

F. Einwirkungen des EG-Rechts auf den vorläufigen Rechtsschutz

Wie bereits mehrfach erläutert, durchdringt und überlagert das Europäische Gemeinschaftsrecht zunehmend das nationale Recht. Das trifft insbesondere auf das Verwaltungsrecht zu. Für weite Teile des Besonderen Verwaltungsrechts ist dies nichts Neues; hierzu zählen auch immer weitere Bereiche des Umweltrechts¹ und des Wirtschaftsverwaltungsrechts². Daher verwundert es nicht, dass auch das Verwaltungsprozessrecht in seiner dienenden Funktion gegenüber dem materiellen Recht einer zunehmenden Europäisierung ausgesetzt ist. So sind auch die Befugnis und die Verpflichtung der deutschen Verwaltungsgerichte, in Fällen mit europarechtlichem Einschlag vorläufigen Rechtsschutz zu gewähren, durch mehrere Entscheidungen des EuGH maßgeblich geprägt worden. Im Folgenden soll auf vier Entscheidungen eingegangen werden.

1041

I. Pflicht der Behörden, den Sofortvollzug anzuordnen

Hintergrund der ersten Entscheidung³ ist der Umstand, dass in den Ländern der EG seit einigen Jahren mehr Tafelwein produziert wird als abgesetzt werden kann. Daher ordnete die Kommission die Destillation einer großen Menge Wein an. Die deutschen Behörden setzten diese Entscheidung um und erließen entsprechende Anordnungen. Sie entschlossen sich dazu, die Anordnungen nicht für sofort vollziehbar zu erklären. Gegen diese Anordnungen legten die meisten Winzer Widerspruch ein, der gem. § 80 I VwGO aufschiebende Wirkung entfaltet. Das hatte zur Folge, dass die Winzer sich zunächst nicht an das Destillationsgebot halten mussten. Daraufhin klagte die Kommission mit Erfolg gegen die Bundesrepublik Deutschland. Die Bundesregierung hatte erwidert, dass es Sache der Mitgliedstaaten sei, zu bestimmen, welche Maßnahmen am besten geeignet seien, um die europarechtlichen Vorgaben umzusetzen. Dem ist der EuGH nicht gefolgt. Das Ziel, das mit der obligatorischen Destillation verfolgt werde, könne nur erreicht werden, wenn die Maßnahmen innerhalb einer bestimmten Frist durchgeführt werden. Diese Frist sei nicht gewahrt, wenn mit einem eingelegten Rechtsbehelf eine aufschiebende Wirkung verbunden sei. Daher seien die deutschen Behörden verpflichtet gewesen, die aufschiebende Wirkung durch Anordnung der sofortigen Vollziehung der Heranziehungsbescheide wieder zu beseitigen.

1042

Fazit: Die Entscheidung *Tafelweindestillation* betrifft also die Verpflichtung der Behörden, von den ihr zu Gebote stehenden Möglichkeiten auch Gebrauch zu machen – insbesondere vor dem Hintergrund, dass hier weiterer Zeitablauf dazu geführt hätte, dass das geforderte Ergebnis, nämlich Tafelwein vom Markt zu nehmen, im betreffenden Jahr nicht mehr wirksam hätte erreicht werden können.⁴ Es war lange Zeit fraglich, ob sich die Aussage dieser Entscheidung, nämlich bestimmte Standards unter Anordnung des Sofortvollzugs durchzusetzen, auch im Bereich des Umwelt- und Wirtschaftsverwaltungsrechts durchsetzen würde. Denn gerade im Umweltrecht wurde immer wieder der Vorwurf erhoben, es gebe ein Vollzugsdefizit.⁵ Nunmehr hat der EuGH

1043

¹ Vgl. dazu *Schoch*, NVwZ 1999, 457 ff. und *Winter*, NVwZ 1999, 467 ff.

² Vgl. dazu *R. Schmidt*, JuS 1999, 1107 ff.

³ EuGH Slg. 1990 I-2879 = EuZW 1990, 384 - *Tafelweindestillation*.

⁴ *Jannasch*, NVwZ 1999, 495, 496.

