SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

vom 26. September 2000 [1]

I — Einleitung

1. Mit den Vorlagefragen, die das Tribunale Genua (Italien) gemäß Artikel 177 EG-Vertrag (jetzt Artikel 234 EG) gestellt hat, ersucht es den Gerichtshof um die Auslegung der Artikel 243 und 244 der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften [2].

II — Der Sachverhalt des Ausgangsverfahrens

2. Die Vorlagefragen stellen sich in einem Rechtsstreit zwischen der Kofisa Italia Srl (im Folgenden: Kofisa) und dem Ministero delle Finanze sowie der Steuereinzugsstelle der Provinz Genua.

3. Ohne zuvor einen Rechtsbehelf im Verwaltungswege eingelegt zu haben, wandte sich Kofisa vor dem Tribunale Genua gegen einen Einfuhrmehrwertsteuerbescheid der Zollbehörden dieser Stadt, mit dem die Zahlung von 783 393 152 LIT zuzüglich Zinsen wegen unrichtiger Verwendung des Mehrwertsteuerplafonds auf die Einfuhr im Jahr 1995 gefordert wurde.

4. Während dieser Prozess anhängig war, stellte die Steuereinzugsstelle Kofisa zwecks Beitreibung der genannten Summe zuzüglich der angefallenen und der zukünftig anfallenden Zinsen und Kosten einen Beitreibungsbescheid zu. Kofisa wandte sich gegen diesen Bescheid und beantragte die Feststellung der Rechtswidrigkeit und die Aussetzung des Vollzugs des Abgabenbescheids und des Beitreibungsbescheids sowie das Verbot der Zwangsvollstreckung gegen die Gesellschaft vor Entscheidung des Gerichts über das Bestehen der Steuerschuld.

5. Im Rahmen dieses zweiten Rechtsstreits, und zwar im Zusammenhang mit dem Antrag auf Aussetzung des Vollzugs, wies das Tribunale Genua nach Feststellung seiner Unzuständigkeit aufgrund der geltenden nationalen Regelung und der einschlägigen Rechtsprechung auf Artikel 244 des Zollkodex hin, wonach die Zollbehörden unter bestimmten Umständen die

1 — Originalsprache: Spanisch.
2 — ABl. L 302, S. 1.

Vollziehung einer angefochtenen Entscheidung aussetzen könnten.

6. Das Gericht stellte fest, dass die Voraussetzungen erfüllt seien, die der genannte Artikel 244 für die Aussetzung des Vollzugs der angefochtenen Entscheidungen aufstelle, äußerte aber Zweifel hinsichtlich der Anwendbarkeit dieser Bestimmung, da Kofisa die Klage erhoben habe, ohne zuvor einen verwaltungsrechtlichen Rechtsbehelf im Sinne des Artikels 243 des Zollkodex eingelegt zu haben, und da Artikel 244 nur der Zollbehörde und nicht den Gerichten die Befugnis verleihe, die Vollziehung der angefochtenen Entscheidung auszusetzen.

7. Daher beschloss es, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof zwei Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen, um die Zweifel über die Auslegung der Artikel 243 und 244 des Zollkodex auszuräumen.

III — Die Vorlagefragen

8. Das Tribunale Genua legt dem Gerichtshof die folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vor:

1. Kann der Rechtsbehelf gemäß Artikel 243 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 vom 12. Oktober 1992 unmittelbar bei einem Gericht eingelegt werden, ohne dass zuvor ein entsprechender Rechtsbehelf bei der Zollbehörde eingelegt wurde?

2. Steht die in Artikel 244 der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 vorgesehene Befugnis zur Aussetzung der angefochtenen Entscheidung ausschließlich der Zollbehörde oder auch dem Gericht zu, bei dem der Rechtsbehelf eingelegt wurde?

IV — Das Gemeinschaftsrecht

9. Artikel 243 des Zollkodex lautet wie folgt:

„(1) Jede Person kann einen Rechtsbehelf gegen Entscheidungen der Zollbehörden

auf dem Gebiet des Zollrechts einlegen, die sie unmittelbar und persönlich betreffen.

Einen Rechtsbehelf kann auch einlegen, wer bei den Zollbehörden eine Entscheidung auf dem Gebiet des Zollrechts beantragt hat, aber innerhalb der Frist nach Artikel 6 Absatz 2 keine Entscheidung erhalten hat.

Der Rechtsbehelf ist in dem Mitgliedstaat einzulegen, in dem die Entscheidung getroffen oder beantragt wurde.

(2) Ein Rechtsbehelf kann eingelegt werden:

a) auf einer ersten Stufe bei der von den Mitgliedstaaten dafür bestimmten Zollbehörde;

b) auf einer zweiten Stufe bei einer unabhängigen Instanz; dabei kann es sich nach dem geltenden Recht der Mitgliedstaaten um ein Gericht oder eine gleichwertige spezielle Stelle handeln."

10. Artikel 244 bestimmt:

„Durch die Einlegung des Rechtsbehelfs wird die Vollziehung der angefochtenen Entscheidung nicht ausgesetzt.

Die Zollbehörden setzen jedoch die Vollziehung der Entscheidung ganz oder teilweise aus, wenn sie begründete Zweifel an der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung haben oder wenn dem Beteiligten ein unersetzbarer Schaden entstehen könnte.

Bewirkt die angefochtene Entscheidung die Erhebung von Einfuhr- oder Ausfuhrabgaben, so wird die Aussetzung der Vollziehung von einer Sicherheitsleistung abhängig gemacht. Diese Sicherheitsleistung darf jedoch nicht gefordert werden, wenn eine derartige Forderung aufgrund der Lage des Schuldners zu ernsten Schwierigkeiten wirtschaftlicher oder sozialer Art führen könnte."

11. Schließlich bestimmt Artikel 245:

„Die Einzelheiten des Rechtsbehelfsverfahrens werden von den Mitgliedstaaten erlassen."

V — Das Verfahren vor dem Gerichtshof

12. Schriftliche Erklärungen in diesem Verfahren haben innerhalb der Frist gemäß Artikel 20 der EG-Satzung des Gerichtshofes die Klägerin des Ausgangsverfahrens, die Italienische Regierung und die Regierung des Vereinigten Königreichs sowie die Kommission abgegeben. In der Sitzung, die am 22. Juni 2000 stattfand, machten der Vertreter der Kofisa sowie die Bevollmächtigten der Italienischen Republik und der Kommission mündliche Ausführungen.

13. Kofisa trägt zunächst vor, die Zuständigkeit des Gerichtshofes in dieser Rechtssache ergebe sich aus den Urteilen Dzodzi [3] und Giloy [4]. Da die italienischen Zollbehörden bei der Einfuhr sowohl für die Erhebung der Zölle als auch der Umsatzsteuern verantwortlich seien und die Verfahren insoweit identisch seien, ergibt sich ihrer Ansicht nach, dass die jeweils einschlägigen Vorschriften einheitlich auszulegen seien. Ferner bestimme Artikel 70 des italienischen Mehrwertsteuergesetzes [5], dass die Bestimmungen der Zollregelung über die an der Grenze erhobenen Abgaben auf die Rechtsstreitigkeiten über Einfuhrmehrwertsteuer anwendbar seien.

Zur ersten Vorlagefrage erklärt Kofisa, dass aus Artikel 243 nicht die Unzulässigkeit des unmittelbar bei einem Gericht eingelegten Rechtsbehelfs abgeleitet werden könne. Da außerdem Artikel 245 des Zollkodex der Gemeinschaften bestimme, dass die Einzelheiten des Rechtsbehelfsverfahrens von den Mitgliedstaaten erlassen würden, und da das italienische Zollgesetz nur den gerichtlichen Rechtsbehelf gegen den Vollstreckungsbescheid vorsehe, habe der Steuerzahler keine andere Möglichkeit, als diese gesetzliche Maßgabe zu befolgen, so dass ihm in diesem Fall kein Verstoß gegen Artikel 243 entgegengehalten werden könne.

