SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JEAN MISCHO
vom 28. November 1989 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Die Kommission hat am 13. Mai 1986 die Empfehlung 86/198/EGKS zur Schaffung eines Vorrechts für Forderungen wegen Umlagen auf die Erzeugung von Kohle und Stahl (ABl. L 144, S. 40) erlassen, wonach die Mitgliedstaaten nach den dort vorgesehenen Modalitäten bis zum 1. Januar 1988 in allen in ihrem nationalen Recht vorgesehenen Fällen kollektiver Vollstreckungsmaßnahmen den Forderungen aufgrund der Anwendung der Umlagen nach Artikel 49 und 50 EWG-Vertrag ein Vorrecht einräumen müssen.

2. Da Italien die zur Erfüllung dieser Verpflichtung erforderlichen Umsetzungsmaßnahmen noch nicht getroffen hat, stützte die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, vertreten durch die Kommission, ihren Antrag auf Feststellung eines Vorrechts für bestimmte Forderungen, die sie aufgrund zweier Entscheidungen vom 23. Februar 1982 und 5. September 1986 besaß, in dem am 3. Februar 1987 gegen die Acciaierie e ferriere Busseni SpA eröffneten Konkursverfahren unmittelbar auf die genannte Empfehlung.

3. Unter diesen Umständen sah sich das Tribunale civile e penale Brescia, bei dem die EGKS Einspruch gegen die ablehnende Entscheidung des Konkursrichters erhoben hatte, zu der Frage nach der „Bedeutung und Wirkung der Empfehlung 86/198 in der italienischen Rechtsordnung" [1] veranlaßt und hat dem Gerichtshof gemäß Artikel 41 EGKS-Vertrag drei Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt, die Gegenstand dieser Schlußanträge sind.

4. Diese drei Fragen, wegen deren genauen Wortlauts ich auf den Sitzungsbericht verweise, betreffen

1) die „unmittelbare und sofortige Wirkung", insbesondere der Artikel 1 und 2 der Empfehlung 86/198,

2) im Falle einer solchen Wirkung der Empfehlung ihre Geltung für Forderungen, die vor ihrem Erlaß entstanden sind,

3) falls die Empfehlung eine solche Wirkung dagegen nicht hat, den zwingenden Charakter des Endtermins des 1. Januar 1988 und die sich aus seiner Nichtbeachtung ergebenden Folgen im innerstaatlichen Recht.

5. Die Kommission hat in ihren beim Gerichtshof eingereichten schriftlichen Erklärungen zwei Vorfragen aufgeworfen, nämlich ob die dritte Frage, die ein rein innerstaatliches Rechtsproblem betreffe, zulässig sei und ob die beiden anderen Fragen, denen der Wortlaut des Artikels 41 EGKS-Vertrag entgegenstehe, da sie sich auf die Auslegung und nicht auf die Gültigkeit einer Handlung der Hohen Behörde der EGKS bezögen, zulässig seien.

* Originalsprache: Französisch.

1 — S. 2 des Vorabentscheidungsersuchens.

6. Im Gegensatz zur Kommission werde ich jedoch nicht mit einer Prüfung der Zulässigkeit der dritten Frage beginnen, da diese nur für den Fall der Verneinung der ersten Frage gestellt worden ist und sich jedenfalls in zwei Teile zerlegen läßt, von denen nur der zweite ausdrücklich eine Frage des innerstaatlichen Rechts betrifft, während der erste so verstanden werden kann, daß er sich auf die Auslegung der Bestimmung der Empfehlung bezieht, die die Frist für ihre Durchführung festlegt.

7. Außerdem ist die zweite Vorfrage die bei weitem wichtigere, da sie die Zuständigkeit des Gerichtshofes in Frage stellt, aufgrund von Artikel 41 EGKS-Vertrag über Fragen nach der Auslegung des EGKS-Vertrags und der zu seiner Durchführung ergangenen Handlungen zu entscheiden.

I — Die Zuständigkeit des Gerichtshofes, über die Auslegung des EGKS-Rechts im Wege der Vorabentscheidung zu entscheiden

8. Artikel 41 EGKS-Vertrag lautet folgendermaßen:

„Der Gerichtshof allein entscheidet, und zwar im Wege der Vorabentscheidung, über die Gültigkeit von Beschlüssen der Hohen Behörde und des Rates, falls bei einem Streitfall vor einem staatlichen Gericht diese Gültigkeit in Frage gestellt wird."

9. Der EGKS-Vertrag sieht also nicht ausdrücklich die Möglichkeit oder die Verpflichtung vor, eine Auslegungsfrage zur Vorabentscheidung vorzulegen, wie dies die Artikel 177 EWG-Vertrag und 150 EAG-Vertrag tun.

10. Erklärt wird das im allgemeinen damit, daß die Kommission im Rahmen des EGKS-Vertrags im Gegensatz zum EWG-Vertrag sehr weitgehende Befugnisse einer unmittelbaren Steuerung besitzt, so daß die nationalen Behörden und die nationalen Gerichte seltener wegen der Durchführung oder Anwendung des EGKS-Rechts angerufen werden[2]. Die Notwendigkeit eines Systems der Vorlage von Auslegungsfragen zur Vorabentscheidung scheint daher bei der Abfassung des EGKS-Vertrags weniger stark empfunden worden zu sein als bei der Abfassung des EWG- und EAG-Vertrags.

11. Heißt das, daß ein solches Ersuchen um Auslegung im Rahmen des EGKS-Vertrags nicht möglich ist?

12. Das Urteil des Gerichtshofes vom 2. Oktober 1985 in der Rechtssache 329/84 (Gerlach und Co./Minister van Economische Zaken, Slg. 1985, 3507) stellt meines Erachtens die entsprechende Zuständigkeit des Gerichtshofes nicht implizit fest. Weder die erste noch die dritte Vorabentscheidungsfrage betrafen reine Auslegungsprobleme von EGKS-Empfehlungen, wie die Kommission behauptet. Die erste Frage ging dahin, ob eine EWG-Verordnung auch auf Erzeugnisse anwendbar ist, die unter den EGKS-Vertrag fallen, und die dritte Frage betraf die Gültigkeit einer EGKS-Empfehlung der Kommission. Daß sich der Gerichtshof bei der Beantwortung der beiden Fragen auch auf sekundärrechtliche Vorschriften der EGKS gestützt und sie dabei ausgelegt hat, zeigt höchstens, daß die Prüfung der Gültigkeit eines Rechtsakts oft die Auslegung dieses oder anderer Rechtsakte beinhaltet.

2 — Siehe in diesem Sinne: Waelbroeck, Louis, Vignes, Dewost und Vandersanden: *Le droit de la Communauté économique européenne*, Band 10, Éditions de l'université de Bruxelles, 1983, S. 179, und Joliet: *Le droit institutionnel des Communautés européennes, le contentieux*, Faculté de droit, d'économie et de sciences sociales Lüttich, 1981, S. 167.

