

In der Rechtssache

betreffend das nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Friedensgericht Mailand in dem vor ihm anhängigen Rechtsstreit

des Herrn Flaminio Costa

gegen

das E.N.E.L.

(Ente nazionale Energia elettrica impresa già della Edisonvolta)

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Artikel 102, 93, 53 und 37 EWG-Vertrag

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung

des *Präsidenten* A. M. Donner,

der *Kammerpräsidenten* Ch. L. Hammes und A. Trabucchi,

der *Richter* L. Delvaux, R. Rossi, R. Lecourt (*Berichterstatter*)
und W. Strauß,

Generalanwalt: M. Lagrange,

Kanzler: A. Van Houtte,

folgendes

URTEIL

TATBESTAND

I. Sachverhalt und Verfahren

Durch Gesetz Nr. 1643 vom 6. Dezember 1962 hat die Italienische Republik die Erzeugung und Verteilung elektrischen Stroms verstaatlicht und die juristische Person E.N.E.L. gegründet; ihr sind die Betriebsanlagen der Elektrizitätsunternehmen übereignet worden.

In einem Rechtsstreit um eine Stromrechnung, der zwischen dem E.N.E.L. und einem Rechtsanwalt Costa vor dem Friedensgericht Mailand anhängig ist, hat dieser Rechtsanwalt Costa als Stromverbraucher und als Aktionär der von der Verstaatlichung betroffenen Aktiengesellschaft Edisonvolta incidenter beantragt, das Friedensgericht möge Artikel 177 EWG-Vertrag anwenden, um eine Auslegung der Artikel 102, 93, 53 und 37 herbeizuführen; diese Artikel sind nach Ansicht des Antragstellers durch das genannte Gesetz vom 6. Dezember 1962 verletzt.

Das Friedensgericht hat dem Antrag mit folgendem Beschluß vom 16. Januar 1964 stattgegeben:

„[Es] wird gemäß Artikel 177 des Vertrages zur Gründung der EWG vom 25. März 1957, in die italienische Rechtsordnung aufgenommen mit Gesetz Nr. 1203 vom 14. Oktober 1957, auf die Rüge der Unvereinbarkeit des Gesetzes Nr. 1643 vom 6. Dezember 1962 und der auf ihm beruhenden Dekrete des Präsidenten der Republik Nr. 1670 vom 15. Dezember 1962, Nr. 36 vom 4. Februar 1963, Nr. 138 vom 25. Februar 1963 und Nr. 219 vom 14. März 1963 mit den Artikeln 102, 93, 53 und 37 des genannten Vertrages das Verfahren ausgesetzt und die Übersendung einer Ausfertigung der Akten an den Gerichtshof der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in Luxemburg angeordnet. Die Geschäftsstelle hat diesem Gerichtshof eine Ausfertigung dieses Beschlusses gemäß Artikel 20 des dem EWG-Vertrag als Anlage beigefügten Protokolls vom 17. April 1957 über die Satzung des Gerichtshofes der EWG durch die Post zu übermitteln.“

Dieses Ersuchen um Vorabentscheidung ist dem Gerichtshof vom Kanzler des Friedensgerichts übermittelt worden und am 20. Februar 1964 bei der Kanzlei eingegangen.

Der Kläger Rechtsanwalt Costa hat seine Erklärungen in einem am 15. März 1964 eingegangenen Schriftsatz abgegeben. Er hat den Gerichtshof „um die Auslegung des Vertrages, insbesondere der Artikel 102, 93, 53 und 37“ gebeten.

Die italienische Regierung hat in einem am 23. Mai 1964 eingegangenen Schriftsatz beantragt, das Ersuchen um Vorabentscheidung für „absolut unzulässig“ und die vorgelegten Fragen für unerheblich für den Rechtsstreit zu erklären. Das E.N.E.L. hat in einem am gleichen Tage eingegangenen Schriftsatz ebenfalls den Antrag gestellt, die Fragen für unerheblich zu erklären.

Die Kommission hat sich mit Schriftsatz vom 23. Mai 1964 zur Erheblichkeit der vorgelegten Fragen und zur Auslegung der genannten Artikel des Vertrages erklärt.

Ferner ist ein „Antrag auf Zulassung als Streithelfer“ gestellt worden, der am 20. Mai 1964 bei der Kanzlei eingegangen ist. Er ist mit Beschluß vom 3. Juni 1964 für unzulässig erklärt worden.

II. Erklärungen nach Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes

ZUR ZULASSIGKEIT DES ERSUCHENS UM VORABENTSCHEIDUNG

Die *italienische Regierung* rügt, das Friedensgericht habe den Gerichtshof nicht nur um Auslegung des Vertrages, sondern um Entscheidung darüber ersucht, ob das umstrittene italienische Gesetz mit dem Vertrag vereinbar sei. Deshalb sei der Vorabentscheidungsantrag unzulässig. Die innerstaatlichen Gerichte könnten das Vorabentscheidungsverfahren nicht ein-

leiten, wenn sie bei der Entscheidung eines Rechtsstreits nicht den Vertrag, sondern lediglich ein innerstaatliches Gesetz anzuwenden haben.