Zur zweiten Frage trägt Kofisa vor, die Antwort ergebe sich zum Teil aus dem Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache Factortame [6], da der Vorrang des Gemeinschaftsrechts den nationalen Richter verpflichte, die Anwendung einer Norm des nationalen Rechts, die den Erlass einstweiliger Anordnungen hindern würde, zu unterlassen.

Hinsichtlich der Frage, ob das Gericht die Aussetzung des Vollzugs anordnen könne, ist die Klägerin des Ausgangsverfahrens der Ansicht, dass es nicht vernünftig sei, die Möglichkeit der Aussetzung des Vollzugs allein auf der ersten Stufe des Rechtsbehelfs zuzulassen. Außerdem hält sie es für inkohärent, dass das Gericht die Befugnis haben solle, eine Entscheidung der Zollbehörde aufzuheben, aber nicht die, deren Vollziehung auszusetzen. Ihrer Ansicht nach gilt dies erst recht, wenn, wie im italienischen Recht, der Rechtsbehelf nicht bei den Zollbehörden eingelegt werden könne, was dazu führen würde, dass jede Möglichkeit der Aussetzung des Vollzugs des

3 — Urteil vom 18. Oktober 1990 in den Rechtssachen C-297/88 und C-197/89 (Slg. 1990, I-3763).

4 — Urteil vom 17. Juli 1997 in der Rechtssache C-130/95 (Slg. 1997, I-4291).

5 — DPR 633/1972 vom 26. Oktober 1972 (*Gazzetta Ufficiale* vom 11. November 1972, suppl. ord. Nr. 1).

6 — Urteil vom 19. Juni 1990 in der Rechtssache C-213/89 (Slg. 1990, I-2433).

angefochtenen Akts entfiele. Es sei auch unnötig gewesen, im Zollkodex förmlich diese Befugnis anzuerkennen, da die Möglichkeit der Anordnung vorläufiger Maßnahmen bereits zu den gewöhnlichen Zuständigkeiten der nationalen Rechtsprechungsorgane gehöre.

14. Die italienische Regierung wendet sich zunächst der Frage nach der Zuständigkeit des Gerichtshofes zu. Nach dem Hinweis darauf, dass der Gegenstand des Rechtsstreits, die Einfuhrmehrwertsteuer, außerhalb des Anwendungsbereichs des Zollkodex liege, trägt sie vor, dass der Verweis auf die Zollregelung, den Artikel 70 des italienischen Mehrwertsteuergesetzes enthalte, soweit es um Rechtsstreitigkeiten und Sanktionen im Zusammenhang mit der Einfuhrmehrwertsteuer gehe, auf die nationalen Gesetze über die Abgaben an der Grenze beschränkt sei und auf eine Bestimmung aus dem Jahr 1972 zurückgehe, einer Zeit, in der es noch keine Gemeinschaftsbestimmungen in diesem Bereich gegeben habe. Schließlich gebe es im Unterschied zur Rechtssache Giloy in der italienischen Rechtsordnung keine Bestimmung, die den Zollkodex und insbesondere dessen Artikel 243 und 244 auf die Rechtsstreitigkeiten über Einfuhrmehrwertsteuer für anwendbar erkläre, so dass der Gerichtshof für diesen Rechtsstreit nicht zuständig sei.

Hilfsweise äußert sich die italienische Regierung zu den Vorlagefragen. Zur ersten Frage hebt sie hervor, dass Artikel 243 des Zollkodex es nicht gestatte, die vorausgehende verwaltungsrechtliche Phase „zu überspringen", und daher ein unmittelbar bei Gericht eingelegter Rechtsbehelf für unzulässig zu erklären sei.

Zur zweiten Frage führt die italienische Regierung aus, dass die „unabhängige Instanz" auf der ersten Stufe nicht die Befugnis habe, die von der Zollbehörde erlassene Entscheidung auszusetzen. Dagegen sei es auf der zweiten Stufe möglich, einen Rechtsbehelf gegen die Ablehnung der Aussetzung durch die Zollbehörde einzulegen, und in diesem Fall könne die unabhängige Instanz die geeigneten Maßnahmen ergreifen, darunter auch die Aussetzung der angefochtenen Entscheidung.

15. Die Regierung des Vereinigten Königreichs weist in ihren Erklärungen darauf hin, dass Artikel 243 des Zollkodex der Gemeinschaften ein Rechtsbehelfsverfahren in zwei Stufen vorschreibe, was voraussetze, dass sich ein Rechtsbehelfsführer nicht an ein Organ der Rechtsprechung wenden könne, ohne die Frage zuvor der Zollbehörde unterbreitet zu haben. Dieses zweistufige System komme sowohl dem Rechtsbehelfsführer zugute, indem es ihm erlaube, die Entscheidungen einer Zollbehörde in einem nicht förmlichen, geringe Kosten verursachenden Verfahren anzufechten, als auch der Zollbehörde selbst, indem ihr die Möglichkeit gegeben werde, rasch eine offensichtlich fehlerhafte Entscheidung zu berichtigen.

Hilfsweise meint das Vereinigte Königreich, der genannte Artikel stelle die Errichtung eines zweistufigen Verfahrens in das Ermessen der Mitgliedstaaten, so dass, wenn ein Mitgliedstaat eine solche Regelung erlassen habe, eine Berufung auf Artikel 243 mit dem Ziel, die erste Stufe zu umgehen, nicht möglich sei.

Die britische Regierung gibt keine Erklärungen zur zweiten Vorlagefrage ab.

16. Die Kommission schließlich fragt zunächst nach der Zulässigkeit der Vorlagefragen. Während der Gerichtshof in der Rechtssache Giloy, in der es auch um die Einfuhrmehrwertsteuer gegangen sei, betont habe, dass kein Zweifel bestehe, dass das Ausgangsverfahren unter Anwendung von Vorschriften des Gemeinschaftsrechts entschieden werden müsse, gebe es im vorliegenden Fall eine derartige Gewissheit nicht, da es hier die Zollregelung sei, die der geltenden Regelung im Bereich der direkten und indirekten Steuern wie der Mehrwertsteuer nachgebildet sei, und nicht umgekehrt. Letztlich lägen nicht alle Informationen vor, um mit Gewissheit sagen zu können, dass der Gerichtshof entscheiden müsse.

Zur ersten Vorlagefrage führt die Kommission aus, Artikel 243 des Zollkodex sei in dem Sinne auszulegen, dass er der Erhebung einer Klage unmittelbar vor einem Organ der Rechtsprechung, ohne dass zuvor ein Rechtsbehelf bei den Zollbehörden eingelegt worden sei, nicht entgegenstehe [7].

Zur zweiten Vorlagefrage vertritt sie die Ansicht, dass Artikel 244 nur den Zollbehörden die Befugnis gebe, die Vollziehung auszusetzen. Sie schließt jedoch nicht aus, dass die Gerichte nach den geltenden Prozessvorschriften der nationalen Rechtsordnung die Aussetzung anordnen könnten. Außerdem erinnert die Kommission daran, dass das Gemeinschaftsrecht nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes dem Einzelnen einen umfassenden und effektiven gerichtlichen Rechtsschutz gewähre, der insbesondere impliziere, dass vorläufiger Rechtsschutz garantiert werde, wenn dieser für die volle Wirksamkeit der endgültigen Entscheidung erforderlich sei.