⁵ Vgl. nur *Scheunig*, NVwZ 1999, 475 ff.

in Bezug auf die Rückforderung gemeinschaftsrechtswidrig gewährter Subventionen entschieden, dass eine nationale Regelung, nach der die Einlegung eines Rechtsbehelfs gegen einen staatlichen Zahlungsbescheid automatisch die Aussetzung der Vollziehung herbeiführt (wie das bei § 80 I VwGO der Fall ist), gegen die Verpflichtung des Mitgliedsstaates zur effektiven und raschen Rückforderung gemeinschaftsrechtswidriger Beihilfen verstoße.⁶ Dem kann das deutsche Prozessrecht jedoch auch ohne Nichtanwendung des § 80 I VwGO ohne weiteres nachkommen, indem es die europarechtlichen Vorgaben als „öffentliches Interesse“ i.S.v. § 80 II S. 1 Nr. 4 VwGO ansieht und die nationale Behörde zum Erlass einer (die aufschiebende Wirkung eines Widerspruchs ausschließende) Anordnung der Vollziehung verpflichtet. Allerdings ist zu beachten, dass eine generelle, vom Einzelfall unabhängige Pflicht, die gemeinschaftsrechtlichen Interessen durch Erlass einer Anordnung der sofortigen Vollziehung umzusetzen, nicht besteht. Etwas anderes gilt, wenn aufgrund besonderer europarechtlicher Vorschriften oder einer bestandskräftigen Kommissionsentscheidung (§ 249 EG) eine gemeinschaftsrechtliche Pflicht zum Sofortvollzug des EG-Rechts und damit auch des nationalen Vollzugsakts besteht.⁷

II. Maßstäbe für die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes

1044 Genauere Maßstäbe, wie die nationalen Gerichte über die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes zu entscheiden haben, wenn die Rechtmäßigkeit einer Norm des Gemeinschaftsrechts in Frage steht, enthält eine Entscheidung des EuGH aus dem Jahre 1991.⁸ Dem Urteil lag der Sachverhalt zugrunde, dass einige Zuckerfabriken zu einer Abgabe herangezogen wurden, deren europäische Rechtsgrundlage von zwei deutschen Finanzgerichten in Zweifel gezogen wurde. Es ging also um die Frage nach der Gültigkeit einer gemeinschaftsrechtlichen Norm und nicht nur um eine Frage der Auslegung des Gemeinschaftsrechts. Auf die von den Finanzgerichten weiter gestellte Frage, ob das nationale Gericht in einer derartigen Situation vorläufigen Rechtsschutz gewähren dürfe, hat der EuGH eine solche Befugnis grundsätzlich bejaht. Er hat aber zugleich deutlich einschränkende Voraussetzungen aufgestellt. Beim Vollzug von Europäischem Gemeinschaftsrecht müssen für die Aussetzung der Vollziehung „von auf einer Gemeinschaftsverordnung beruhenden Verwaltungsakten im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes, das hinsichtlich der Antragstellung und der Sachverhaltsfeststellung dem nationalen Verfahrensrecht unterliegt, in allen Mitgliedstaaten einheitliche Regelungen gelten“⁹. Näher begründet wird dies mit Art. 185 EGV (nun Art. 242 EG) i.V.m. der Verfahrensordnung des EuGH (Art. 83 VerfO). Danach soll die Vollziehung eines angefochtenen Verwaltungsakts nur ausgesetzt werden, wenn

- erhebliche Zweifel an der Gültigkeit der Gemeinschaftsverordnung bestehen,
- das Gericht die Frage dieser Gültigkeit dem EuGH, soweit dieser noch nicht damit befasst ist, vorlegt,
- die Eilentscheidung dringlich ist und dem Antragsteller ein schwerer und irreparabler Schaden droht und
- schließlich die Interessen der Gemeinschaft angemessen berücksichtigt wurden.

⁶ Vgl. EuGH EuZW **2007**, 56 ff. – *Scott Paper* (mit Bespr. v. *Gundel*, JA **2007**, 668).

⁷ Vgl. EuGH a.a.O.

⁸ EuGH NVwZ **1991**, 460 – *Zuckerfabrik Süderdithmarschen*.

⁹ EuGH NVwZ **1991**, 460, 461.

Es ist fraglich, ob der EuGH zur Aufstellung solcher vereinheitlichenden Standards berechtigt ist. Die einzelstaatlichen Verfahrensordnungen stellen nationales Recht dar und wurden bewusst nicht auf Gemeinschaftsebene harmonisiert. Daher wird diese Vereinheitlichungsrechtsprechung teilweise als Kompetenzüberschreitung bewertet.¹⁰ Jedenfalls ergeben sich aus o.g. Entscheidung des EuGH gewichtige und praktische Konsequenzen: Wenn ein nationales Gericht Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsakts hat, die darauf beruhen, dass es die Gültigkeit einer Rechtsnorm der EG in Zweifel zieht, kann es zwar (unter den genannten einschränkenden Voraussetzungen) vorläufigen Rechtsschutz gewähren. Es muss aber zugleich die Frage nach der Gültigkeit der Rechtsnorm dem EuGH zur Entscheidung gem. Art. 234 EG vorlegen.