Die innerstaatlichen Gerichte könnten nicht auf Veranlassung von Privatpersonen im Wege der Vorabentscheidung nach Artikel 177 die konkrete Frage prüfen lassen, ob ein Mitgliedstaat durch den Erlaß eines Gesetzes seine vertraglichen Pflichten verletzt habe. Hierfür sei ausschließlich das Verfahren der Artikel 169, 170 vorgesehen. Der Antrag des Friedensgerichts sei daher „absolut unzulässig“.

Der *Kläger* vertritt demgegenüber die Auffassung, nach dem Vertrag sei die Zuständigkeit des Gerichtshofes ausschließlich vom Vorliegen eines Ersuchens im Sinne von Artikel 177 abhängig. Das Ersuchen des Friedensgerichts betreffe aber ersichtlich die Auslegung des Vertrages.

Über Tatsachenfragen und über die Rechtsauffassung, von der ausgehend das staatliche Gericht seine Fragen gestellt hat, stehe dem Gerichtshof kein Urteil zu.

Die *Kommission* bemerkt, der Gerichtshof habe die Gründe, aus denen das staatliche Gericht seine Fragen gestellt hat, und die Erheblichkeit dieser Fragen für die Entscheidung des Rechtsstreites nicht nachzuprüfen.

Im vorliegenden Fall ließen die Fragen so, wie sie formuliert sind, allerdings eher an das Verfahren wegen Verletzung gemeinschaftsrechtlicher Pflichten nach Artikel 169, 170 denken. In dieser Formulierung seien sie unzulässig. Der Gerichtshof müsse aber aus den vorgelegten Fragen die Auslegungsfragen herauschälen, über die er nach Artikel 177 entscheiden kann.

Der italienische Verfassungsgerichtshof habe in einem Urteil vom 7. März 1964 in einem gleichgelagerten Fall Ar-

tikel 177 nicht angewandt; damit habe er einen Grundsatz aufgestellt, der Auswirkungen auf die Zukunft der gesamten Gemeinschaftsrechtsordnung haben könne.

ZUR AUSLEGUNG VON ARTIKEL 102

Zu Artikel 102 vertritt der *Kläger* die Ansicht, die Mitgliedstaaten seien verpflichtet, nicht bloß berechtigt, sich vor Erlaß der Rechtsvorschrift mit der Kommission ins Benehmen zu setzen. Anders könne Artikel 102 nicht ausgelegt werden, wenn er nicht seinen Zweck verfehlen solle. Ein Mitgliedstaat, der sich bei drohenden Verzerrungen nicht mit der Kommission ins Benehmen setze, mache sich einer Pflichtverletzung schuldig. Beurteile er einseitig, ob eine Verzerrung drohe, so maße er sich eine ihm nicht zustehende Befugnis an.

Die *Kommission* bestreitet, daß eine Verzerrung vorliege. Sie scheint jedoch der Auffassung zu sein, daß sich die Mitgliedstaaten im Zweifel mit ihr ins Benehmen setzen müßten und daß die italienische Regierung bei Erlaß des Gesetzes vom 6. Dezember 1962 nicht das vorgeschriebene Verfahren eingehalten habe.

Die *italienische Regierung* führt aus, die Kommission sei durch eine schriftliche Anfrage eines deutschen Abgeordneten des Parlaments ins Bild gesetzt worden und habe das Verstaatlichungsvorhaben unter Hinweis auf Artikel 222 gebilligt. Eine Verzerrung im Sinne von Artikel 102 liege nicht vor, wenn es sich darum handle, ein öffentliches Unternehmen zu errichten, das den in Artikel 43 der italienischen Verfassung genannten Zwecken des Allgemeinwohls zu dienen bestimmt sei und die Wettbewerbslage nicht ändere.

Das *E.N.E.L.* macht ähnliche Ausführungen und fügt hinzu, die Errichtung eines öffentlichen Unternehmens führe zur Gleichbehandlung aller Verwaltungsunterworfenen.

ZUR AUSLEGUNG VON ARTIKEL 93

Zur Auslegung von Artikel 93 bemerkt der *Kläger*, die Verstaatlichung eines Wirtschaftszweiges habe automatisch die Einführung eines Systems versteckter Beihilfen für diesen Wirtschaftszweig zur Folge. Die Kommission müsse in solchen Fällen nach Artikel 93 einschreiten.

Die *Kommission* meint, Mitgliedstaaten, die Artikel 93 Absatz 3 nicht beachtet, begingen einen Verfahrensverstoß, der die Kommission berechtige, nach Artikel 169 vorzugehen. Die Kommission könne aber ihr Einschreiten auf die Fälle beschränken, in denen die in einem fehlerhaften Verfahren eingeführte Beihilfe auch materiell unzulässig sei.