VI — Zuständigkeit des Gerichtshofes

17. Ich werde zunächst untersuchen, ob der Gerichtshof für die Entscheidung über die vorgelegten Fragen zuständig ist. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass der Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits nicht in den Anwendungsbereich des Zollkodex der Gemeinschaften fällt. Gemäß seinem Artikel 4 Nummer 10 beschränkt sich der Begriff der Einfuhrabgaben auf Zölle und Abgaben gleicher Wirkung sowie Abschöpfungen und sonstige bei der Einfuhr erhobene Abgaben, die im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik oder aufgrund anderer landwirtschaftlicher Sonderregelungen vorgesehen sind. Er umfasst nicht die Einfuhrmehrwertsteuer, die daher außerhalb des Anwendungsbereichs des Zollkodex bleibt.

18. Jedoch scheint das vorlegende Gericht keine Zweifel hinsichtlich der Anwendbar-

7 — Der Bevollmächtigte der Kommission hat in der Sitzung erklärt, dass nach Auffassung dieses Organs der Einzelne sich nicht auf Artikel 243 stützen könne, um unmittelbar das Gericht anzurufen, wenn ein Mitgliedstaat als Voraussetzung für den Rechtsstreit vor Gericht verlange, dass ein Rechtsbehelf bei der Zollbehörde eingelegt werde.

keit der Bestimmungen des Zollkodex der Gemeinschaften zu haben und daher folglich auch nicht hinsichtlich der Erforderlichkeit der Auslegung seiner Bestimmungen durch den Gerichtshof. Insoweit stützt es sich auf das Urteil Giloy [8], dessen Gegenstand, die bei der Einfuhr erhobene Umsatzsteuer, auch außerhalb des Anwendungsbereichs des Gemeinschaftsrechts lag und in dem der Gerichtshof sich für zuständig erklärte, da die streitigen Bestimmungen des deutschen Rechts unterschiedslos auf Situationen anwendbar waren, die einerseits dem innerstaatlichen Recht, andererseits dem Gemeinschaftsrecht unterlagen, so dass diese Bestimmungen in einheitlicher Weise auszulegen waren.

19. Das bedeutet, dass erneut die Frage aufgeworfen wird, ob der Gerichtshof gemäß Artikel 234 EG für die Beantwortung von Fragen eines nationalen Gerichts nach der Auslegung des Gemeinschaftsrechts zuständig ist, wenn sich diese Fragen in einem Rechtsstreit stellen, in dem das Gemeinschaftsrecht nicht als solches anwendbar ist, sondern vom nationalen Recht auf einen nicht gemeinschaftlichen Kontext übertragen worden ist.

20. Diese Frage wurde vom Gerichtshof verschiedentlich untersucht. Seine erste Entscheidung zu diesem Punkt stammt aus dem Jahr 1985 in der Rechtssache Thomasdünger [9]. Später folgten die Rechtssachen Dzodzi [10], Gmurzynska-Bscher [11], Tomatis und Fulchiron [12], Kleinwort Benson [13], Leur-Bloem [14] und Giloy [15]. Zu diesen sind noch die Urteile Federconsorzi [16] und Fournier [17] zur Verweisung auf Gemeinschaftsrecht in vertraglichen Klauseln hinzuzufügen.

21. Nach dieser Rechtsprechung ist der Gerichtshof gemäß Artikel 177 EG-Vertrag für die Auslegung des Gemeinschaftsrechts in den Fällen zuständig, in denen der nationale Gesetzgeber auf Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts verweist, um Sachverhalte im Anwendungsbereich seines innerstaatlichen Rechts zu regeln.

22. Bezeichnenderweise ist diese Rechtsprechung immer auf den Widerstand der Generalanwälte gestoßen. So schloss Generalanwalt Mancini in der Rechtssache Thomasdünger, dass der Gerichtshof die Vorlagefragen nicht beantworten dürfe, da er sich bei scheinbarer Auslegung der Vorschriften des Gemeinsamen Zolltarifs in Wahrheit zu den innerstaatlichen Vorschriften äußern würde, in die diese Normen übernommen worden seien, wobei sie ihren zwingenden Charakter gänzlich verloren hätten [18].

8 — Zitiert oben in Fußnote 4.

9 — Urteil vom 26. September 1985 in der Rechtssache 166/84 (Slg. 1985, 3001).

10 — Urteil zitiert oben in Fußnote 3.

11 — Urteil vom 8. November 1990 in der Rechtssache C-231/89 (Slg. 1990, I-4003).

12 — Urteil vom 24. Januar 1991 in der Rechtssache C-384/89 (Slg. 1991, I-127).

13 — Urteil vom 28. März 1995 in der Rechtssache C-346/93 (Slg. 1995, I-615).

14 — Urteil vom 17. Juli 1997 in der Rechtssache C-28/95 (Slg. 1997, I-4161).

15 — Zitiert oben in Fußnote 4.

16 — Urteil vom 25. Juni 1992 in der Rechtssache C-88/91 (Slg. 1992, I-4035).

17 — Urteil vom 12. November 1992 in der Rechtssache C-73/89 (Slg. 1992, I-5621).

18 — Nr. 2 der Schlussanträge.

23. Generalanwalt Darmon führte in seinen Schlussanträgen in den Rechtssachen Dzodzi und Gmurzynska-Bscher aus, dass der Zweck des Vorabentscheidungsverfahrens, die Einheitlichkeit der Wirkungen des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten, nur dessen Anwendungsbereich betreffe, wie er vom Gemeinschaftsrecht selbst und nur von ihm definiert werde. Nach Ansicht von Herrn Darmon kann die Verweisung in einer nationalen Vorschrift nicht den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts erweitern und folglich auch nicht die Zuständigkeit des Gerichtshofes, da es letztlich „kein Gemeinschaftsrecht außerhalb des Anwendungsbereichs des Gemeinschaftsrechts" gebe [19].

24. Schließlich kam Generalanwalt Jacobs in seinen Schlussanträgen in den Rechtssachen Leur-Bloem und Giloy nach einer minutiösen Bestandsaufnahme der Rechtsprechung zu diesem Punkt zu dem Schluss, dass der Gerichtshof nur in den Fällen entscheiden solle, in denen ihm der tatsächliche und rechtliche Rahmen des Rechtsstreits bekannt sei und dieser Rahmen innerhalb des Regelungszwecks der Gemeinschaftsvorschrift liege [20].

25. Der Gerichtshof ist jedoch diesen Vorschlägen seiner Generalanwälte niemals gefolgt und hat, wie ich schon vorausgeschickt habe, eine ständige Rechtsprechung entwickelt, der zufolge er sich gemäß Artikel 177 EG-Vertrag für zuständig erachtet, die Gemeinschaftsbestimmungen auszulegen, wenn diese den in Streit stehenden Sachverhalt nicht unmittelbar regeln, sondern der nationale Gesetzgeber auf deren Inhalt verwiesen hat.

26. Um seine Zuständigkeit für diesen Typ von Rechtsstreitigkeiten zu begründen, stützt sich der Gerichtshof auf drei wesentliche Punkte. Erstens sei es allein Sache der mit dem Rechtsstreit befassten nationalen Gerichte, in deren Verantwortungsbereich die zu erlassende gerichtliche Entscheidung falle, im Hinblick auf die Besonderheiten der einzelnen Rechtssache sowohl die Erforderlichkeit einer Vorabentscheidung zum Erlass ihres Urteils als auch die Erheblichkeit der dem Gerichtshof von ihnen vorgelegten Fragen zu beurteilen [21].

Zweitens gebe es keine gegenteilige Vorschrift, da sich weder aus dem Wortlaut des Artikels 177 noch aus dem Zweck des dort vorgesehenen Verfahrens ergebe, dass die Verfasser des EG-Vertrags von der Zuständigkeit des Gerichtshofes die Vorabentscheidungsersuchen hätten ausschließen wollen, die eine Gemeinschaftsbestimmung in dem besonderen Fall beträfen, dass das

19 — Nrn. 5 und 6 der Schlussanträge in der Rechtssache Gmurzynska-Bscher und Nrn. 8 bis 11 der Schlussanträge in der Rechtssache Dzodzi.