Eine Parallele ist in einem neuen Judikat des EuGH¹¹ zur Rückforderung von gemeinschaftsrechtswidrig gewährten Beihilfen durch die Mitgliedstaaten zu erkennen. Dort sieht der EuGH den § 48 VwVfG offenbar als eine rein nationale Rechtsgrundlage für die Rückforderung an. Nationalstaatliche Vertrauensgesichtspunkte oder Ermessenserwägungen erkennt er nicht mehr an. Vgl. dazu *R. Schmidt*, BesVerwR I, Rn 517 ff.

III. Maßstäbe für den Erlass einer einstweiligen Anordnung

In einer Entscheidung aus dem Jahre 1995 konstatiert der EuGH, dass dieselben Maßstäbe, anhand derer vorläufiger Rechtsschutz gegen einen Verwaltungsakt gewährt werden darf (vgl. oben und § 80 V i.V.m. II S. 1 Nr. 4 VwGO) jedenfalls im Grundsatz auch für den Erlass einer einstweiligen Anordnung (§ 123 VwGO) gelten.¹² Der Entscheidung lag der Streit um die **Bananenmarktordnung** zugrunde.

1045

Zum 1.7.1993 wurde von der EG eine Marktordnung (Verordnung des Rates 404/93) für Bananen eingeführt, die die Importmenge von Bananen aus mittel- und südamerikanischen Ländern (sog. Dollarbananen) reduzierte und mit einem Zoll belegte. Diese Regelung bezweckt, den Absatz der teureren Bananen aus den mit der EU assoziierten AKP-Ländern (Asien-Karibik-Pazifik), aus Spanien und Griechenland sowie aus den französischen Überseegebieten zu unterstützen. Diese Ordnung führte vor allem in der Bundesrepublik Deutschland als eines der Hauptimportländer von mittel- und südamerikanischen Bananen dazu, dass die deutschen Behörden die Einfuhrmengen von billigen Dollarbananen durch entsprechende Verfügungen reduzieren mussten. Das führte zu erheblichen Umsatzeinbußen bei den betroffenen Fruchthandelsgruppen (insbesondere war die Atlanta-Fruchthandelsgruppe von der Regelung betroffen). Die VO 404/93 wurde 1995 durch die VO 478/95 abgelöst. Eine neue Ordnung ist am 1.7.2001 in Kraft getreten.

Die Bundesrepublik Deutschland hielt die Bananenmarktordnung für mit dem Europäischen Primärrecht unvereinbar und erhob gem. Art. 173 II EGV (nun Art. 230 II EG) Klage vor dem EuGH. Auch die von der beschränkten Einfuhrmenge betroffene Atlanta-Fruchthandelsgruppe war mit der Bananenmarktordnung nicht einverstanden und beantragte beim VG Frankfurt a.M. vorläufigen Rechtsschutz in Bezug auf die Kontingentierung der Bananen für das Jahr 1995. Das VG war nicht sicher, ob es in einer derartigen Situation, in der es um die Rechtmäßigkeit von Gemeinschaftsrecht geht, überhaupt einen einstweiligen Rechtsschutz nach nationalem Recht gewähren dürfe und

1046

¹⁰ Vgl. ausführlich *Schoch*, in: *Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner*, VwGO, § 80 Rn 270.

¹¹ EuGH NVwZ **1998**, 45 ff.

¹² EuGH Slg. **1995**, I-3799 = NJW **1996**, 1333 – *Atlanta Fruchthandel*.

legte diese Frage dem EuGH vor.¹³ Gleichzeitig legte es dem EuGH auch die Frage nach der Rechtmäßigkeit der Bananenmarktordnung vor. Auf die Klage der Bundesrepublik Deutschland hin hat der EuGH entschieden, dass die Bananenmarktordnung mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sei, auch wenn sie gegen die Regeln des GATT bzw. der WTO verstoße.¹⁴ Bezüglich des Vorlagebeschlusses des VG Frankfurt a.M. hob der EuGH¹⁵ unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die Entscheidung *Zuckerfabrik Süderdithmarschen* hervor, welchen vorläufigen Rechtsschutz die nationalen Gerichte den Bürgern aufgrund des Gemeinschaftsrechts gewähren müssen. Hierbei stellt er hinsichtlich der hierfür zu fordernden Voraussetzungen ganz ähnliche Maßstäbe auf wie in der die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes betreffenden Entscheidung *Zuckerfabrik Süderdithmarschen*. Danach darf ein nationales Gericht eine einstweilige Anordnung in Bezug auf einen zur Durchführung einer Gemeinschaftsverordnung erlassenen nationalen Verwaltungsakt nur dann erlassen,