Der Entwurf des Verstaatlichungsgesetzes sei der Kommission bekannt gewesen. Sie habe ihn nicht für unvereinbar mit dem gemeinsamen Markt gehalten. Daher handele es sich im vorliegenden Fall nur um einen Verfahrensverstoß durch Nichtanzeige, den die Kommission verfolgen würde, falls sich die Beihilfe als unvereinbar mit dem Vertrag erweisen sollte.

Die *italienische Regierung* und das *E.N.E.L.* sind der Auffassung, die Tatsachen bewiesen, daß das Verstaatlichungsgesetz nicht mit Artikel 93 unvereinbar sei. Die Errichtung des *E.N.E.L.* habe mit dem Gemeinschaftsrecht nichts zu tun.

ZUR AUSLEGUNG VON ARTIKEL 53

Zu Artikel 53, der den Staaten verbietet, neue Beschränkungen des Niederlassungsrechts auf ihrem Hoheitsgebiet einzuführen, meint der *Kläger*, die Verstaatlichung eines Wirtschaftszweiges sei eine mit diesem Artikel unvereinbare Maßnahme. Artikel 222 rechtfertige nicht jede Eigentumsordnung. Die Abschaffung des Privateigentums sei mit diesem Artikel unvereinbar.

Es gebe keine Bestimmung, nach der Artikel 53 auf verstaatlichte Wirtschaftszweige nicht anwendbar wäre. Die Ver-

staatlichung sei die Verneinung des Systems der Gemeinschaft und das geeignetste Mittel, die Niederlassungsfreiheit zu beseitigen, die dieser Artikel den Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten und des verstaatlichenden Mitgliedstaates garantiere. Artikel 55 schließlich schränke Artikel 53 nicht ein, er wolle lediglich die Ausübung der öffentlichen Gewalt, nicht aber die Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit vom Anwendungsbereich des Artikels 53 ausnehmen.

Die *italienische Regierung* tritt dieser Auslegung mit der Bemerkung entgegen, Artikel 53 sei unanwendbar, wenn der Staat die Tätigkeit, soweit sie nicht dem öffentlichen Unternehmen vorbehalten sei, der Privatinitiative überlasse, ohne Unterschiede nach der Nationalität zu machen.

Das *E.N.E.L.* unterstützt diese Auffassung und trägt vor, Artikel 53 wolle nur die Ausländer hinsichtlich der Ausübung von Produktionstätigkeiten den Einheimischen gleichstellen. Gegen diesen Grundsatz verstoße ein Gesetz, das ein öffentliches Unternehmen errichte, nicht, wenn es eine bestimmte Tätigkeit dem Staat vorbehalte und alle Angehörigen der Gemeinschaft, einheimische wie ausländische, in gleicher Weise davon ausschließe.

Die *Kommission* bemerkt, im Lichte von Artikel 222 betrachtet, stehe die Verstaatlichung nicht zum Vertrag im Widerspruch. Die Artikel 5 und 90 hätten den Zweck, die Folgen der Verstaatlichung von Wirtschaftszweigen zu mildern. Artikel 53 sei anwendbar, wenn Verstaatlichungen zu Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit von Ausländern führten, die nicht durch technische Notwendigkeiten des verstaatlichten Wirtschaftszweiges gerechtfertigt würden.

ZUR AUSLEGUNG VON ARTIKEL 37

Der *Kläger* meint, die den Staaten in Artikel 37 auferlegte Verpflichtung, ihre staatlichen Handelsmonopole schrittweise umzuformen, um Diskriminierungen in den Versorgungs- und

Absatzbedingungen zwischen den Angehörigen der Mitgliedstaaten zu vermeiden, sei weit auszulegen; sie betreffe alle Maßnahmen, durch die ein Mitgliedstaat sich selbst oder einer von ihm abhängigen Einrichtung ein Monopol einräume, das seiner Art nach ein Handelsmonopol sei. Artikel 37 gelte nicht nur für gegenwärtige, sondern auch für potentielle Diskriminierungen, er wäre wirkungslos, wenn er zwar bestehende Diskriminierungen beseitigte, die Einführung neuer aber gestattete.

Verstaatlichungen hätten die gleichen Folgen wie gesetzliche Monopole: Ausschließlichkeit des Betätigungsrechts, Verbindlichkeit und Unausweichlichkeit der Entscheidungen, die nach außerwirtschaftlichen Kriterien getroffen würden, Ausschluß des Wettbewerbs, da das Bestehen des Monopols die Einfuhr ähnlicher, im Ausland erzeugter Waren erschwere, wenn nicht unmöglich mache. Da sie Handelsmonopole errichteten, hätten Verstaatlichungen die gleiche Wirkung wie Einfuhrzölle und mengenmäßige Beschränkungen.