20 — Nr. 75 der Schlussanträge. Um zu diesem Schluss zu gelangen, stützt sich Herr Jacobs hauptsächlich auf die folgenden Argumente: Es sei wichtig, die Gemeinschaftsbestimmungen in ihrem tatsächlichen Rahmen auszulegen, da nicht sicher sei, dass die Entscheidung des Gerichtshofes in einem Rechtsstreit in einem nicht gemeinschaftsrechtlichen Rahmen erheblich sei; außerdem stehe es den nationalen Gerichten frei, die Urteile des Gerichtshofes wegen der unterschiedlichen Zusammenhänge, in denen die gemeinschaftsrechtliche Vorschrift anzuwenden sei, nicht zu beachten, was die bindende Wirkung der Entscheidungen des Gerichtshofes gemäß Artikel 177 gefährde; die nationalen Gerichte, deren Entscheidungen unanfechtbar seien, seien nicht zur Vorlage der Frage an den Gerichtshof verpflichtet; schließlich könne die Bejahung dieser Zuständigkeit zu einem erheblichen Anstieg der Zahl der Rechtssachen führen, über die der Gerichtshof zu entscheiden habe.

21 — Vgl. die Urteile Dzodzi, Randnrn. 33 und 34, Gmurzynska-Bscher, Randnrn. 18 und 19, Leur-Bloem, Randnr. 24, und Giloy, Randnr. 20.

nationale Recht eines Mitgliedstaats auf sie verweise, um einen rein internen Sachverhalt zu regeln [22].

Schließlich bestehe ein klares Interesse der Gemeinschaft daran, dass die aus dem Gemeinschaftsrecht übernommenen Bestimmungen oder Begriffe unabhängig davon, unter welchen Voraussetzungen sie angewandt werden sollten, einheitlich ausgelegt würden, um künftige Auslegungsunterschiede zu verhindern [23].

27. Nach dieser Rechtsprechung kann ein von einem nationalen Gericht gestelltes Ersuchen nur zurückgewiesen werden, wenn sich zeigt, dass das Verfahren nach Artikel 177 zweckentfremdet wurde und der Gerichtshof in Wirklichkeit mittels eines konstruierten Rechtsstreits zu einer Entscheidung veranlasst werden soll, oder wenn es auf der Hand liegt, dass das Gemeinschaftsrecht auf den konkreten Sachverhalt weder unmittelbar noch mittelbar angewandt werden kann [24].

28. Diese Argumente überzeugen mich nicht vollends.

29. Das erste, das sich auf die Aufteilung der Rechtsprechungsfunktionen zwischen Gerichtshof und nationalen Gerichten stützt, passt meiner Meinung nach zu den Grundsätzen, die der Gerichtshof selbst zur Zulässigkeit der Vorlagefragen entwickelt hat.

So ist der Gerichtshof der Ansicht, dass es ihm nicht obliege, zu allgemeinen oder hypothetischen Fragen Gutachten abzugeben [25], und er weist Fragen zurück, die offensichtlich keinerlei Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsverfahrens aufweisen [26], insbesondere wenn das nationale Gericht um die Auslegung von Gemeinschaftsvorschriften ersucht, die auf den Fall nicht anwendbar sind [27]. Der Gerichtshof hat auch Vorlagefragen, die für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits nicht objektiv erforderlich sind, für nicht zulässig erklärt [28].

30. Wenn der Gerichtshof seine Zuständigkeit in Rechtssachen bejaht, in denen ein nationales Gericht darum ersucht, eine Gemeinschaftsvorschrift in einem Rahmen auszulegen, der außerhalb des Anwendungsbereichs dieser Vorschrift liegt, und sich dabei auf den Grundsatz der aus-

22 — Vgl. die Urteile Dzodzi, Randnr. 36, Gmurzynska-Bscher, Randnr. 25, Leur-Bloem, Randnr. 25, und Giloy, Randnr. 21.

23 — Vgl. Urteile Dzodzi, Randnr. 37, Leur-Blom, Randnr. 32, und Giloy, Randnr. 28.

24 — Vgl. Urteile Dzodzi, Randnr. 40, Gmurzynska-Bscher, Randnr. 23, Leur-Bloem, Randnr. 23, Giloy, Randnr. 22.

25 — Vgl. z. B. Urteile vom 16. Juli 1992 in der Rechtssache C-343/90 (Lourenço Dias, Slg. 1992, I-4673, Randnr. 17) und in der Rechtssache C-83/91 (Meilicke, Slg. 1992, I-4871, Randnr. 25).

26 — Vgl. z. B. Urteil vom 3. März 1994 in den Rechtssachen C-332/92, C-333/92 und C-335/92 (Eurico Italia, Slg. 1994, I-711, Randnr. 17).

27 — Urteil vom 13. Dezember 1994 in der Rechtssache C-297/93 (Grau-Hupka, Slg. 1994, I-5535, Randnr. 18).

28 — Vgl. z. B. Urteile vom 16. Dezember 1981 in der Rechtssache 244/80 (Foglia, Slg. 1981, 3045, Randnr. 17), vom 12. Juni 1986 in den Rechtssachen 98/85 und 162/85 (Bertini u. a., Slg. 1986, 1885, Randnr. 6), und vom 17. Mai 1994 in der Rechtssache C-18/93 (Corsica Ferries, Slg. 1994, I-1783, Randnr. 14).

schließlichen Zuständigkeit der nationalen Gerichte zur Feststellung der Erheblichkeit der Vorlagefragen stützt, läuft er Gefahr, sich in einen Widerspruch zu verwickeln: die Zulässigkeit von Vorlagefragen, die sich in Streitigkeiten stellen, die unter Anwendung von gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften in einem gemeinschaftsrechtlichen Rahmen zu lösen sind, strenger zu prüfen als die von Fragen, in denen der Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits außerhalb des Anwendungsbereichs des Rechts der Gemeinschaft liegt.

31. Andererseits darf nicht außer Acht gelassen werden, wie wichtig es ist, dass der Gerichtshof eine Auslegung im adäquaten Rahmen gibt. In diesem Sinne ist der Gerichtshof seit dem Urteil Telemarsicabruzzo [29] strenger bei der Forderung, dass die nationalen Gerichte klar den tatsächlichen und rechtlichen Rahmen festlegen, in dem die Vorlagefragen stehen. Diese Präzisierungen sind grundlegend nicht nur im Hinblick darauf, dem vorlegenden Gericht eine für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits nützliche Antwort zu geben, sondern auch, weil es häufig schwierig oder gar unmöglich ist, eine Vorschrift in abstracto auszulegen.

32. Wird der Sachverhalt, der dem Vorabentscheidungsersuchen zugrunde liegt, nicht von einer Gemeinschaftsvorschrift erfasst, wäre aber eine Auslegung durch den Gerichtshof möglicherweise nicht sachgerecht, weil sie außerhalb ihres adäquaten Rahmens erfolgte. Daher kann man der von Generalanwalt Jacobs in seinen Schlussanträgen in den Rechtssachen Giloy und Leur-Bloem vertretenen Ansicht folgen, dass der Gerichtshof nur dann zu entscheiden hat, wenn der Rechtsstreit nach seinem tatsächlichen und normativen Kontext in den Anwendungsbereich der Gemeinschaftsvorschrift fällt [30].

33. Das zweite Argument, dem zufolge sich weder dem Wortlaut des Artikels 177 noch dem Zweck des durch ihn geschaffenen Verfahrens entnehmen lasse, dass die Verfasser des Vertrages diese Vorabentscheidungsersuchen hätten ausschließen wollen, verkennt meiner Ansicht nach einen der fundamentalen Grundsätze, die die Kompetenzverteilung in der Gemeinschaft bestimmen, nämlich den Grundsatz der Einzelermächtigung.

34. Gemäß Artikel 5 EG wird die Gemeinschaft innerhalb der Grenzen der ihr im Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig. Artikel 7 EG bestimmt, dass jedes Organ nach Maßgabe der ihm in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse handelt.