13. Die Antwort auf die Frage nach der Zuständigkeit des Gerichtshofes ist somit offen, und ich meine mit der Kommission, daß sie zu bejahen ist.

14. Artikel 31 EGKS-Vertrag, der das Gegenstück zu Artikel 164 EWG-Vertrag ist, lautet folgendermaßen:

„Der Gerichtshof sichert die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung dieses Vertrages und der Durchführungsvorschriften."

15. Auch wenn diese Artikel selbst keine Zuständigkeit verleihen, legen sie doch die Aufgabe des Gerichtshofes im Rahmen der beiden Verträge fest und dienen insoweit als Eckstein des Gerichtssystems der Europäischen Gemeinschaften.

16. Deshalb hat sich der Gerichtshof bei seinen Erwägungen in dem Urteil „Les Verts" vom 23. April 1986 [3] insbesondere auf Artikel 164 EWG-Vertrag für die Feststellung bezogen, daß eine Nichtigkeitsklage sich auch gegen Handlungen des Europäischen Parlaments richten könne, die dazu bestimmt seien, Rechtswirkungen gegenüber Dritten zu entfalten, obwohl Artikel 173 EWG-Vertrag im Gegensatz zu Artikel 38 EGKS-Vertrag ausdrücklich nur die Handlungen des Rats und der Kommission nenne. Der Gerichtshof hat dazu folgendes ausgeführt:

„Eine Auslegung von Artikel 173 EWG-Vertrag, die die Handlungen des Europäischen Parlaments aus dem Kreis der anfechtbaren Handlungen ausschlösse, würde zu einem Ergebnis führen, das sowohl dem Geist des Vertrags, wie er in *Artikel 164* Ausdruck gefunden hat, als auch seinem System zuwiderliefe" (Randnr. 25).

17. Bereits in seinem Urteil IBM vom 11. November 1981 [4] hatte der Gerichtshof den Begriff der Handlungen, gegen die die Anfechtungsklage nach Artikel 173 EWG-Vertrag gegeben ist, aufgrund folgender Erwägung weit ausgelegt:

„Diese Klage soll dazu dienen, gemäß *Artikel 164* die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung des Vertrages zu sichern; eine die Zulässigkeitsvoraussetzungen dahin einschränkende Auslegung, daß die Klage nur gegen die in Artikel 189 genannten Arten von Handlungen gegeben wäre, würde diesem Ziel zuwiderlaufen" (Randnr. 8).

18. In seinem Urteil Fediol vom 4. Oktober 1983 [5] hat der Gerichtshof auch auf den „Sinngehalt der Grundsätze, auf denen die *Artikel 164* und 173 EWG-Vertrag beruhen", verwiesen und den Klägerinnen in den Antidumpingverfahren „das Recht" zuerkannt,

„eine gerichtliche Kontrolle in Anspruch zu nehmen, die der Natur der auf diesem Gebiet den Organen der Gemeinschaft vorbehaltenen Befugnisse Rechnung trägt" (Randnr. 29).

19. Schließlich hat der Gerichtshof in dem Urteil Foto-Frost vom 22. Oktober 1987 [6] das Erfordernis einer *einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts* und die notwendige *Kohärenz* des vom EWG-Vertrag geschaffenen *Rechtsschutzsystems* sowie die Tatsache, daß er selbst am besten in der Lage ist, über die Gültigkeit von Gemeinschaftshandlungen zu entscheiden, als Be-

3 — Urteil vom 23. April 1986 in der Rechtssache 294/83, Parti écologiste „Les Verts"/Europäisches Parlament, Slg. 1986, 1339.

4 — Urteil vom 11. November 1981 in der Rechtssache 60/81, IBM/Kommission, Slg. 1981, 2639.

5 — Urteil vom 4. Oktober 1983 in der Rechtssache 191/82, Fediol/Kommission, Slg. 1983, 2913.

6 — Urteil vom 22. Oktober 1987 in der Rechtssache 314/85, Foto-Frost/Hauptzollamt Lübeck-Ost, Slg. 1987, 4199.

gründung für seine ausschließliche Zuständigkeit für die Nichtigerklärung von Handlungen der Gemeinschaftsorgane angeführt, obwohl Artikel 177 EWG-Vertrag, diesmal im Gegensatz zu Artikel 41 EGKS-Vertrag, eine Auslegung nicht ausdrücklich ausschließt, die auch den innerstaatlichen Gerichten, deren Entscheidungen selbst noch mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können, diese Zuständigkeit einräumt (siehe die Randnrn. 12 bis 20).

20. Diese Urteile zeigen, daß der Gerichtshof sich wiederholt auf Artikel 164 EWG-Vertrag und die sich daraus ergebenden Grundsätze gestützt hat, um die Vertragsbestimmungen über die einzelnen Rechtsbehelfe weit und kohärent auszulegen, was, wenn nötig, bis zur Behebung von Versäumnissen und Ausfüllung von Lücken geht.

21. Meines Erachtens spricht nichts dagegen, im vorliegenden Fall ebenso zu verfahren und unter Bezugnahme auf Artikel 31 EGKS-Vertrag die Zuständigkeit des Gerichtshofes zur Vorabentscheidung auch über die Auslegung des EGKS-Rechts festzustellen, und zwar im wesentlichen aus folgenden Gründen:

22. Zunächst ist in dem — begrenzten — Maße, in dem die nationalen Behörden das EGKS-Recht durchzuführen und die nationalen Gerichte es anzuwenden haben, das Erfordernis der Einheitlichkeit des Gemeinschaftsrechts genauso zwingend wie im Rahmen des EWG-Vertrags. Der Gerichtshof hat in seinem Urteil Rheinmühlen vom 16. Januar 1974[7] ganz klar festgestellt, daß das System der Vorabentscheidung

„von *entscheidender* Bedeutung dafür [ist], daß das vom Vertrag geschaffene Recht wirklich gemeinsames Recht bleibt", und daß es „gewährleisten [soll], daß dieses Recht in allen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft *immer die gleiche* Wirkung hat". Der Gerichtshof kommt zu dem Ergebnis, daß „jede Lücke in dem so geschaffenen System ... sogar die Wirksamkeit der Vertragsvorschriften und des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts in Frage stellen" würde (Randnr. 2).

23. Da die Aufgabe, die dem Gerichtshof nach dem EWG- und dem EGKS-Vertrag übertragen worden ist, dieselbe ist und in beiden Fällen die Auslegung des Rechts umfaßt, muß er auch im Rahmen des EGKS-Vertrags über die zur wirksamen Erfüllung der Aufgabe erforderlichen Mittel verfügen.