Dieser Auslegung hält die *italienische Regierung* entgegen, Artikel 37 gelte nicht für öffentliche Versorgungsunternehmen und nicht für Güter, deren Erzeugung von beschränkten nationalen Hilfsquellen abhängt, die der Konzessionierung unterworfen und zwangsläufig nur einer beschränkten Zahl von Unternehmern zugänglich seien. Die Vertragsbestimmungen über die Freiheit des Marktes gälten nicht für öffentliche Versorgungsunternehmen.

Da außerdem nach Artikel 222 der Vertrag die Eigentumsordnung in den Mitgliedstaaten unberührt lasse, könne deren Verfassung vorsehen, daß gewisse Güter und Dienstleistungen als öffentliches Eigentum zu betrachten seien, das auf Grund objektiver Entscheidungen dem Wettbewerb entzogen sein solle.

Der Ausschluß der Ein- und Ausfuhr auf einem solchen Sektor sei also nicht unter dem Gesichtspunkt der Handelstätigkeit, sondern unter dem der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe zu betrachten.

Das *E.N.E.L.* tritt dieser Auslegung bei, weist auf die Stellung des Artikels 37 im Vertrag hin und schlägt vor, unter „Handelsmonopolen“ öffentliche oder private Einrichtungen zu verstehen, die satzungsgemäß den Zweck haben, die Ein- und Ausfuhr zusammenzufassen, und geeignet sind, den freien Warenverkehr zu beeinträchtigen. Dies könne nicht der Zweck eines öffentlichen Versorgungsunternehmens sein. Güter, die zwischenstaatlich nur auf Grund internationaler Verträge und komplizierter Verwaltungsverfahren gehandelt werden könnten, unterlägen übrigens überhaupt nicht Artikel 37 und den Wettbewerbsvorschriften.

Die *Kommission* will Artikel 37 immer dann angewandt wissen, wenn Staaten ausschließliche Aus- oder Einfuhrrechte verleihen. Unter Artikel 37 fielen alle Maßnahmen, die bestimmungsgemäß für den Waren- oder Dienstleistungsverkehr gelten sollten. Artikel 222 gestatte zwar Verstaatlichungen, nicht aber die Errichtung neuer Monopole.

Es müsse jedoch konkret beurteilt werden, welche Bedeutung der zwischenstaatliche Handel bei dem fraglichen Gut habe. Schließlich könne die Prüfung, ob ein Handelsmonopol zu Artikel 37 Absatz 2 im Widerspruch stehe, unterbleiben, wenn die Ein- und Ausfuhr dieser Ware nicht im Ermessen des Monopolunternehmens stehe.

ENTSCHEIDUNGSGRÜNDE

Mit einem dem Gerichtshof ordnungsmäßig übermittelten Beschluß vom 16. Januar 1964 hat das Friedensgericht Mailand „gemäß Artikel 177 des Vertrages zur Gründung der EWG vom 25. März 1957, in die italienische Rechtsordnung aufgenommen mit Gesetz Nr. 1203 vom 14. Oktober 1957, auf die Rüge der Unvereinbarkeit des Gesetzes Nr. 1643 vom 6. Dezember 1962 und der auf ihm beruhenden Dekrete des Präsidenten der Republik

... mit den Artikeln 102, 93, 53 und 37 des genannten Vertrages" das Verfahren ausgesetzt und die Übersendung der Akten an den Gerichtshof angeordnet.

ZUR ANWENDUNG VON ARTIKEL 177 EWG-VERTRAG

Zur Fassung der vorgelegten Frage

Es wird gerügt, die vorgelegte Frage ziele darauf ab, im Verfahren nach Artikel 177 eine Entscheidung über die Vereinbarkeit eines innerstaatlichen Gesetzes mit dem Vertrag herbeizuführen.

Nach dem genannten Artikel müssen staatliche Gerichte, deren Entscheidungen wie vorliegend nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können, den Gerichtshof um Vorabentscheidung über „die Auslegung des Vertrages“ ersuchen, wenn sich ihnen eine diese Auslegung betreffende Frage stellt. Diese Bestimmung ermächtigt den Gerichtshof weder, den Vertrag auf einen Einzelfall anzuwenden, noch — wie er es im Verfahren nach Artikel 169 könnte — über die Vereinbarkeit einer innerstaatlichen Maßnahme mit dem Vertrag zu entscheiden.

Der Gerichtshof kann aber aus der unvollkommen gefaßten Frage des staatlichen Gerichts die Fragen herauschälen, welche die Auslegung des Vertrages betreffen. Er hat also im vorliegenden Fall nicht über die Vereinbarkeit eines italienischen Gesetzes mit dem Vertrag zu entscheiden, sondern nur die oben genannten Artikel auszulegen, soweit dies nach den Angaben, die das Friedensgericht zur Rechtslage gemacht hat, erforderlich ist.

Zur Frage der Nichterforderlichkeit der Auslegung

Es wird gerügt, das Friedensgericht Mailand habe um eine Auslegung des Vertrages ersucht, die für die Entscheidung des vor ihm anhängigen Rechtsstreits nicht erforderlich sei.