Folglich sind die der Gemeinschaft und ihren Organen zugewiesenen Befugnisse Zuständigkeiten kraft Zuweisung, d. h., sie müssen sich aus den Gründungsverträgen ergeben. Die nationale Zuständigkeit ist daher der Regelfall, die der Gemeinschaft die Ausnahme; oder anders gesagt, die na-

29 — Urteil vom 26. Januar 1993 in den Rechtssachen C-320/90, C-321/90 und C-322/90 (Slg. 1993, I-393).

30 — Nr. 75 der Schlussanträge.

tionale Zuständigkeit ist tatsächlich unbegrenzt, während die Gemeinschaftszuständigkeit enumerativ ist [31].

35. Meiner Meinung nach beauftragen die Verträge den Gerichtshof nicht damit, dass er Rechtsstreitigkeiten entscheidet, die außerhalb des Anwendungsbereichs des Gemeinschaftsrechts liegen, und deshalb erscheint mir der Hinweis des Gerichtshofes auf das Fehlen einer gegenteiligen Bestimmung in keiner Weise überzeugend. Folglich könnte sich die Zuständigkeit des Gerichtshofes zur Entscheidung über diesen Typ von Rechtsstreitigkeiten nur aus einem unterstellten Interesse der Gemeinschaft hieran ergeben, auf das sich das dritte vorgebrachte Argument stützt, das aus meiner Sicht ebenfalls der Grundlage entbehrt.

36. Nach der erwähnten Rechtsprechung soll dieses Interesse in der Notwendigkeit begründet sein, eine einheitliche Auslegung des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten. Diese These lässt sich aber nur vertreten, wenn zunächst festgestellt wird, welche Gefahr für die einheitliche Auslegung des Gemeinschaftsrechts aus der Sicht des Gerichtshofes seine Zuständigkeit begründet. Der Gerichtshof hat dies in seiner Rechtsprechung niemals erläutert.

37. Meiner Meinung nach gibt es demgegenüber ein solches Interesse der Gemeinschaft an einer einheitlichen Auslegung jeder Bestimmung des Gemeinschaftsrechts in diesen Fällen schlicht nicht. Wie Generalanwalt Jacobs in seinen Schlussanträgen in den Rechtssachen Giloy und Leur-Blom ausführt, bestünde die Gefahr einer unrichtigen Anwendung des Gemeinschaftsrechts in einer solchen Situation höchstens mittelbar und vorübergehend. Es wäre klar, dass die Auslegung einer Bestimmung des Gemeinschaftsrechts durch ein nationales Gericht nicht auf einer Entscheidung des Gerichtshofes beruht und dass diese Auslegung, sobald sie in einem gemeinschaftlichen Rahmen angewandt würde, in Frage gestellt werden könnte [32].

38. Außerdem erweist sich die Annahme dieser Zuständigkeit auch nicht als eine für den verfolgten Zweck geeignete Maßnahme, da sie eine der grundlegenden Eigenschaften der Urteile des Gerichtshofes gefährdet, nämlich ihre bindende Wirkung. Wenn sie sich außerhalb des Anwendungsbereichs des Gemeinschaftsrechts befänden, wären die nationalen Gerichte nicht verpflichtet, der Auslegung durch den Gerichtshof zu folgen.

31 — Gleichwohl hat der Gerichtshof den Umfang dieses Grundsatzes der besonderen Zuweisung der Zuständigkeit nuanciert. Unter Berücksichtigung der Finalität und der Dynamik, die den konstitutionellen Grundlagen der Gemeinschaftsrechtsordnung innewohnen, hat der Gerichtshof anerkannt, dass, auch wenn die Gemeinschaft nur über die zugewiesenen Befugnisse verfügt, diese Zuweisung sowohl aus ausdrücklichen Bestimmungen der Gründungsverträge folgen wie auch implizit aus der Ökonomie und dem System der Verträge abgeleitet werden kann.
Schließlich ist die Strenge des Grundsatzes der Einzelermächtigung durch das Zusammenspiel von Anpassungsklauseln wie Artikel 308 EG oder die Technik der impliziten Befugnisse abgemildert. Die Anerkennung dieser implied powers bedeutet, dass die Organe über die Befugnisse verfügen, die für die Durchführung der Aufgaben, die ihnen von den Verträgen übertragen sind, erforderlich sind. Die Theorie der implied powers hat im Bereich der Außenbeziehungen Anwendung gefunden, wenn die Intervention der Organe in Beziehungen mit Drittstaaten für die Anwendung der internen Befugnisse notwendig war, mit denen die Gemeinschaft ausgestattet war (Urteile vom 31. März 1971 in der Rechtssache 22/70, AETR, Slg. 1971, 263, und vom 14. Juli 1976 in den Rechtssachen 3/76, 4/76 und 6/76, Kramer u. a., Slg. 1976, 1279, und Gutachten vom 26. April 1976 in der Rechtssache 1/76, Slg. 1977, 741).

32 — Nr. 49 der Schlussanträge.

Zum einen scheint mir dieser Umstand in offenem Widerspruch zu der Rechtsprechung des Gerichtshofes zu stehen, wonach nicht angenommen werden kann, dass die Antworten, die er den Gerichten der Mitgliedstaaten gibt, eine bloß beratende Bedeutung haben und ihnen keine bindenden Wirkungen zukommen, denn dies würde die Aufgabe des Gerichtshofes, wie sie der Vertrag versteht, nämlich die eines Gerichts, dessen Entscheidungen verbindlich sind, verfälschen [33].

Zum anderen nimmt diese Feststellung definitiv und mangels Eignung dem Argument, das der Gerichtshof auf das Interesse an der Wahrung der Einheitlichkeit der Auslegung jeder Bestimmung des Gemeinschaftsrechts stützt, endgültig jedes Gewicht. Denn wenn die nationalen Gerichte nicht verpflichtet wären, der Auslegung des Gerichtshofes zu folgen, wie kann dann die Annahme dieser Zuständigkeit durch den Gerichtshof gewährleisten, dass die dem Gemeinschaftsrecht entlehnten Bestimmungen und Begriffe eine einheitliche Auslegung erfahren?

39. Anders gesehen macht der Gerichtshof mit dieser Rechtsprechung den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts und folglich seine eigene Zuständigkeit von einer den Behörden der Mitgliedstaaten zuzurechnenden Entscheidung abhängig. So stellt der Gerichtshof paradoxerweise einen weiteren wesentlichen Grundsatz der Gemeinschaftsrechtsordnung in Frage, nämlich seine Autonomie gegenüber den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten. Diese Abhängigkeit der Zuständigkeit von der jeweiligen nationalen Regelung führt außerdem dazu, dass die Zuständigkeit des Gerichtshofes von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr variieren kann. Es ist schwer hinzunehmen, dass der Anwendungsbereich einer grundlegenden Vorschrift des Gemeinschaftsrechts wie des Artikels 177 EG-Vertrag teilweise durch die verschiedenen nationalen Rechtsordnungen bestimmt wird.

40. Nicht zu übersehen sind auch andere Schwierigkeiten, die die Erweiterung der Zuständigkeit des Gerichtshofes verursacht, wie etwa das Fehlen einer Verpflichtung der Gerichte, deren Entscheidungen unanfechtbar sind, zur Vorlage der Frage an den Gerichtshof oder die Probleme, die sich aus der Vorlage einer Frage nach der Gültigkeit eines Gemeinschaftsakts in einer solchen Rechtssache ergeben können.