24. Zweitens kann, ebenso wie die Anwendung des Rechts sich nicht von seiner Auslegung trennen läßt (hier ist auf Artikel 164 EWG- und Artikel 31 EGKS-Vertrag hinzuweisen), die Prüfung der Gültigkeit eines Rechtsakts nicht ohne die gleichzeitige Auslegung dieses Rechtsakts oder des Rechts erfolgen, aufgrund dessen seine Gültigkeit in Frage gestellt wird. Wie wir gesehen haben, stellt das Urteil Gerlach ein solches Beispiel dar. Generalanwalt VerLoren van Themaat hat in seinen Schlußanträgen vom 2. März 1983 in der Rechtssache 168/82 (EGKS/Ferriere Sant'Anna SpA in Konkurs, Slg. 1983, 1687, 1701) denselben Standpunkt vertreten, indem er sich den Ausführungen der Kommission angeschlossen hat, wonach es

„unmöglich [erscheint], die Gültigkeit einer Entscheidung zu beurteilen, ohne gleichzeitig die Vertragsbestimmungen auszulegen, aus denen die Kommission die Befugnis zum Erlaß dieser Entscheidung" herleitet

7 — Urteil vom 16. Februar 1974 in der Rechtssache 166/73, Rheinmühlen Düsseldorf/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Slg. 1974, 33.

(siehe den Tatbestand des Urteils des Gerichtshofes vom 17. Mai 1983, Slg. 1981, 1681, 1689) [8].

25. In seinem Urteil Celestri vom 21. März 1985 [9] hat der Gerichtshof selbst festgestellt, daß im Rahmen der Aufgabenteilung zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof, wie sie sich aus Artikel 41 EGKS-Vertrag ergibt,

„der Gerichtshof die Handlung, deren Gültigkeit angezweifelt wird, in den gemeinschaftsrechtlichen Zusammenhang einordnen und die sich hieraus ergebenden Auslegungsgesichtspunkte prüfen [muß], um dem nationalen Gericht eine für die Lösung des Ausgangsrechtsstreits brauchbare Antwort geben zu können" (Randnr. 12).

26. Das Urteil des Gerichtshofes vom 17. November 1983 in der Rechtssache 292/82 (Merck/Hauptzollamt Hamburg-Jonas, Slg. 1983, 3781), das aufgrund von Artikel 177 EWG-Vertrag ergangen ist, stellt dafür ein typisches Beispiel dar. Der Gerichtshof, der ausdrücklich nach der Gültigkeit mehrerer Gemeinschaftsverordnungen gefragt worden war, legte zunächst ausführlich die maßgeblichen Vorschriften aus, bevor er feststellte, daß

„aufgrund dieser Auslegung der streitigen Vorschriften ... die Fragen nach ihrer Gültigkeit gegenstandslos" sind (Randnr. 18).

27. Aufgrund dessen zögere ich nicht, mich der Ansicht anzuschließen, daß der Gerichtshof, der zur Vorabentscheidung über die Gültigkeit der Handlungen der Organe der EGKS zuständig sei, auch zur Vorabentscheidung über die Auslegung dieser Handlungen und sogar zur Auslegung des Vertrages befugt sei [10].

28. Schließlich läßt sich, da der EGKS-Vertrag vor dem EWG-Vertrag entstanden ist, meines Erachtens aus der Unterschiedlichkeit der beiden Verträge nicht darauf schließen, daß der Gerichtshof für Vorabentscheidungen über die Auslegung des EGKS-Rechts nicht zuständig sei. Der Gerichtshof hat in seinem Urteil Foto-Frost den Umstand außer acht gelassen, daß Artikel 177 EWG-Vertrag, obwohl nach Artikel 41 EGKS-Vertrag entstanden, seine ausschließliche Zuständigkeit für die Feststellung der Ungültigkeit der Handlungen der Gemeinschaftsorgane nicht ausdrücklich feststellt. Der Gerichtshof hat somit eine Lücke im EWG-Vertrag geschlossen, die auf den ersten Blick nicht auf einem bloßen Versehen beruhen konnte, da die Verfasser des EWG-Vertrags das Modell des EGKS-Vertrags vor Augen hatten. Dasselbe gilt für das Urteil „Les Verts", wo der Gerichtshof Artikel 38 EGKS-Vertrag zur Begründung seiner Feststellung herangezogen hat, daß eine Nichtigkeitsklage nach Artikel 173 EWG-Vertrag auch gegen Handlungen des Europäischen Parlaments erhoben werden könne, obwohl der nach dem Artikel 38 EGKS-Vertrag entstandene Artikel 173 EWG-Vertrag als Ausdruck des neuesten Standpunkts der Verfasser der Verträge in dieser Frage hätte angesehen werden können. Nachdem der Gerichtshof die Artikel 173 und 177 EWG-Vertrag im Einklang mit den Artikeln 38 und 41 EGKS-Vertrag ausgelegt hat, kann er meines Erachtens erst recht seine

8 — Siehe auch die Schlußanträge des Generalanwalts Sir Gordon Slynn vom 27. März 1984 in der Rechtssache 36/83, Mabanaft/HZA Emmerich, Slg. 1984, 2528, 2530: „Es ist wohl klar, daß bei der Frage nach der Gültigkeit eines Rechtsakts die erste fast unvermeidliche Aufgabe in der Untersuchung besteht, welcher Art der streitige Rechtsakt ist. Ist der Rechtsakt schriftlich niedergelegt, bedeutet das, daß die verwendeten Begriffe auszulegen sind. Geht es um die Vereinbarkeit eines Beschlusses der Hohen Behörde mit Vorschriften des Vertrages, zwingt dies den Gerichtshof, sich auf den wirklichen Sinn des Vertrages zu konzentrieren."

9 — Urteil vom 21. März 1985 in der Rechtssache 172/84, Celestri/Ministero delle finanze, Slg. 1985, 963.

10 — Siehe insbesondere Wohlfahrt, in Grabitz: *Kommentar zum EWG-Vertrag*, zu Artikel 177, Randnr. 13: „Wenn der Europäische Gerichtshof zur Vorabentscheidung über die Gültigkeit einer Vorschrift, die immer deren Auslegung voraussetzt, befugt ist, muß er erst recht zur Auslegung befugt sein, falls er von einem nationalen Gericht darum ersucht wird."

Auslegung des Artikels 41 EGKS-Vertrag an Artikel 177 EWG-Vertrag orientieren.

29. Die Frage, unter welchen Voraussetzungen der Gerichtshof seine Auslegungszuständigkeit ausüben kann, die ihm somit auch im Rahmen des EGKS-Vertrags zuzuerkennen ist, und insbesondere, ob die Unterschiede zwischen den Absätzen 2 und 3 des Artikels 177 EWG-Vertrag zu übernehmen sind, braucht in dieser Rechtssache nicht entschieden zu werden. Da das Tribunale civile e penale Brescia dem Gerichtshof die hier in Rede stehenden Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt hat, ist es für die Begründung der Zuständigkeit des Gerichtshofes im vorliegenden Fall gleichgültig, ob es dies aufgrund einer bloßen Möglichkeit oder aufgrund einer Verpflichtung getan hat.