- wenn es erhebliche Zweifel an der Gültigkeit der Handlung der Gemeinschaft hat und diese Gültigkeitsfrage, sofern der Gerichtshof mit ihr noch nicht befasst ist, diesem selbst vorlegt,
- wenn die Entscheidung dringlich in dem Sinne ist, dass die einstweiligen Anordnungen erforderlich sind, um zu vermeiden, dass die sie beantragende Partei einen schweren und irreparablen Schaden erleidet,
- wenn es das Interesse der Gemeinschaft angemessen berücksichtigt,
- und wenn es bei der Prüfung aller dieser Voraussetzungen die Entscheidungen des Gerichtshofs oder des Gerichts (erster Instanz) über die Rechtmäßigkeit der Verordnung oder einen Beschluss im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes betreffend gleichartiger einstweiliger Anordnungen auf Gemeinschaftsebene beachtet.

1047 Da der EuGH bereits zuvor (auf die Klage der Bundesrepublik Deutschland hin) die Bananenmarktordnung für mit dem Europäischen Gemeinschaftsrecht vereinbar erklärt hatte, bedeutete dies in der Konsequenz, dass eine einstweilige Anordnung nicht ergehen konnte. Die Atlanta-Fruchthandelsgruppe war mit dieser Rechtsprechung nicht einverstanden und wollte sich bezüglich ihres weiteren Vorgehens die Maastricht-Entscheidung des BVerfG zunutze machen. Denn dort hatte das BVerfG erklärt, dass wenn Organe der EG ihre Handlungsbefugnisse überschritten (**Kompetenzüberschreitung**)¹⁶, daraus hervorgegangene Rechtsakte für deutsche Stellen nicht verbindlich seien und somit kein Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts gegenüber nationalem Recht bestehe, sodass Prüfungsmaßstab der fraglichen nationalen Norm wieder das Grundgesetz sei. Des Weiteren räumte das BVerfG a.a.O. für sich dann eine Prüfungscompetenz (freilich mit dem Grundgesetz als Prüfungsmaßstab) ein, wenn **fundamentale Grundrechtsprinzipien** (evidente und generelle Missachtung der Grundrechte durch die Gemeinschaft) betroffen sind.¹⁷ Würde

¹³ VG Frankfurt a.M. EuZW **1994**, 160.

¹⁴ EuGH Slg. **1994**, I-4973 = NJW **1995**, 945 – *Deutschland/Rat*. Wegen Verstoßes gegen Bestimmungen der WTO verklagte Chiquita, der größte Bananenkonzern der Welt und Hauptproduzent der sog. Dollarbananen, die EU-Kommission auf Schadensersatz i.H.v. über 564 Millionen € (vgl. Financial Times Deutschland v. 26.1.2001 und NJW **2001** Heft 7 S. LV). Des Weiteren erhielt die EU-Kommission von der WTO die Maßgabe, eine neue, nicht den Bestimmungen der WTO zuwiderlaufende Bananenmarktordnung zu schaffen. Eine neue Ordnung ist – wie gesagt – am 1.7.2001 in Kraft getreten. Diese ist nach Meinung der EU-Kommission mit den Bestimmungen der WTO vereinbar. Aber auch diese neue Ordnung verbessert nach Meinung von Chiquita die Situation für die Anbieter der sog. Dollarbananen nicht.

¹⁵ EuGH Slg. **1995** I-3799 = NJW **1996**, 1333 – *Atlanta Fruchthandel*.

¹⁶ Zum Prinzip der begrenzten Handlungsermächtigung vgl. *Köster/Schröder*, NJW **2001**, 273.

