitweilig für die

Feststellung der Preise nicht herangezogen werden und ihre Wiegung oder Wiegungen zeitweilig entsprechend neu aufgeteilt werden müssen.

Artikel 5

Die Verordnung (EWG) Nr. 2657/80 der Kommission (1) wird aufgehoben.

Artikel 6

Diese Verordnung tritt am 2. Juni 1986 in Kraft.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Brüssel, den 15. Mai 1986

Für die Kommission

Frans ANDRIESEN

Vizepräsident

ANHANG I

KOEFFIZIENTEN ZUR BERECHNUNG DES AUF DEN REPRÄSENTATIVEN MÄRKTEN DER GEMEINSCHAFT FESTGESTELLTEN PREISES

Belgien	0,1 %
Dänemark	0,1 %
Bundesrepublik Deutschland	1,5 %
Spanien	20,9 %
Frankreich	14,3 %
Griechenland	12,4 %
Irland	3,2 %
Italien	13,4 %
Luxemburg	—
Niederlande	1,1 %
Portugal	3,8 %
Vereinigtes Königreich	28,0 %
Nordirland	1,2 %
	<hr/>
	100 %

(1) ABl. Nr. L 276 vom 20. 10. 1980, S. 1.

ANHANG II

FAKTOREN ZUR BESTIMMUNG DER AUF DEN REPRÄSENTATIVEN MÄRKTEN DER GEMEINSCHAFT FESTGESTELLTEN PREISE

A. BELGIEN

1. Repräsentative Märkte :	<i>Wiegungskoeffizienten</i>
Sint-Truiden	70 %
Gent	30 %
2. Kategorie :	
Agneaux extra	100 %

B. DÄNEMÄRK

1. Repräsentativer Markt : Dänemark

Der auf diesem Markt festgestellte Preis ist der gewogene Durchschnitt der an folgenden Notierungsorten festgestellten Preise :

	<i>Wiegungskoeffizienten</i>
Jutland, Skive	12,8 %
Celebrity, Esbjerg	11,9 %
FNK, Ålborg	36,3 %
Kreaturslagteriet, Vest	7,3 %
Dalko, Århus	8,6 %
Tulip, Nyborg	2,0 %
København's Eksportslagteri	20,3 %
Henry Nielsen, Aggersund	0,8 %

2. Kategorien :

Lam Ekstra	33,3 %
Lam 1. Kvalitet	66,7 %

C. BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

1. Repräsentativer Markt : Bundesrepublik Deutschland

Der auf diesem Markt festgestellte Preis ist der gewogene Durchschnitt der in folgenden Regionen festgestellten Preise :

	<i>Wiegungskoeffizienten</i>
Bayern	32 %
Nordrhein-Westfalen	61,7 %
Niedersachsen	3,6 %
Saatland	2,7 %

2. Kategorie :

Mastlammfleisch	100 %
-----------------	-------

D. SPANIEN

1. Repräsentative Märkte :	<i>Wiegungskoeffizienten</i>
Albacete	12 %
Barcelona	10 %
Madrid	10 %
Medina del Campo	14 %
Talavera de la Reina	14 %
Valencia	4 %
Zafra	20 %
Zaragoza	16 %
2. Kategorie :	
Cotdros	100 %

E. FRANKREICH

1. Repräsentative Märkte :

	<i>Wiegungskoeffizienten</i>	
	Januar — Juni	Juli — Dezember
a) Markt von Rungis	25 %	25 %
b) Regionale Märkte :		
Paris	15 %	15 %
Limoges	22,5 %	26,25 %
Toulouse	18,75 %	15 %
Avignon	18,75 %	18,75 %

2. Kategorien :

a) Markt von Rungis : Vermarktete Kategorien Inlandslämmer insgesamt

b) Regionale Märkte : Agneaux

<i>Maststufe</i>	<i>Ausformung</i>	<i>Wiegungskoeffizienten</i>
Couvert (Bezeichnung „parfait“)	E	10 %
	U	12 %
	R	19 %
	O	10 %
Gras	E	7 %
	U	9 %
	R	13 %
	O	8 %
Très gras (Bezeichnung „suiffard“)	E	4 %
	U	4 %
	R	4 %

F. GRIECHENLAND

1. Repräsentative Märkte :

	<i>Wiegungskoeffizienten</i>
Αθήνα	10 %
Ιωάννινα	29 %
Κοζάνη	15 %
Κομοτηνή	8 %
Λάρισα	18 %
Τρίπολη	15 %
Χανιά	5 %

2. Kategorie :

Αμνοί 100 %

G. IRLAND

1. Repräsentative Märkte :

	<i>Wiegungskoeffizienten</i>
a) Schlachthöfe :	
Ballyhaunis	22,5 %
Dublin	17,0 %
Waterford	10,5 %
b) Märkte für lebende Tiere :	
Ballina	22,5 %
Enniscorthy	17,0 %
Fermoy	10,5 %

2. Kategorie :

Lambs 100 %

H. ITALIEN

1. Repräsentative Märkte :

	<i>Wiegungskoeffizienten</i>
a) Roma	25 %
b) Andere Märkte :	
Avellino	8,8 %
Firenze	8,8 %
Foggia	2,5 %
Noci	8,8 %
Nuoro	23,6 %

2. Kategorie :

Agnelli 100 %

I. NIEDERLANDE

1. Repräsentative Märkte :

- Bodegraven
- Breukelen
- Harlingen
- Hoorn
- Nieuwerkerk a/d IJssel

Wiegungskoeffizienten

Die in jedem Schlachthof festgestellten Preise werden mit Koeffizienten gewogen, die für jede Woche variabel sind und den Anteil der in jedem Schlachthof geschlachteten Tiere an den Gesamtschlachtungen des Landes ausdrücken.

2. Kategorie :

- Slachtlammeren

Wiegungskoeffizienten

100 %

J. PORTUGAL

1. Repräsentative Märkte :

- Alentejo
- Beira-Interior

Wiegungskoeffizienten

80 %

20 %

2. Kategorie :

- Bortegos

100 %

K. GROSSBRITANNIEN

1. Repräsentative Märkte :

Alle eine Klassifizierung von gesundheitspolizeilich unbedenklichen Schafen und Lämmern vornehmenden Viehversteigerungsmärkte in :

- England und Wales
- Schottland

Wiegungskoeffizienten

Die in jeder Region festgestellten Preise werden mit Koeffizienten gewogen, die für jede Woche variabel sind und den Anteil der in jeder Region erfassten Tiere an der Gesamtzahl der erfassten Tiere des Landes ausdrücken.

2. Kategorie :

- New season lamb
- Old season lamb

Wiegungskoeffizienten

Die für jede Kategorie festgestellten Preise werden mit Koeffizienten gewogen, die für jede Woche variabel sind und den Anteil des geschätzten Tierkörpergesamtgewichts der in jeder Kategorie erfassten Tiere an dem geschätzten Tierkörpergesamtgewicht aller erfassten Tiere ausdrücken, die in dem Zwölfmonatszeitraum vor ihrer Vermarktung geboren sind.

L. NORDIRLAND

1. Repräsentative Märkte :

a) Schlachthöfe :

- Belfast
- Foyce

21 %

29 %

b) Märkte für lebende Tiere :

- Ballymoney
- Donemana
- Markethill
- Omagh

11 %

19 %

12 %

8 %

2. Kategorie :

- Lambs

100 %