30. Sollte es der Gerichtshof dennoch für zweckmäßig halten, nähere Ausführungen zu den Modalitäten eines Vorabentscheidungsersuchens betreffend Auslegungsfragen im Bereich der EGKS zu machen, könnte er meines Erachtens die Modalitäten des Artikels 177 EWG-Vertrag für anwendbar erklären. Zum einen haben sie sich in der Vergangenheit bewährt, und es würde zu nichts führen, durch ihre Aufgabe Verwirrung zu stiften. Zum andern spricht für eine unterschiedliche Behandlung der nationalen Gerichte nach Maßgabe dessen, ob sie in letzter Instanz entscheiden, und insbesondere für die Verpflichtung derjenigen Gerichte zur Anrufung des Gerichtshofes, deren Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können, die Notwendigkeit, auszuschließen, daß sich in einem Mitgliedstaat eine nationale Rechtsprechung, die nicht mit den Regeln des Gemeinschaftsrechts übereinstimmt, und damit innerhalb der Gemeinschaft eine unterschiedliche Rechtsprechung zu gemeinschaftsrechtlichen Fragen herausbildet. Schließlich wäre es nicht das erste Mal, daß der Gerichtshof sich von Bestimmungen des EWG-Vertrags (oder EAG-Vertrags) leiten läßt, um sie in den EGKS-Vertrag zu übernehmen. In seinem Urteil Humblet vom 16. Dezember 1960 [11] hat der Gerichtshof in den Artikeln 171 EWG-Vertrag und 143 EAG-Vertrag die Bestätigung der Grenzen seiner Zuständigkeit nach Artikel 16 des Protokolls über die Vorrechte und Immunitäten der EGKS für eine Entscheidung über die Auslegung oder Anwendung dieses Protokolls gesehen. In seinem Urteil Merlini vom 21. Januar 1965 [12] hat er Artikel 192 (am Ende) EWG-Vertrag, der die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Vollstreckungsmaßnahmen, die geldliche Verpflichtungen enthalten, den nationalen Gerichten vorbehält, in den Artikel 92 EGKS-Vertrag hineingelesen, der dazu keine Regelung enthält.

31. Da der Gerichtshof somit für die Vorabentscheidung über Fragen nach der Auslegung des EGKS-Vertrags und der auf dessen Grundlage ergangenen Rechtsakte zuständig ist, kann ich nun zur Prüfung der hier vorgelegten Fragen übergehen.

II — Die Frage der „unmittelbaren Wirkung" der Empfehlung 86/198 der Kommission

32. Mit der ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob insbesondere die Artikel 1 und 2 der Empfehlung 86/198 der Kommission

„in dem Mitgliedstaat unmittelbare und sofortige Wirkung [haben], so daß sie vom innerstaatlichen Gericht unabhängig von irgendeiner späteren Durchführungsmaßnahme des Staates, an den sie gerichtet ist, angewendet werden" können.

11 — Urteil vom 16. Dezember 1960 in der Rechtssache 6/60, Humblet/Belgischer Staat, Slg. 1960, 1163.

12 — Urteil vom 21. Januar 1965 in der Rechtssache 108/63, Officine Elettromeccaniche Ing. A. Merlini/Hohe Behörde, Slg. 1965, 1.

33. Vor der Beantwortung dieser Frage ist zunächst festzustellen, ob eine EGKS-Empfehlung grundsätzlich nach Art einer EWG-Entscheidung oder -Richtlinie eine solche Wirkung entfalten kann. Dazu bestimmt Artikel 14 Absatz 3 EGKS-Vertrag:

„Die Empfehlungen sind hinsichtlich der von ihnen bestimmten Ziele verbindlich, lassen jedoch denen, an die sie gerichtet sind, die Wahl der für die Erreichung dieser Ziele geeigneten Mittel."

34. Eine EGKS-Empfehlung ist somit, soweit sie an die Mitgliedstaaten gerichtet ist, das genaue Gegenstück einer EWG-Richtlinie, die Artikel 189 Absatz 3 EWG-Vertrag folgendermaßen kennzeichnet:

„Die Richtlinie ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überläßt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel."

35. Die EGKS-Empfehlung erlegt den Mitgliedstaaten, an die sie gerichtet ist, ebenso wie die EWG-Richtlinie eine Verpflichtung hinsichtlich des Ziels auf, das sie innerhalb der festgesetzten Frist erreichen müssen. Die Rechtsprechung des Gerichtshofes zur „unmittelbaren Wirkung" der Richtlinien beruht, wie Sie in dem Urteil Marshall vom 26. Februar 1986 [13] festgestellt haben, gerade

„auf der Erwägung, daß es mit dem verbindlichen Charakter, den Artikel 189 der Richtlinie zuerkennt, unvereinbar wäre, grundsätzlich auszuschließen, daß sich betroffene Personen auf die in der Richtlinie enthaltene Verpflichtung berufen können. Der Gerichtshof hat daraus gefolgert, daß ein Mitgliedstaat, der die in der Richtlinie vorgeschriebenen Durchführungsmaßnahmen nicht fristgemäß erlassen hat, den einzelnen nicht entgegenhalten kann, daß er die aus der Richtlinie erwachsenen Verpflichtungen nicht erfüllt hat."

36. Grundsätzlich spricht also nichts dagegen, diese Rechtsprechung auch auf die EGKS-Empfehlungen anzuwenden, die an die Mitgliedstaaten gerichtet sind.

37. Daraus folgt erstens, daß die einzelnen in allen Fällen, in denen Bestimmungen einer EGKS-Empfehlung inhaltlich als unbedingt und hinreichend genau erscheinen, berechtigt sind, sich gegenüber dem Staat auf diese Bestimmungen zu berufen, wenn der Staat die Empfehlung nicht fristgemäß oder nicht zutreffend in nationales Recht umgesetzt hat (siehe Randnr. 46 des Urteils Marshall).

38. Bei der hier streitigen Empfehlung ist zunächst danach zu unterscheiden, ob sie auf Verfahren kollektiver Vollstreckungsmaßnahmen Anwendung finden soll, die bei Beginn der Anwendbarkeit der Empfehlung noch nicht oder bereits eröffnet waren; wenn sie eine „unmittelbare Wirkung" entfalten sollte, würde dieser Zeitpunkt mit dem der vorgesehenen Durchführung der Richtlinie, d. h. dem 1. Januar 1988, zusammenfallen.