Artikel 177 geht von einer klaren Trennung der Aufgaben der staatlichen Gerichte und des Gerichtshofes aus. Er ermächtigt den Gerichtshof weder zur Entscheidung über den konkreten Fall noch zur Nachprüfung der Gründe und Ziele des Auslegungersuchens.

Zur Frage der Verpflichtung des staatlichen Gerichts zur Anwendung des innerstaatlichen Rechts

Die italienische Regierung hält das Ersuchen des Friedensgerichts für „absolut unzulässig“, weil das staatliche Gericht innerstaatliches Recht anzuwenden habe und daher nicht nach Artikel 177 vorgehen könne.

Zum Unterschied von gewöhnlichen internationalen Verträgen hat der EWG-Vertrag eine eigene Rechtsordnung geschaffen, die bei seinem Inkrafttreten in die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten aufgenommen worden und von ihren Gerichten anzuwenden ist. Denn durch die Gründung einer Gemeinschaft für unbegrenzte Zeit, die mit eigenen Organen, mit der Rechts- und Geschäftsfähigkeit, mit internationaler Handlungsfähigkeit und insbesondere mit echten, aus der Beschränkung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten oder der Übertragung von Hoheitsrechten der Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft herrührenden Hoheitsrechten ausgestattet ist, haben die Mitgliedstaaten, wenn auch auf einem begrenzten Gebiet, ihre Souveränitätsrechte beschränkt und so einen Rechtskörper geschaffen, der für ihre Angehörigen und sie selbst verbindlich ist.

Diese Aufnahme der Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts in das Recht der einzelnen Mitgliedstaaten und, allgemeiner, Wortlaut und Geist des Vertrages haben zur Folge, daß es den Staaten unmöglich ist, gegen eine von ihnen auf der Grundlage der Gegenseitigkeit angenommene Rechtsordnung nachträgliche einseitige Maßnahmen ins Feld zu führen. Solche Maßnahmen stehen der Anwendbarkeit der Gemeinschafts-

rechtsordnung daher nicht entgegen. Denn es würde eine Gefahr für die Verwirklichung der in Artikel 5 Absatz 2 aufgeführten Ziele des Vertrages bedeuten und dem Verbot des Artikels 7 widersprechende Diskriminierungen zur Folge haben, wenn das Gemeinschaftsrecht je nach der nachträglichen innerstaatlichen Gesetzgebung von einem Staat zum andern verschiedene Geltung haben könnte.

Die Verpflichtungen, die die Mitgliedstaaten im Vertrag zur Gründung der Gemeinschaft eingegangen sind, wären keine unbedingten mehr, sondern nur noch eventuelle, wenn sie durch spätere Gesetzgebungsakte der Signatarstaaten in Frage gestellt werden könnten. Wo der Vertrag den Staaten das Recht zu einseitigem Vorgehen zugestehen will, tut er das durch klare Bestimmungen (z. B. Artikel 15, 93 Absatz 3, 223 bis 225). Für Anträge der Staaten auf Ausnahmegenehmigungen sind andererseits Genehmigungsverfahren vorgesehen (z. B. Artikel 8 Absatz 4, 17 Absatz 4, 25, 26, 73, 93 Absatz 3 Unterabsatz 3 und 226), die gegenstandslos wären, wenn die Staaten die Möglichkeit hätten, sich ihren Verpflichtungen durch den bloßen Erlaß von Gesetzen zu entziehen.

Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts wird auch durch Artikel 189 bestätigt; ihm zufolge ist die Verordnung „verbindlich“ und „gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat“. Diese Bestimmung, die durch nichts eingeschränkt wird, wäre ohne Bedeutung, wenn die Mitgliedstaaten sie durch Gesetzgebungsakte, die den gemeinschaftsrechtlichen Normen vorgingen, einseitig ihrer Wirksamkeit berauben könnten.

Aus alledem folgt, daß dem vom Vertrag geschaffenen, somit aus einer autonomen Rechtsquelle fließenden Recht wegen dieser seiner Eigenständigkeit keine wie immer gearteten innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgehen können, wenn ihm nicht sein Charakter als Gemeinschaftsrecht aberkannt und wenn nicht die Rechtsgrundlage der Gemeinschaft selbst in Frage gestellt werden soll.

Die Staaten haben somit dadurch, daß sie nach Maßgabe der Bestimmungen des Vertrages Rechte und Pflichten, die bis dahin

ihren inneren Rechtsordnungen unterworfen waren, der Regelung durch die Gemeinschaftsrechtsordnung vorbehalten haben, eine endgültige Beschränkung ihrer Hoheitsrechte bewirkt, die durch spätere einseitige, mit dem Gemeinschaftsbegriff unvereinbare Maßnahmen nicht rückgängig gemacht werden kann. Infolgedessen ist Artikel 177 ohne Rücksicht auf innerstaatliche Gesetze anzuwenden, wenn sich die Auslegung des Vertrages betreffende Fragen stellen.