41. Außerdem könnte die Erweiterung der Zuständigkeit zu einem erheblichen Anstieg der Zahl der Rechtssachen führen, über die der Gerichtshof zu entscheiden hat. Dies könnte in weniger offensichtlicher Weise die einheitliche Auslegung des Gemeinschaftsrechts beeinträchtigen, die diese Zuständigkeitsübernahme angeblich gewährleisten will: Da die Erweiterung der Zuständigkeit auf diese Kategorie von Rechtsstreitigkeiten die Arbeitsbelastung des Gerichtshofes erhöhen und mithin die Dauer des Verfahrens verlängern könnte, könnte diese Verlängerung der Fristen die Gerichte der Mitgliedstaaten davon abhalten, Vorabentscheidungsersuchen an den Gerichtshof zu richten.

42. Aus diesen Gründen schließe ich mich den Generalanwälten an, die sich vor mir mit dieser Frage befasst und die Ansicht

33 — Vgl. z. B. das Urteil Kleinwort Benson, Randnr. 24.

vertreten haben, dass der Gerichtshof unzuständig für die Beantwortung von Vorlagefragen eines nationalen Gerichts nach der Auslegung des Gemeinschaftsrechts ist, wenn sie sich im Rahmen eines Rechtsstreits stellen, in dem das Gemeinschaftsrecht nicht auf einen Sachverhalt angewandt wird, der in seinem Anwendungsbereich liegt, sondern von der nationalen Regelung auf einen nicht gemeinschaftlichen Sachverhalt übertragen worden ist.

43. Ich konzentriere mich auf die letzten Entscheidungen des Gerichtshofes zu dieser Materie und stelle fest, dass er im Urteil Kleinwort Benson [34], in dem um die Auslegung bestimmter Vorschriften des Brüsseler Übereinkommens [35] ersucht wurde, eine restriktivere Haltung zu den Grenzen seiner Zuständigkeit einnahm. Obwohl der Gerichtshof der Anregung des Generalanwalts zur Änderung seiner Rechtsprechung nicht folgte, stellte er fest, dass ihm die Zuständigkeit zur Entscheidung über die Vorlagefragen des vorlegenden Gerichts fehle.

44. In jenem Fall enthielten die Vorschriften des Vereinigten Königreichs keine unmittelbare und unbedingte Verweisung auf das Gemeinschaftsrecht. Die britischen Gerichte waren außerdem nicht verpflichtet, die Rechtsstreitigkeiten, über die sie erkennen sollten, absolut und unbedingt unter Anwendung der vom Gerichtshof gegebenen Auslegung des Übereinkommens zu entscheiden. Daher stellte der Gerichtshof fest, dass seine Auslegung für das vorlegende Gericht nicht verbindlich sei, und erklärte unter Verweis auf das Gutachten 1/91 [36], dass nicht angenommen werden könne, dass die Antworten, die der Gerichtshof den Gerichten der Mitgliedstaaten gebe, eine bloße Auskunftswirkung hätten und ihnen keine bindenden Wirkungen zukämen, da dies die Aufgabe des Gerichtshofes, wie sie im Protokoll vom 3. Juni 1971 [37] verstanden werde, nämlich die eines Gerichts, dessen Entscheidungen verbindlich seien, verfälschen würde [38].

45. Zusammengefasst ist im Urteil Kleinwort Benson eine Änderung der Rechtsprechung des Gerichtshofes gegenüber den älteren Rechtssachen zu beobachten. In diesem Urteil verlangt der Gerichtshof, dass die Verweisung des nationalen Rechts auf das Gemeinschaftsrecht unmittelbar und unbedingt ist und dass sie das Gemeinschaftsrecht in als solches anwendbares Recht umwandelt. Im Gegensatz dazu stellte die frühere Rechtsprechung keine Bedingungen hinsichtlich der Natur der Verweisung auf und sah die Beurteilung ihrer Erheblichkeit und ihrer Wirkungen als alleinige Sache des nationalen Gerichts an. Ferner ist der Gerichtshof der Ansicht, dass seine Auslegung für das nationale Gericht bindend sein müsse, eine Erwägung, die sich nicht in seiner früheren Rechtsprechung fand.

46. In den Rechtssachen Leur-Bloem und Giloy wendet der Gerichtshof indessen die Kriterien der Urteils Kleinwort Benson nicht an und prüft seine Zuständigkeit wieder im Licht der früheren Recht-

34 — Zitiert oben in Fußnote 13.

35 — Übereinkommen vom 27. September 1968 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen.

36 — Gutachten vom 14. Dezember 1991 (Slg. 1991, I-6079, Randnr. 61.)

37 — Protokoll betreffend die Auslegung des Übereinkommens vom 27. September 1968 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen durch den Gerichtshof.

38 — Vgl. Randnrn. 23 und 24 des Urteils.

sprechung. Er prüft nicht, ob die Verweisung des nationalen Rechts unmittelbar und unbedingt ist oder ob das vorlegende Gericht durch seine Auslegung gebunden ist. Die Zuständigkeit erscheint als vermuteter Regelfall, während die Unzuständigkeit nur eine Ausnahme darstellt, die auf die Fälle konstruierter Rechtsstreitigkeiten oder den Fall beschränkt ist, dass die Gemeinschaftsvorschrift im Ausgangsrechtsstreit offensichtlich nicht anwendbar ist.

Konkret verhält es sich so, dass der Gerichtshof in Kleinwort Benson (Randnr. 16) eine unmittelbare und unbedingte Verweisung auf das Gemeinschaftsrecht verlangt, während er in Giloy demgegenüber seine Zuständigkeit vermutet, wie sich aus Randnummer 26 des Urteils ergibt, in der festgestellt wird, dass sich kein Anhaltspunkt dafür ergibt, dass der Ausgangsrechtsstreit nicht unter Anwendung gemeinschaftsrechtlicher Normen entschieden wird. Der Gerichtshof scheint der Anerkennung der Autonomie der nationalen Gerichte große Bedeutung beizumessen und daher deren Entscheidungen außer im Fall offensichtlicher Regelwidrigkeit nicht rügen zu wollen.

47. Die italienische Regierung trägt in den Erklärungen, die sie vor dem Gerichtshof in dieser Rechtssache abgegeben hat, vor, dass es im italienischen Recht keine Bestimmung gebe, die den Zollkodex der Gemeinschaften anwendbar mache. Die Kommission ist der Ansicht, dass im Unterschied zur Rechtssache Giloy keine Gewissheit bestehe, dass der Ausgangsrechtsstreit unter Anwendung von Vorschriften des Gemeinschaftsrechts entschieden werden müsse.

48. Letztlich ergibt sich — da der Gerichtshof nicht für die Auslegung des nationalen Rechts zuständig ist — eine Situation, in der nicht gewährleistet werden kann, dass die Auslegung der Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts, um die der Gerichtshof ersucht wird, für die Entscheidung des Ausgangsverfahrens erforderlich ist.

49. In diesem Sinne halte ich es für angebracht, auf die Voraussetzungen hinzuweisen, von denen der Gerichtshof die Zulässigkeit einer Vorlagefrage abhängig macht. Wie ich schon dargestellt habe, hat der Gerichtshof mit größerer Strenge gefordert, dass die nationalen Gerichte klar den tatsächlichen und rechtlichen Kontext definieren, in dem die Vorlagefragen stehen. Außerdem hat die Rechtsprechung trotz der Grundregel der ausschließlichen Zuständigkeit des nationalen Gerichts für die Feststellung der Erheblichkeit der Vorlagefragen gemäß Artikel 177 EG-Vertrag den Grundsatz entwickelt, dass Fragen, die keine Beziehung zum Ausgangsrechtsstreit aufweisen und für die Entscheidung des Rechtstreits nicht objektiv erforderlich sind, unzulässig sind.