39. Die Artikel 1 und 2 der Empfehlung erlegen den Mitgliedstaaten, an die diese gerichtet ist, eine klare und genaue Verpflichtung auf und lassen ihnen keinen Ermessensspielraum. Wie die Kommission zu Recht vorgetragen hat, verpflichten diese Artikel die Mitgliedstaaten nur,

„die in der Rechtsordnung jedes Mitgliedstaats auf dessen Steuerforderungen ange-

13 — Rechtssache 152/84, Slg. 1986, 723, Randnr. 47.

wandte Behandlung auf die EGKS-Umlagen auszudehnen" (letzte Begründungserwägung der Entscheidung).

40. Sie schaffen also keine neuen Vorrechte, die die Mitgliedstaaten regeln müßten, und verpflichten auch nicht diejenigen Mitgliedstaaten, die ihren Steuerforderungen keinen bevorrechtigten Rang einräumen, zum Erlaß entsprechender Rechtsvorschriften.

41. Soweit die Artikel 1 und 2 der Empfehlung 86/198 auf „neue" Verfahren kollektiver Vollstreckungsmaßnahmen Anwendung finden, sind sie also zweifellos unbedingt und hinreichend genau, um von den einzelnen unmittelbar geltend gemacht werden zu können.

42. Dieses Ergebnis bedarf jedoch eine Differenzierung, wenn es um die Anwendung dieser beiden Artikel der Empfehlung auf bei Beginn ihrer Anwendbarkeit bereits eröffnete Verfahren geht. Ich werde darauf später zurückkommen.

43. Das schwierigste Problem ist jedoch die zweite Folge, die sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes zur „unmittelbaren Wirkung" der EWG-Richtlinien ergibt, die auf die EGKS-Empfehlungen Anwendung findet.

44. In dem genannten Urteil Marshall haben Sie nämlich auch festgestellt, daß nach Artikel 189 EWG-Vertrag

„der verbindliche Charakter einer Richtlinie, auf dem die Möglichkeit beruht, sich vor einem nationalen Gericht auf die Richtlinie zu berufen, nur für ‚jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird', besteht". Weiter heißt es dort: „Daraus folgt, daß eine Richtlinie nicht selbst Verpflichtungen für einen einzelnen begründen kann und daß eine Richtlinienbestimmung daher als solche nicht gegenüber einer derartigen Person in Anspruch genommen werden kann" (Randnr. 48).

45. Sie haben in Ihrem Urteil Kolpinghuis vom 8. Oktober 1987 in der Rechtssache 80/86 (Slg. 1987, 3969) daraus gefolgert,

„daß eine innerstaatliche Behörde sich nicht *zu Lasten eines einzelnen* auf eine Bestimmung einer Richtlinie berufen kann, deren erforderliche Umsetzung in innerstaatliches Recht noch nicht erfolgt ist" (Randnr. 10).

46. Sie benutzen also abwechselnd mit gleicher Bedeutung, wie mir scheint, die Formulierungen „*Verpflichtungen für* einen einzelnen *begründen*", „eine Richtlinie *gegenüber* einem einzelnen in Anspruch nehmen" oder „auf eine Bestimmung einer Richtlinie *zu Lasten* eines einzelnen *berufen*", um damit im wesentlichen zum Ausdruck zu bringen, daß eine noch nicht umgesetzte Richtlinie nicht zu unmittelbaren negativen Folgen für einen einzelnen führen darf.

47. Was passiert nun, wenn die EGKS sich vor den zuständigen nationalen Stellen auf das ihr nach der Empfehlung 86/198 verliehene Vorrecht beruft? In diesem Fall verlangt die EGKS für ihre Forderungen einen bevorrechtigten Rang gegenüber den Forderungen, die rangmäßig nach den Mehrwertsteuerforderungen des Staates stehen. Mit anderen Worten, sie macht eine Bestimmung der Empfehlung „als solche" „gegenüber" oder „zu Lasten" einer unbestimmten Zahl von einzelnen geltend, deren Forde-

rungen nicht den Rang haben, den die Empfehlung verleiht.

48. Nach der genannten Rechtsprechung ist dies nicht zulässig.

49. Ich kann der Argumentation der Kommission nicht zustimmen, daß sie im vorliegenden Fall ihre Ansprüche allein aufgrund der Tatsache gegenüber dem italienischen Staat und nicht gegenüber einzelnen geltend gemacht habe, daß sie sich an den Konkursverwalter gewendet habe, der mit einer hoheitlichen Aufgabe betraut sei.

50. Die Person oder das Organ, an das man sich wendet, oder ihre genaue rechtliche Qualifizierung spielen in diesem Zusammenhang keine Rolle.

51. Vielmehr stellt sich die Frage, ob die Richtlinie einem staatlichen Organ unmittelbar eine konkrete Verpflichtung auferlegt, die von einzelnen ihm gegenüber geltend gemacht werden kann.

52. Mit seiner Feststellung, daß der Staat die Nichterfüllung seiner sich aus einer noch nicht durchgeführten Richtlinie ergebenden Verpflichtungen einzelnen nicht entgegenhalten kann, hat der Gerichtshof zum Ausdruck bringen wollen, daß der Staat eine nationale Rechtsvorschrift, die er bereits hätte abschaffen müssen, um der Richtlinie nachzukommen (z. B. die Belegung einer bestimmten Art von Umsätzen mit der Mehrwertsteuer, siehe das Urteil vom 19. Januar 1982 in der Rechtssache 8/81, Becker, Slg. 1982, 53) nicht mehr auf einen einzelnen anwenden kann oder daß der Staat einem einzelnen nicht ein Recht absprechen kann, das er bereits in seine nationalen Rechtsvorschriften hätte aufnehmen müssen (z. B. der Grundsatz der gleichen Entlohnung für Personen beiderlei Geschlechts, siehe das Urteil Marshall, a. a. O.).

53. Man muß sich nämlich hüten, zwei Arten von Verpflichtungen durcheinanderzubringen: zum einen die Verpflichtung des Staates zur Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht und zum andern die Verpflichtungen, die die Richtlinie selbst einem Staat auferlegt. Die Verpflichtungen, denen sich der Staat nicht entziehen kann, sind die, die ihm gegenüber einzelnen unmittelbar obliegen.

54. In der vorliegenden Rechtssache verlangt die EGKS keine Leistung zu Lasten des Staatshaushalts vom Konkursverwalter, der dazu im übrigen gar nicht imstande wäre. Die EGKS will vielmehr, daß die vom Staat zur Durchführung der Konkurse eingesetzte Organe (Verwalter, Konkursrichter, Konkursgericht) die Empfehlung als bereits umgesetzt behandeln, so daß die Forderungen der EGKS ein Vorrecht gegenüber allen Forderungen mit niedrigerem Rang hätten.