Die Fragen des Friedensgerichts Mailand gehen zunächst dahin, ob die Artikel 102, 93, 53 und 37 unmittelbare Wirkung haben und Rechte der Einzelnen begründen, die von den innerstaatlichen Gerichten zu beachten sind. Ferner bejahendenfalls dahin, welchen Inhalt diese Bestimmungen haben.

ZUR AUSLEGUNG VON ARTIKEL 102

Nach Artikel 102 „setzt sich der Mitgliedstaat, der . . . (den Erlaß einer Rechts- oder Verwaltungsvorschrift, von der eine Verzerrung im Sinne des Artikels 101 zu befürchten ist) beabsichtigt, mit der Kommission ins Benehmen“. Die Kommission kann dann den Mitgliedstaaten die zur Vermeidung dieser Verzerrung geeigneten Maßnahmen empfehlen.

Dieser Artikel ist im Kapitel „Angleichung der Rechtsvorschriften“ enthalten und soll verhindern, daß die Unterschiede noch vergrößert werden, die unter dem Gesichtspunkt der Vertragsziele zwischen den innerstaatlichen Rechtsordnungen bestehen. Durch diese Vorschrift haben sich die Mitgliedstaaten einem zweckmäßigen Anhörungsverfahren unterworfen und damit ihre Handlungsfreiheit eingeschränkt.

Indem sie sich selbst unzweideutig verpflichtet haben, sich jeweils vorbeugend mit der Kommission ins Benehmen zu setzen, wenn ihre Gesetzgebungspläne auch nur entfernt die Gefahr von Verzerrungen mit sich bringen können, sind die Staaten also der Gemeinschaft gegenüber eine Verpflichtung

eingegangen, die für sie als Staaten besteht, aber keine Rechte der Einzelnen begründet, die von den staatlichen Gerichten zu beachten wären.

Die Kommission ist gehalten, für die Einhaltung der Vorschriften dieses Artikels Sorge zu tragen. Dies gibt aber Privatpersonen nicht das Recht, Verletzungen dieser Vorschriften durch den beteiligten Mitgliedstaat oder der Pflichten der Kommission im Rahmen des Gemeinschaftsrechts nach Artikel 177 geltend zu machen.

ZUR AUSLEGUNG VON ARTIKEL 93

Nach Artikel 93 Absätze 1 und 2 überprüft die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten „fortlaufend . . . die in diesen bestehenden Beihilferegulungen“, um zweckdienliche Maßnahmen zu veranlassen, welche das Funktionieren des gemeinsamen Marktes erfordert. Nach Absatz 3 dieses Artikels ist die Kommission rechtzeitig von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen zu unterrichten. Der beteiligte Mitgliedstaat darf die beabsichtigten Maßnahmen nicht durchführen, solange das Verfahren vor den Gemeinschaftsbehörden und unter Umständen vor dem Gerichtshof nicht beendet ist.

Diese Bestimmungen sind in dem Abschnitt des Vertrages enthalten, der den „Staatlichen Beihilfen“ gewidmet ist; sie sind einerseits auf den schrittweisen Abbau der bestehenden Beihilfen ausgerichtet und sollen andererseits verhindern, daß die einzelnen Staaten durch interne Maßnahmen neue Beihilfen „gleich welcher Art“ einführen, die mittelbar oder unmittelbar bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige merklich begünstigen und den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen.

In Artikel 92 haben die Mitgliedstaaten Beihilfen dieser Art mit dem gemeinsamen Markt für unvereinbar erklärt und sich

damit stillschweigend verpflichtet, sie nicht mehr einzuführen, soweit im Vertrag nichts anderes bestimmt ist. In Artikel 93 sind sie dagegen nur übereingekommen, sich zweckmäßigen Verfahren für die Aufhebung bestehender und die Einführung neuer Beihilfen zu unterwerfen.

Indem sie sich so in aller Form verpflichtet haben, die Kommission „rechtzeitig“ von ihren Beihilfeplänen zu unterrichten, und sich den in Artikel 93 vorgesehenen Verfahren unterworfen haben, sind die Staaten gegenüber der Gemeinschaft eine ihnen als Staaten obliegende Verpflichtung eingegangen, die keine Rechte der Einzelnen begründet. Anders verhält es sich nur mit dem hier nicht interessierenden letzten Satz von Absatz 3 des genannten Artikels.

Die Kommission ist gehalten, für die Einhaltung der Vorschriften dieses Artikels Sorge zu tragen, der sie sogar dazu verpflichtet, die bestehenden Beihilferegulungen in Zusammenarbeit mit den Staaten fortlaufend zu überprüfen. Dies gibt den Einzelnen aber nicht das Recht, Verletzungen dieser Vorschriften durch den beteiligten Mitgliedstaat oder der Pflichten der Kommission im Rahmen des Gemeinschaftsrechts nach Artikel 177 geltend zu machen.