50. Meiner Ansicht nach passt das Urteil Kleinwort Benson viel besser zu diesen Anforderungen an die Zulässigkeit einer Vorlagefrage als die späteren Urteile Giloy und Leur-Bloem. Die Bedingung in Kleinwort Benson, dass eine unmittelbare und unbedingte Verweisung auf das Gemeinschaftsrecht existiert, bringt das Anliegen

des Gerichtshofes zum Ausdruck, dass die zu gebende Auslegung für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits erforderlich sein muss. Dagegen stellt die Formel in Leur-Bloem und Giloy nicht sicher, dass die Entscheidung des Gerichtshofes für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits erforderlich ist, und daher auch nicht, dass die Gerichte an diese gebunden sind.

51. Um die Gefahr zu vermeiden, dass der Gerichtshof über eine Gemeinschaftsvorschrift entscheidet, die keine Beziehung zum Gegenstand des Ausgangsverfahrens aufweist, sowie unter Berücksichtigung dessen, dass die Erheblichkeit der in Vorabentscheidungsersuchen von den nationalen Gerichten vorgelegten Fragen vermutet wird, und der Rechtsprechung zur Zulässigkeit solcher Fragen, schlage ich vor, das im Urteil Kleinwort Benson verwendete Kriterium aufzunehmen und festzustellen, dass der Gerichtshof nicht zuständig ist, über eine Vorlagefrage nach der Auslegung einer Gemeinschaftsvorschrift zu entscheiden, die nicht die Voraussetzung erfüllt, dass sie in der nationalen Rechtsordnung kraft einer unmittelbaren und unbedingten Verweisung auf das Gemeinschaftsrecht anwendbar ist.

52. In der vorliegenden Rechtssache ergibt sich aus dem Vorlagebeschluss des Tribunale Genua nicht mit Gewissheit, dass der Gerichtshof über die Vorlagefragen entscheiden muss, da der Sachverhalt des Ausgangsverfahrens außerhalb des Anwendungsbereichs des Gemeinschaftsrechts liegt und nicht dargelegt worden ist, auf welche Weise die Vorschriften des Gemeinschaftsrechts, um deren Auslegung ersucht wird, durch eine im nationalen Recht vorgenommene Verweisung für anwendbar erklärt werden.

53. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, sich für die Entscheidung über die vom Tribunale Genua vorgelegten Fragen für unzuständig zu erklären.

54. Hilfsweise, für den Fall, dass der Gerichtshof diesem Vorschlag nicht folgt, werde ich die vom vorlegenden Gericht gestellten Vorlagefragen untersuchen.

VII — Prüfung der Vorlagefragen

A — *Die erste Vorlagefrage*

55. Mit seiner ersten Vorlagefrage möchte das Tribunale Genua wissen, ob nach Artikel 243 des Zollkodex der Gemeinschaften der Rechtsbehelf gegen eine Entscheidung in diesem Bereich unmittelbar vor den Gerichten eingelegt werden kann, ohne dass zuvor ein entsprechender Rechtsbehelf bei der Zollbehörde eingelegt wurde.

56. Artikel 243 bestimmt, dass der Rechtsbehelf auf einer ersten Stufe bei der Zollbehörde und auf einer zweiten Stufe bei einer unabhängigen Instanz eingelegt werden kann. Dies scheint nahezulegen, dass

der Gesetzgeber einen zweistufigen Rechtschutz schaffen wollte.

57. Wie die Kommission in ihren Erklärungen ausführt, beschränken sich indessen die Bestimmungen des Titels VIII zu den Rechtsbehelfen im Unterschied zu den meisten Vorschriften des Zollkodex, die eine detaillierte Regelung errichten und andernfalls auf die vom Gemeinschaftsgesetzgeber zu erlassenden Durchführungsvorschriften verweisen, darauf, bestimmte wesentliche Aspekte des Schutzes der Wirtschaftsteilnehmer zu regeln, ohne die Materie abschließend zu regeln und — konkret — ohne die Bedingungen und Modalitäten des Zugangs zu den Rechtsbehelfsinstanzen vorzuschreiben.

58. Wie der Wirtschafts- und Sozialausschuss in seiner Stellungnahme zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung des Zollkodex ausführte „[liegt d]ie Besonderheit der Harmonisierung der Rechtsbehelfe... nicht nur in den teilweise großen Unterschieden der nationalen Verfahren, sondern auch darin, dass diese vielfach einheitlich für das gesamte nationale Verwaltungs- oder Steuerrecht gelten und mit der Harmonisierung der Rechtsbehelfe nur für das Zollrecht bislang einheitliche nationale Rechtsbehelfssysteme gesplittet werden“ [39]. Dies erklärt, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber sich auf die Regelung bestimmter allgemeiner Aspekte beschränkt hat.

59. Dieser Wille des Gesetzgebers tritt klar zutage, wenn man den ersten Vorschlag der Kommission [40] mit dem schließlich erlassenen Zollkodex vergleicht.

60. Im Vorschlag der Kommission enthielt der Titel über Rechtsbehelfe eine detaillierte, in vier Kapitel unterteilte Regelung. Das erste dieser Kapitel („Ausübung des Rechtsbehelfs“) umfasste einen Artikel 241, der in groben Zügen dem Artikel 243 des Zollkodex entspricht.

Die beiden folgenden Kapitel („Erste Stufe der Ausübung des Rechtsbehelfs“ und „Zweite Stufe der Ausübung des Rechtsbehelfs“) legten die auf die Verfahren bei den Zollbehörden und den unabhängigen Instanzen anwendbaren Vorschriften fest.

Das Kapitel 4 schließlich („Sonstige Bestimmungen über Rechtsbehelfe“) umfasste einen Artikel 250, der einerseits ausdrücklich dem Einzelnen das Recht zuerkannte, unmittelbar die unabhängige Instanz anzurufen, wobei für diesen Fall angenommen wurde, dass er auf seinen Rechtsbehelf bei den Zollbehörden verzichtet hat, und andererseits die Anwendung der in den Mitgliedstaaten geltenden Rechtsvorschriften gestattete, die festlegen, dass in bestimmten

39 — ABl. 1991, C 60, S. 5, Punkt 2.50.

40 — ABl. 1990, C 128, S. 1.

Fällen die Rechtsbehelfe unmittelbar bei der unabhängigen Instanz einzulegen sind.

61. Der überwiegende Teil dieser abschließenden Regelung der Rechtsbehelfe in Zollsachen ist in der vom Rat erlassenen endgültigen Fassung nicht mehr enthalten. Diese umfasst außer dem erwähnten Artikel 243 und dem Artikel 244 zur vorläufigen Aussetzung der angefochtenen Entscheidung (auf den ich bei der Prüfung der zweiten Frage Bezug nehmen werde) nur den Artikel 245, der lapidar bestimmt, dass die Durchführungsbestimmungen zu dem Rechtsbehelfsverfahren von den Mitgliedstaaten erlassen werden.

62. Diese gesetzgeberische Zurückhaltung zeigt insgesamt, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber ein Rechtsbehelfssystems geschaffen hat, das nur einige Grundelemente festlegen soll, um den Schutz der Rechte der Wirtschaftsteilnehmer zu gewährleisten, das die abschließende Regelung in diesem Bereich jedoch — unter Beachtung der Gemeinschaftsbestimmungen — den Mitgliedstaaten überlässt.

63. Zudem zeigt der Umstand, dass der Gesetzgeber in Artikel 243 den Ausdruck „ein Rechtsbehelf kann eingelegt werden" und nicht die Wendung „ein Rechtsbehelf wird eingelegt" gewählt hat, dass nicht bezweckt wurde, ein Verfahren in zwei aufeinander folgenden Stufen zu schaffen.

64. Wie die Kommission ausführt, gibt es einen zusätzlichen Punkt, der diese Auslegung des Artikels 243 stützt: Gegenstand des Rechtsbehelfs ist bei den Zollbehörden wie vor den Gerichten die Entscheidung der Zollbehörden über die Anwendung der Zollvorschriften. Wenn das Ziel die Schaffung eines Rechtsbehelfssystems in zwei aufeinander folgenden Stufen gewesen wäre, hätte vorgesehen werden müssen, dass Gegenstand des zweiten Rechtsbehelfs vor den Gerichten nicht die ursprüngliche Entscheidung der Zollbehörden ist, sondern jene über den ersten Rechtsbehelf.