55. Nach der angeführten Rechtsprechung sind weder die Verwaltungsstellen noch die gerichtlichen oder gerichtsähnlichen Organe (wie der Konkursverwalter) des Staates dazu verpflichtet, Ansprüche, die auf eine noch nicht umgesetzte EGKS-Empfehlung begründet sind, zu Lasten einzelner anzuerkennen.

56. Der gegenteilige Standpunkt liefe darauf hinaus, daß die Richtlinien nichts anderes wären als Verordnungen mit verzögerter Wirkung; somit würde ein neues Prinzip eingeführt, wonach, wenn eine Richtlinie nach Ablauf der von ihr festgesetzten Durchführungsfrist noch nicht von einem Mitgliedstaat umgesetzt worden sei, alle ihre Bestimmungen, die unbedingt und hinreichend genau seien, Wirkungen gegenüber jedermann entfalteten, so als wenn es sich um die Bestimmungen einer Verordnung

handelte. Ich meine, daß dies der Absicht der Verfasser des Vertrages widerspräche.

57. Es ließe sich vielleicht einwenden, daß der Gerichtshof in bestimmten Fällen stillschweigend zugelassen habe, daß eine nicht ordnungsgemäß umgesetzte Richtlinie zu negativen Folgen für einzelne führen könne. Ich verweise hier auf verschiedene Urteile [14] betreffend die Richtlinie 71/305/ EWG des Rates vom 26. Juli 1971 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge (ABl. L 185, S. 5). In diesen Fällen haben einzelne vor einem nationalen Gericht die Entscheidung eines „öffentlichen Auftraggebers", ihrem Angebot nicht den Zuschlag zu erteilen, mit der Begründung angefochten, diese Entscheidung beruhe auf nationalen Rechtsvorschriften, die nicht richtlinienkonform seien.

58. Diese Fälle unterscheiden sich jedoch in dem Sinne wesentlich von den hier behandelten, daß der „öffentliche Auftraggeber", d. h. das niederländische Ministerium für Landwirtschaft und Fischerei oder die Stadt Mailand, ein Verwaltungsorgan oder eine dezentralisierte Stelle war, die gegenüber den betroffenen Unternehmen eine unmittelbare und konkrete Verpflichtung traf, nämlich ihnen den Zuschlag zu erteilen, wenn die Anwendung der materiell- und verfahrensrechtlichen Vorschriften der Richtlinie dazu führte, sie als das Unternehmen zu bestimmen, das zu berücksichtigen ist. Die Klägerinnen machten also eine Forderung gegenüber den staatlichen Behörden und nicht gegenüber einzelnen geltend. Daß die Zubilligung dieser Forderung ungünstige Auswirkungen auf einzelne hätte haben können, bedeutet jedoch nicht, daß die Richtlinie gegenüber diesen unmittelbare Anwendung gefunden hätte.

59. Deshalb meine ich, daß sich die Kommission als Hohe Behörde der EGKS vor den nationalen Gerichten oder vor den mit der Konkursdurchführung betrauten Stellen eines Mitgliedstaats gegenüber einzelnen Gläubigern eines im Konkurs befindlichen Unternehmens nicht ohne weiteres auf die Artikel 1 und 2 der Empfehlung 86/198 als solche, also vor ihrer Umsetzung in nationales Recht, berufen kann.

60. Auch wenn Sie diese Ansicht nicht teilen sollten, müßten Sie nach meiner Meinung trotzdem zu dem Ergebnis kommen, daß die Empfehlung als solche im Rahmen eines bei Beginn ihrer Anwendbarkeit bereits laufenden Beitreibungsverfahrens nicht gegenüber Privatgläubigern geltend gemacht werden kann.

61. Artikel 4 Absatz 2 sieht nämlich folgendes vor:

„Die Mitgliedstaaten ordnen an, daß diese Vorschriften [15] auf bei der Umsetzung dieser Empfehlung laufende Beitreibungsverfahren anwendbar sind. Sie gewährleisten gleichzeitig mittels geeigneten Übergangsvorschriften einen angemessenen Rechtsschutz hinsichtlich der Forderungen der übrigen Gläubiger des umlagepflichtigen Unternehmens."

62. In der siebten Begründungserwägung der Empfehlung wird dazu folgendes ausgeführt:

14 — Urteil vom 20. September 1988 in der Rechtssache 31/87, Gebroeders Beentjes/Niederländischer Staat, Slg. 1988, 4635; Urteil vom 22. Juni 1989 in der Rechtssache 103/88, Fratelli Costanzo/Stadt Mailand, Slg. 1989, 1839.

15 — D. h. die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die erforderlich sind, um der Empfehlung nachzukommen.

„Die Mitgliedstaaten müssen daher mittels geeigneter Übergangsvorschriften einen angemessenen Rechtsschutz der übrigen Gläubiger des die Umlagen schuldenden Unternehmens sicherstellen, *insbesondere* hinsichtlich der Rechtsbehelfe gegen die nach der Umsetzung dieser Empfehlung vorgenommene Einstufung der Forderungen."

63. Als erstes ergibt sich aus diesen beiden Texten, daß die Mitgliedstaaten Übergangsmaßnahmen nicht, wie die Kommission behauptet, erlassen können, sondern müssen.

64. Artikel 4 Absatz 2 ist also keine unbedingte Vorschrift, sondern macht die Anwendung der Artikel 1 und 2 auf laufende Beitreibungsverfahren ausdrücklich von einem angemessenen Rechtsschutz der anderen Gläubiger als der EGKS abhängig.

65. Die Kommission trägt jedoch noch vor, daß möglicherweise in einigen Mitgliedstaaten bereits Übergangsvorschriften vorhanden wären, so daß sie in diesen Mitgliedstaaten nicht mehr erlassen zu werden bräuchten. Es sei Sache des nationalen Gerichts, dies festzustellen; wenn es zu einem positiven Ergebnis komme, könne Artikel 4 Absatz 2 in diesen Mitgliedstaaten eine unmittelbare Wirkung entfalten.

66. Dieser Einwand überzeugt mich nicht. Zum einen ist schwer vorstellbar, daß das positive Recht eines Mitgliedstaats bereits eine Übergangsvorschrift enthalten könnte, die für zukünftige Änderungen dieses Rechts gilt. Zum andern ist vor allem darauf hinzuweisen, daß der Begriff „unmittelbare Wirkung" einer Richtlinie oder einer EGKS-Empfehlung ein gemeinschaftsrechtlicher Begriff ist. Eine Vorschrift ist ihrem Inhalt nach entweder unbedingt oder sie ist es nicht. Im vorliegenden Fall ist sie es nicht.

67. Darüber hinaus ist sie auch nicht klar und genau, denn es bestehen viele Unsicherheiten bezüglich der Natur der „geeigneten Übergangsmaßnahmen" und ihrer möglichen Wirkung. Dachte die Kommission an einen Rechtsbehelf, bei dem das Gericht nur hätte feststellen sollen, daß der Konkursverwalter den EGKS-Forderungen den ihnen zukommenden Rang eingeräumt hat?