ZUR AUSLEGUNG VON ARTIKEL 53

In Artikel 53 verpflichten sich die Mitgliedstaaten, keine neuen Niederlassungsbeschränkungen für Angehörige der anderen Mitgliedstaaten einzuführen, soweit im Vertrag nichts anderes bestimmt ist. Diese Verpflichtung der Mitgliedstaaten ist rechtlich eine reine Unterlassungspflicht, die durch keinerlei Bedingungen eingeschränkt ist und zu ihrer Erfüllung oder Wirksamkeit keiner weiteren Handlungen der Staaten oder der Kommission bedarf. Sie ist also vollständig, rechtlich vollkommen und infolgedessen geeignet, unmittelbare Wirkungen in den Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den Einzelnen hervorzurufen.

Dieses klar ausgesprochene Verbot, das in der ganzen Gemeinschaft mit dem Vertrag in Kraft getreten und damit Bestandteil der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten geworden ist, ist für diese selbst verbindlich und betrifft ihre Angehörigen unmittelbar; diese können Rechte aus ihm herleiten, die die staatlichen Gerichte zu beachten haben.

Bei der beantragten Auslegung ist Artikel 53 im Zusammenhang des Kapitels über das Niederlassungsrecht zu betrachten, in dem er enthalten ist. Dort ist zunächst in Artikel 52 die schrittweise Aufhebung der „Beschränkungen der freien Niederlassung von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates“ angeordnet; sodann folgt in Artikel 53 die Vorschrift, daß „die Mitgliedstaaten in ihrem Hoheitsgebiet für Angehörige der anderen Mitgliedstaaten keine neuen Niederlassungsbeschränkungen“ einführen. Es ist also festzustellen, welchen Inhalt die Niederlassungsfreiheit der Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten hat.

Dies regelt Artikel 53 (2); ihm zufolge umfaßt die Niederlassungsfreiheit die Aufnahme und Ausübung selbständiger Erwerbstätigkeiten sowie die Gründung und Leitung von Unternehmen „nach den Bestimmungen des Aufnahmestaates für seine eigenen Angehörigen“. Artikel 53 verlangt also nur, daß die Niederlassung von Angehörigen anderer Mitgliedstaaten nicht durch neue Maßnahmen strengerer Vorschriften unterworfen wird als die Niederlassung von Einheimischen; das gilt ohne Rücksicht auf die Rechtsform der Unternehmen.

ZUR AUSLEGUNG VON ARTIKEL 37

Nach Artikel 37 (1) formen die Mitgliedstaaten ihre „staatlichen Handelsmonopole“ derart um, daß jede Diskriminierung in den Versorgungs- und Absatzbedingungen zwischen den Angehörigen der Mitgliedstaaten ausgeschlossen ist. In seinem Absatz 2 verpflichtet dieser Artikel die Mitgliedstaaten ferner, jede neue Maßnahme zu unterlassen, die dem Absatz 1 wider-

spricht. Die Staaten sind also eine doppelte Verpflichtung eingegangen: eine aktive zur Umformung der Staatsmonopole und eine passive, die neue Maßnahmen verhindern soll. Beantragt ist die Auslegung dieser letzteren Verpflichtung und, soweit sie hierfür erforderlich ist, auch der ersteren.

Artikel 37 (2) spricht ein unbedingtes Verbot aus, eine Verpflichtung nicht zu einem Tun, sondern zu einem Unterlassen. Diese Verpflichtung ist durch keinen Vorbehalt eingeschränkt, der ihre Wirksamkeit von einer nach innerstaatlichem Recht vorzunehmenden Handlung abhängig machen würde. Das Verbot ist seinem Wesen nach geeignet, in den Rechtsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und ihren Angehörigen unmittelbare Wirkungen hervorzurufen.

Dieses klar ausgesprochene Verbot, das mit dem Vertrag in der ganzen Gemeinschaft in Kraft getreten und dadurch Bestandteil der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten geworden ist, ist für die Staaten verbindlich und betrifft ihre Angehörigen unmittelbar; diese können Rechte aus ihm herleiten, die von den staatlichen Gerichten zu beachten sind.

Bei der beantragten Auslegung von Artikel 37 sind die Absätze 1 und 2 wegen ihrer schwierigen Fassung und ihrer Verzahnung im Zusammenhang des Kapitels zu betrachten, in dem sie enthalten sind. Dieses Kapitel befaßt sich mit der „Beseitigung der mengenmäßigen Beschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten“. Die in Artikel 37 Absatz 2 enthaltene Verweisung auf die „in Absatz 1 genannten Grundsätze“ soll demnach die Einführung aller neuen „Diskriminierungen in den Versorgungs- und Absatzbedingungen zwischen den Angehörigen der Mitgliedstaaten“ unterbinden.