¹⁷ BVerfGE **89**, 155, 188. Vgl. dazu auch *Lecheler*, JuS **2001**, 120, 122 und *Heselhaus/Schmidt-De Caluwe*, NJW **2001**, 263, 267.

die Bananenmarktordnung also lediglich durch eine Kompetenzüberschreitung des Rates der EG zustande gekommen sein bzw. durch sie fundamentale Grundrechtsprinzipien des GG verletzt werden (so die Überlegung der Atlanta-Fruchthandelsgruppe), hätte das die Unanwendbarkeitserklärung derselben durch das BVerfG für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland zur Folge, und der Weg wäre frei für einen unkontingierten Import von Drittlandsbananen. Die Atlanta-Fruchthandelsgruppe beantragte daher beim VG Frankfurt a.M. nunmehr festzustellen, dass die ihnen von der deutschen Behörde erteilten Bescheide und Widerspruchsbescheide insoweit rechtswidrig seien, als sie sie in der Einfuhr von Dollarbananen in die Europäische Gemeinschaft beschränkten. Die Anwendung der Einfuhrregelung sei wegen Verstoßes gegen Art. 2 I, 14 I, 12 I und 3 I GG verfassungswidrig. Das VG Frankfurt a.M. hat mit Beschluss v. 24.10.1996 (EuZW 1997, 182) das Verfahren ausgesetzt und die Frage der Vereinbarkeit der Einfuhrregelungen mit Art. 2 I, 14 I, 12 I und 3 I GG erwartungsgemäß dem BVerfG gem. Art. 100 I GG (analog¹⁸) zur Entscheidung vorgelegt. Sollte das BVerfG die Statthaftigkeit dieser Vorlage verneinen oder die Frage bejahen, stelle sich die Frage, ob die deutschen Zustimmungsgesetze zu den EG-Verträgen insoweit mit dem GG vereinbar seien, als sie dem Gemeinschaftsgesetzgeber die Befugnis übertragen hätten, die genannten gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften in der Bundesrepublik Deutschland in Geltung zu setzen. Das BVerfG erklärte diese Richtervorlage für unzulässig, weil weder die geltend gemachte Kompetenzüberschreitung noch eine evidente und generelle Missachtung der Grundrechte durch die Gemeinschaft zu erkennen sei.¹⁹

IV. Ausschließliche Kompetenz des EuGH zum Erlass von einstweiligen Anordnungen bei Untätigkeit eines Gemeinschaftsorgans

Einer weiteren Entscheidung des EuGH²⁰ lag ebenfalls die Bananenmarktordnung zugrunde. Vorlegendes Gericht war der VGH Kassel.²¹ Er legte dem EuGH zum einen die Frage vor, ob die Bananenmarktordnung Raum für Härtefallregelungen lasse, die dadurch auftreten, dass Importeure von Drittlandsbananen oder nicht traditionellen AKP-Bananen (also von sog. Dollarbananen, s.o.) in existentielle Schwierigkeiten geraten, wenn ihnen auf der Grundlage der zu berücksichtigenden Referenzjahre ein ungewöhnlich niedriges Kontingent zugeteilt worden ist. Zum anderen ging es bei dem Vorlagebeschluss um die Befugnis der nationalen Gerichte, bis zum Erlass einer Härtefallregelung vorläufige Maßnahmen zu treffen. Der EuGH bejahte die Möglichkeit der Regelung von Härtefällen. Der Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes könne eine Ausnahme wegen besonderer Härte begründen.

Des Weiteren konstatierte der EuGH, dass die Befugnis und Verpflichtung zum Erlass von Härterege-lungen ausschließlich der Kommission zukommt. Erlasse die Kommission keine derartige Regelung, seien die nationalen Gerichte nicht befugt, vorläufige Maßnahmen zu erlassen, bis das Organ tätig geworden ist. Der Vertrag sehe keine Möglichkeit für ein nationales Gericht vor, den Gerichtshof im Wege einer Vorlage zu ersuchen, durch Vorabentscheidung die Untätigkeit eines Organs festzustellen; die Kontrolle der Untätigkeit falle in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaftsgerichtsbarkeit.²²

1048

¹⁸ Zu der Frage, ob Art. 100 I GG direkt oder analog in Betracht kommt, vgl. *Lecheler*, JuS **2001**, 120, 122.

¹⁹ BVerfGE **102**, 147 ff. (Vereinbarkeit der Bananenmarktordnung mit dem Grundgesetz) mit Bespr. von *Lecheler*, JuS **2001**, 120 ff.

²⁰ EuGH Slg. **1996**, I-6065 = NJW **1997**, 1225.

²¹ Vorlagebeschluss vom 9.2.1995 mit Änderungsbeschluss vom 10.1.1996.

²² EuGH Slg. **1996**, I-6065 Rn 58.

Die nationalen Gerichte sind nach dem EuGH also nicht befugt, im Rahmen des Verfahrens zur Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes vorläufige Maßnahmen zu treffen, bis die Kommission nach Art. 30 der Verordnung einen Rechtsakt zur Regelung der bei den Marktbeteiligten vorliegenden Härtefälle erlassen hat.