68. Oder sollen die Übergangsvorschriften vorsehen, daß das Vorrecht der EGKS ausschließlich auf Kosten des Mitgliedstaats in der Weise festgestellt werden soll, daß dieser seine eigenen Rechte mit der EGKS teilen muß, indem ihre bevorrechtigten Forderungen auf seine eigenen bevorrechtigten Forderungen angerechnet werden, so daß die anderen Gläubiger sich in derselben Lage befinden, als wenn die Forderungen der EGKS nicht bevorrechtigt wären?

69. Oder ist vielmehr an eine Übergangsvorschrift gedacht, wonach die EGKS, wenn die Schuldenmasse vom Konkursverwalter festgestellt worden oder eine anteilmäßige Verteilung des Vermögens bereits erfolgt ist, diese Entscheidung nicht mehr in Frage stellen können soll?

70. Es zeigt sich also, daß Artikel 4 Absatz 2 der Empfehlung, der in der Rechtssache Busseni zum Zuge kommt, grundsätzlich nicht als eine „unbedingte und hinreichend genaue" Vorschrift angesehen werden kann.

71. Nichtsdestoweniger sind Fälle denkbar, in denen kein privater Konkursgläubiger eine Forderung mit einem niedrigeren oder gleichen Rang wie die EGKS besitzt und daher nur das Vorrecht des Staates und das der EGKS zusammentreffen. Stellen wir uns z. B. vor, daß 500 Mio LIT zur Verteilung anstünden und die Forderungen des Staates und der EGKS sich auf jeweils 500 Mio LIT beliefen. In diesem Fall meine ich, daß die nationalen Behörden berechtigt wären, die Konkursmasse gleichmäßig auf den Staat und die EGKS aufzuteilen, denn der Staat wäre in diesem Fall verpflichtet, *selbst* ein unmittelbares Opfer zugunsten der EGKS zu erbringen. Ebenso verhielte es sich, wenn die gesamte Konkursmasse in jedem Fall nur zur Berichtigung der Forderungen des Staates ausreichte und kein privater Gläubiger einen Teil der Konkursmasse beanspruchen könnte.

72. Da in diesen Fällen die Anwendung der Artikel 1 und 2 der Empfehlung 86/198 sich nur zu Lasten des Staates auswirkte, müßten diese Bestimmungen meiner Meinung nach auch von dem einzelnen unmittelbar geltend gemacht werden können, der in diesem Fall die EGKS ist.

73. Aus dem Urteil Marshall ergibt sich nämlich bereits, daß,

„wenn die Rechtsbürger imstande sind, sich gegenüber dem Staat auf eine Richtlinie zu berufen, sie dies unabhängig davon tun können, *in welcher Eigenschaft* — als Arbeitgeber oder als Hoheitsträger — *der Staat handelt*". Weiter heißt es dort: „In dem einen wie dem anderen Fall muß nämlich verhindert werden, daß *der Staat aus seiner Nichtbeachtung* des Gemeinschaftsrechts *Nutzen ziehen kann*" (Randnr. 49).

Im vorliegenden Fall ist der Staat in seiner Eigenschaft als Gläubiger eines im Konkurs befindlichen Unternehmens betroffen.

74. Etwas zögernd wage ich mich noch einen Schritt weiter vor und vertrete die Ansicht, daß die zuständigen nationalen Behörden selbst, wenn es noch andere Gläubiger als den Staat und die EGKS gibt, berechtigt sind, ohne die Rechte der übrigen Gläubiger zu beeinträchtigen, den grundsätzlich dem Staat vorbehaltenen Anteil zwischen diesem und der EGKS im Verhältnis ihrer jeweiligen Forderungen aufzuteilen.

75. Ich glaube jedoch nicht, daß man darüber hinausgehen und die vollständige Anrechnung des Anteils, den die EGKS erhalten hätte, wenn die Empfehlung umgesetzt worden wäre, auf den Anteil des Staates zulassen darf, denn dies liefe in Wirklichkeit darauf hinaus, den EGKS-Forderungen nicht denselben Rang wie den der Steuerforderung des Staates einzuräumen, wie es die Empfehlung vorsieht, sondern einen höheren Rang.

76. Diese Lösung ist auch im Rahmen der laufenden Beitreibungsverfahren brauchbar. Der Staat darf sich nämlich nicht hinter der Nichteinführung eines angemessenen Rechtsschutzes für seine eigenen Gläubigerrechte verschanzen können, um den EGKS-Forderungen den Rang, der seinen Steuerforderungen zukommt, zu versagen. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes kann er der EGKS nicht die Nichterfüllung seiner Verpflichtung aus Artikel 4 Absatz 2 entgegenhalten und auf diese Weise aus seiner Nichtbeachtung des Gemeinschaftsrechts Nutzen ziehen.

77. Nach alledem schlage ich Ihnen vor, auf die erste Frage des Tribunale civile e penale Brescia wie folgt zu antworten:

„Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl kann sich nicht zum Nachteil einzelner auf Bestimmungen der noch nicht in innerstaatliches Rechts umgesetzten Empfehlung 86/198 berufen. Sie kann sich jedoch auf die Empfehlung gegenüber dem betroffenen Mitgliedstaat berufen; das nationale Gericht muß diesem Antrag stattgeben, wenn er aufgrund einer quotenmäßigen Teilung zwischen dem Staat und der EGKS aus dem Teil der Konkursmasse befriedigt werden kann, der dem Staat aufgrund seines Steuervorrechts grundsätzlich zusteht."

III — Die Frage der Anwendung der Empfehlung 86/198 auf vor ihrem Erlaß entstandene Forderungen

78. Mit der zweiten Vorabentscheidungsfrage, die für den Fall gestellt worden ist, daß die Empfehlung 86/198 „unmittelbare und sofortige Wirkung" hat, möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Empfehlung nicht nur auf Forderungen anwendbar ist, die nach ihrem Erlaß, dem 13. Mai 1986, entstanden sind, sondern auch auf früher entstandene Forderungen. Für die Beantwortung sind drei Fälle zu unterscheiden.

79. A — Soweit diese Frage die Möglichkeit betrifft, sich gegenüber einzelnen auf die Empfehlung zu berufen, ist sie meines Erachtens aufgrund der Antwort auf die erste Frage gegenstandslos.