Nachdem er mit den zitierten Worten das Ziel bestimmt hat, beschreibt und verbietet Artikel 37 (1) die Wege, auf denen es umgangen werden könnte. Durch die in Artikel 37 (2) enthaltene Verweisung sind also alle neuen Monopole oder Einrichtungen im Sinne von Artikel 37 (1) untersagt, soweit sie neue Diskrimi-

nierungen in den Versorgungs- und Absatzbedingungen einführen. Sache des mit dem Hauptprozeß befaßten Gerichts ist es daher, zunächst zu prüfen, ob dieses Ziel tatsächlich beeinträchtigt ist, das heißt, ob die streitige Maßnahme eine neue Diskriminierung in den Versorgungs- und Absatzbedingungen zwischen den Angehörigen der Mitgliedstaaten einführt oder zur Folge hat.

Es ist noch zu klären, auf welchem Wege Artikel 37 (1) sein Ziel erreichen will. Er verbietet nicht schlechthin die Errichtung aller Staatsmonopole, sondern nur die von „Handelsmonopolen“ und dies nur insoweit, als sie Diskriminierungen der genannten Art einführen. Die staatlichen Monopole und Einrichtungen, um die es sich handelt, fallen unter dieses Verbot, wenn sie einerseits Umsätze in Handelswaren zum Gegenstand haben, hinsichtlich deren ein Wettbewerb und ein zwischenstaatlicher Warenaustausch möglich ist, und wenn sie andererseits für diesen Warenaustausch tatsächlich von Bedeutung sind.

Es ist Sache des Gerichts des Hauptprozesses, im Einzelfall festzustellen, ob die wirtschaftliche Betätigung, um die es jeweils geht, eine Ware betrifft, die nach ihrer Art und nach den technischen oder internationalen Verhältnissen, denen sie unterliegt, tatsächlich für die Ein- oder Ausfuhr zwischen Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten von einiger Bedeutung sein kann.

Kosten

Die der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der italienischen Regierung durch die Abgabe ihrer Erklärungen entstandenen Auslagen sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Hauptprozesses ist das vorliegende Verfahren ein Zwischenstreit in dem vor dem Friedensgericht Mailand anhängigen Rechtsstreit. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Auf Grund der Prozeßakten,
nach Anhörung des Berichts des Berichterstatters,
nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Parteien, der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der italienischen Regierung,
nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts,
auf Grund der Artikel 37, 53, 93, 102, 177 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

I. Über die aus Artikel 177 EWG-Vertrag hergeleitete prozeßhindernde Einrede:

Da einseitige jüngere Maßnahmen dem Gemeinschaftsrecht nicht vorgehen können, sind die vom Friedensgericht Mailand vorgelegten Fragen zulässig, soweit sie die Auslegung des EWG-Vertrages betreffen.

II. Auf das Ersuchen um Vorabentscheidung:

- 1. Artikel 102 EWG-Vertrag enthält keine Bestimmungen, aus denen die Einzelnen Rechte herleiten könnten, die von den staatlichen Gerichten zu beachten wären.**
- 2. Auch aus Artikel 93 EWG-Vertrag können die Einzelnen keine solchen Rechte herleiten, soweit um seine Auslegung ersucht ist.**
- 3. Artikel 53 EWG-Vertrag ist eine Rechtsnorm des Gemeinschaftsrechts, aus der die Einzelnen Rechte herleiten können, die von den staatlichen Gerichten zu beachten sind.**

Er verbietet neue Maßnahmen aller Art, die für die Niederlassung von Angehörigen anderer Mitgliedstaaten eine strengere Regelung vorsehen als für die von Einheimischen; das gilt unabhängig von der Rechtsform der Unternehmen.

4. Artikel 37 Absatz 2 EWG-Vertrag ist seinem ganzen Inhalt nach eine Rechtsnorm des Gemeinschaftsrechts, aus der die Einzelnen Rechte herleiten können, die von den staatlichen Gerichten zu beachten sind.

Soweit um seine Auslegung ersucht ist, verbietet er neue Maßnahmen aller Art, die den in Artikel 37 Absatz 1 genannten Grundsätzen widersprechen, das heißt alle Maßnahmen, die Monopole oder Einrichtungen schaffen, wenn diese Monopole und Einrichtungen Umsätze in Handelswaren zum Gegenstand haben, hinsichtlich deren ein Wettbewerb oder ein zwischenstaatlicher Warenaustausch möglich ist, für diesen Warenaustausch auch tatsächlich von Bedeutung sind und neue Diskriminierungen in den Versorgungs- oder Absatzbedingungen zwischen Angehörigen der Mitgliedstaaten einführen oder zur Folge haben.

III. Die Kostenentscheidung bleibt dem Friedensgericht Mailand vorbehalten.

Luxemburg, den 15. Juli 1964

DONNER	HAMMES	TRABUCCHI	
DELVAUX	ROSSI	LECOURT	STRAUSS

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 15. Juli 1964.

Der Kanzler
A. VAN HOUTTE

Der Präsident
A. M. DONNER