80. B — Soweit sie die Möglichkeit betrifft, sich auf die Empfehlung in dem oben angegebenen Umfang gegenüber dem Staat zu berufen, könnte die Feststellung genügen, daß sie auf Forderungen wegen EGKS-Umlagen unabhängig vom Zeitpunkt ihrer Entstehung anwendbar ist. Sie trifft nämlich keinen Unterschied zwischen diesen Forderungen, sondern sieht nur vor, daß sie „in allen in ... einzelstaatlichen Rechtsvorschriften vorgesehenen Fällen kollektiver Vollstreckungsmaßnahmen" gilt (Artikel 1) und unter den Voraussetzungen des Artikels 4 Absatz 2 Satz 1 auch in „bei der Umsetzung dieser Empfehlung laufende(n) Beitreibungsverfahren". Aus der siebten Begründungserwägung der Empfehlung ergibt sich ausdrücklich, daß ihre Anwendung auf die laufenden Verfahren „eine möglichst weitgehende Beitreibung der aus der Anwendung der Umlagen *in den Jahren vor der Annahme* der Empfehlung *entstandenen Forderungen* ... gewährleisten" soll.

81. C — Da die anwendbaren Vorschriften somit sehr klar sind und grundsätzlich keine Auslegungsschwierigkeiten bieten, läßt sich meines Erachtens die zweite Frage auch dahin verstehen, daß sie in Wirklichkeit auf die Gültigkeit der Empfehlung abzielt, da ihre Geltung für vor ihrem Erlaß entstandene Forderungen ihr eine unzulässige Rückwirkung verleiht.

82. Dazu ist zunächst festzustellen, daß die Empfehlung keine echte Rückwirkung in dem Sinne entfaltet, daß sie für einen Zeitpunkt vor ihrem Erlaß gelten würde. Sie soll ihre Wirkungen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der zu ihrer Umsetzung erlassenen nationalen Rechtsvorschriften, spätestens

zum 1. Januar 1988, entfalten. Es handelt sich sicher nicht um eine Regelung eines in der Vergangenheit liegenden Sachverhalts, wenn bestimmt wird, daß in der Zukunft bestimmte, sogar vorhandene Forderungen im Rahmen kollektiver Vollstreckungsmaßnahmen einen bevorrechtigten Rang haben werden.

83. Zu einer möglichen Kritik demgegenüber im Hinblick auf den Grundsatz der Rechtssicherheit sind zwei Bemerkungen angebracht.

84. Da die Umlagen die Haupteinnahme der EGKS darstellen (dritte Begründungserwägung), ist es wohl zulässig, wenn der Gemeinschaftsgesetzgeber eine möglichst weitgehende Beitreibung der aus der Anwendung der Umlagen — auch schon vor der Annahme der Empfehlung — entstandenen Forderungen gewährleisten will (siebte Begründungserwägung).

85. Zum andern kann nach ständiger Rechtsprechung

„der Anwendungsbereich des Grundsatzes des Vertrauensschutzes nicht so weit ausgedehnt werden, daß die Anwendung einer neuen Regelung auf die künftigen Folgen von Sachverhalten schlechthin ausgeschlossen ist, die unter der Geltung der früheren Regelung entstanden sind" [16].

86. Die Empfehlung 86/198 kann somit auf Sachverhalte angewendet werden, die vor ihrem Inkrafttreten entstanden sind, aber noch nicht endgültig abgeschlossen sind.

87. Wie wir schließlich gesehen haben, müssen die Mitgliedstaaten, soweit die Empfehlung auf bei ihrer Umsetzung laufende Beitreibungsverfahren Anwendung findet, dafür sorgen, daß die Rechte, die die übrigen Gläubiger unter der Geltung der anwendbaren nationalen Rechtsvorschriften bis dahin erworben haben, nicht beeinträchtigt werden. Soweit diese Gläubiger darauf vertrauen konnten, daß ihre Forderungen weiterhin so behandelt würden, wie es die bei ihrer Entstehung geltenden nationalen Rechtsvorschriften vorsahen, ist festzustellen, daß die Empfehlung selbst den Erlaß der erforderlichen Rechtsvorschriften vorschreibt, damit dem Vertrauensschutz dieser Gläubiger gebührend Rechnung getragen wird.

88. Nach alledem schlage ich Ihnen vor, auf die zweite Frage des Tribunale civile e penale Brescia wie folgt zu antworten:

„Die genannte Empfehlung hat rechtsgültig vorschreiben können, daß die zu ihrer Durchführung erlassenen Rechtsvorschriften sowohl auf die nach ihrem Erlaß als auch auf die vor ihrem Erlaß ergangenen Forderungen anwendbar sind, wobei in den bei ihrer Umsetzung laufenden Beitreibungsverfahren ein angemessener Rechtsschutz der anderen Gläubiger als der EGKS sichergestellt sein muß."

16 — Siehe insbesondere das Urteil vom 14. Januar 1987 in der Rechtssache 278/84, Deutschland/Kommission, Slg. 1987, 1, Randnr. 36.

IV — Die Frage des zwingenden Charakters der Frist zur Durchführung der Empfehlung 86/198

89. Mit der dritten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob der Endtermin des 1. Januar 1988 in Artikel 4 der Empfehlung zwingenden Charakter hat, so daß eine Nichteinhaltung nach der Rechtsprechung des italienischen Verfassungsgerichts Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der italienischen Rechtsvorschriften (wegen Verstoßes gegen Artikel 11 der italienischen Verfassung) begründet.

90. Selbstverständlich ist der Gerichtshof im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens nicht für eine Entscheidung über die Folgen eines eventuellen Verstoßes gegen eine gemeinschaftsrechtliche Bestimmung für das nationale Recht zuständig. Wenn der Gerichtshof jedoch auf den ersten Teil dieser Frage antworten möchte, bedarf es nur des Hinweises, daß nach Artikel 14 Absatz 3 EGKS-Vertrag die Empfehlungen zwar denen, an die sie gerichtet sind, die Wahl der geeigneten Mittel lassen, hinsichtlich der von ihnen bestimmten Ziele aber *verbindlich* sind. Zu diesen Zielen gehört die fristgerechte Inkraftsetzung der für die Umsetzung der Empfehlung erforderlichen nationalen Rechtsvorschriften. Es steht somit außer Frage, daß der Endtermin des 1. Januar 1988 einen zwingenden Charakter hat und seine Nichteinhaltung einen Verstoß des betreffenden Mitgliedstaats gegen eine seiner Verpflichtungen aus dem EGKS-Vertrag darstellt, die zur Eröffnung eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Artikel 88 des Vertrages führen kann.

91. Ich schlage daher vor, auf die dritte Frage wie folgt zu antworten:

„Die Frist in Artikel 4 der Empfehlung 86/198 zum Inkraftsetzen der für die Umsetzung der Empfehlung erforderlichen nationalen Rechtsvorschriften hat zwingenden Charakter. Der Gerichtshof ist jedoch nicht für eine Entscheidung über die Folgen zuständig, die sich für das nationale Recht aus der Nichtbeachtung dieser Frist ergeben."