65. Daher ist Artikel 243 nicht in dem Sinne auszulegen, dass auf Gemeinschaftsebene ein Rechtsbehelfsverfahren in zwei aufeinander folgenden Stufen vorgeschrieben wird. Dieser Artikel stellt die abschließende Regelung und mithin die Möglichkeit der Anwendung eines zweistufigen Verfahrens in das Ermessen der Mitgliedstaaten. So könnte ein Mitgliedstaat die vorherige Einlegung eines Rechtsbehelfs bei den Zollbehörden für die anschließende Anrufung der Gerichte verlangen, während ein anderer Mitgliedstaat auf einen solchen vorherigen Rechtsbehelf verzichten könnte.

66. Gleichwohl ist, um dem vorlegenden Gericht eine nützliche Antwort zu geben, festzustellen, ob sich in dem Fall, in dem ein Mitgliedstaat ein zweistufiges System errichtet hat, in dem die Zulässigkeit des Rechtsbehelfs vor der unabhängigen Instanz von der vorherigen Einlegung eines Rechtsbehelfs bei der Zollbehörde abhängt, der Einzelne auf Artikel 243 des Zollkodex

berufen kann, um die erste Stufe zu umgehen und unmittelbar die unabhängige Instanz anzurufen.

67. Aus den bereits dargelegten Gründen ist diese Frage zu verneinen. Da der Zollkodex, wie ich schon sagte, den Mitgliedstaaten die Befugnis gibt, das Rechtsbehelfsverfahren zu gestalten, und so die Unterschiede berücksichtigt, die deren verschiedene Rechtssysteme kennzeichnen, muss der Einzelne dann, wenn ein Mitgliedstaat ein auf zwei aufeinander folgende Stufen gestütztes Verfahren errichtet hat, dieses Verfahren auch einhalten und vor Anrufung der unabhängigen Instanz einen Rechtsbehelf bei der Zollbehörde einlegen.

68. Aufgrund all dieser Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, dem vorlegenden Gericht zu antworten, dass Artikel 243 des Zollkodex in dem Sinne auszulegen ist, dass er den Mitgliedstaaten gestattet, das Rechtsbehelfsverfahren gegen zollrechtliche Entscheidungen zu regeln, und zwar sowohl in zwei aufeinander folgenden Stufen — die erste bei der Zollbehörde und die zweite bei einer unabhängigen Instanz — als auch in einer einzigen Stufe bei der unabhängigen Instanz. Entscheidet sich ein Mitgliedstaat für das zweistufige Verfahren, so ist es Sache des nationalen Rechts, festzulegen, ob und unter welchen Voraussetzungen der Einzelne einen Rechtsbehelf unmittelbar bei der unabhängigen Instanz einlegen kann.

B — *Die zweite Vorlagefrage*

69. Mit seiner zweiten Vorlagefrage möchte das Tribunale Genua wissen, ob Artikel 244 des Zollkodex ausschließlich der Zollbehörde die Befugnis verleiht, die Anwendung der angefochtenen Entscheidung vorläufig auszusetzen, oder auch dem Gericht, vor dem der Rechtsbehelf eingelegt worden ist.

70. Artikel 244 beschränkt sich in dem hier interessierenden Bereich auf die Bestimmung, dass die Zollbehörden die Vollziehung der angefochtenen Entscheidung ganz oder teilweise aussetzen, wenn sie begründete Zweifel an der Rechtmäßigkeit dieser Entscheidung haben oder wenn dem Beteiligten ein unersetzbarer Schaden entstehen könnte.

71. Schon nach seinem Wortlaut ist dieser Artikel dahin auszulegen, dass die Befugnis, die Aussetzung der Vollziehung anzuordnen, nur den Zollbehörden verliehen wird. Während im Fall des Artikels 243 ausdrücklich die Einlegung des Rechtsbehelfs sowohl bei den Zollbehörden als auch bei der unabhängigen Instanz (einem Gericht oder einer gleichwertigen speziellen Stelle) vorgesehen ist, behält Artikel 244 die Befugnis zur Aussetzung der Vollziehung der angefochtenen Entscheidung den Zollbehörden vor.

72. Außerdem ist, wie die Kommission dies in ihren Erklärungen getan hat, darauf hinzuweisen, dass die in Rede stehende Vorschrift eine Ausnahme von dem all-

gemeinen Grundsatz (Artikel 7 des Zollkodex) darstellt, wonach abgesehen von den Fällen des Artikels 244 die Entscheidungen der Zollbehörden sofort vollziehbar sind.

Berücksichtigt man, dass die Ausnahmen vom Gemeinschaftsrecht restriktiv auszulegen sind, darf die Befugnis, die Vollziehung der Entscheidungen auszusetzen, nur den ausdrücklich in dieser Bestimmung genannten Stellen zuerkannt werden, so dass diese Bestimmung nicht extensiv dahin ausgelegt werden kann, dass diese Befugnis analog auch den Gerichten zuerkannt wäre.

73. Die Voraussetzungen, die Artikel 244 des Zollkodex für die Aussetzung durch die Zollbehörde aufstellt, bekräftigen diese Auslegung. Die Vorschrift lässt die Aussetzung der Vollziehung nur in den Fällen zu, in denen die Zollbehörden begründete Zweifel an der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung haben oder dem Beteiligten ein unersetzbarer Schaden entstehen könnte. Wie der Gerichtshof im Urteil Giloy [41] ausführte, setzen die Zollbehörden die Vollziehung des angefochtenen Zollbescheids aus, wenn eine einzige der beiden genannten Voraussetzungen erfüllt ist. Daher kann die Verwaltungsbehörde die Aussetzung der Vollziehung schon dann anordnen, wenn dem Beteiligten ein unersetzbarer Schaden entstehen könnte.

41 — Zitiert oben, Fußnote 4.

Dagegen ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Befugnis der Gerichte, einen innerstaatlichen Verwaltungsakt auszusetzen, der zur Durchführung einer Gemeinschaftsverordnung erlassen wurde [42], dass die Gerichte diese Aussetzung, abgesehen von weiteren Voraussetzungen, nur dann anordnen können, wenn sie gewichtige Zweifel an der Gültigkeit des Gemeinschaftsakts haben und zugleich Dringlichkeit besteht, weil dem Antragsteller ein schwerer und nicht wieder gut zu machender Schaden droht.

74. Diese Auslegung des Artikels 244 schließt indessen nicht aus, dass die Gerichte, die mit der Entscheidung über den Rechtsstreit gemäß Artikel 243 des Zollkodex befasst sind, die Aussetzung der Vollziehung der angefochtenen Entscheidung nach den geltenden Verfahrensvorschriften des nationalen Rechts anordnen können.

75. Parallel dazu ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes [43], dass die Gemeinschaftsrechtsordnung dem Einzelnen umfassenden und effektiven gerichtlichen Rechtsschutz gewährt, was insbesondere die Anerkennung eines Rechts auf vorläufige Maßnahmen verlangt, die

42 — Vgl. die Urteile des Gerichtshofes vom 21. Februar 1991 in den Rechtssachen C-143/88 und C-92/89 (Zuckerfabrik Süderdithmarschen und Zuckerfabrik Soest, Slg. 1991, I-415), vom 9. November 1995 in den Rechtssachen C-465/93 und C-466/93, (Atlanta, Slg. 1995, I-3761) und vom 17. Juli 1997 in der Rechtssache C-334/95 (Krüger, Slg. 1997, I-4517).

43 — Vgl. insbesondere Urteile vom 19. Juni 1990 in der Rechtssache C-213/89 (Factortame, Slg. 1990, I-2433, Randnr. 21), Zuckerfabrik Süderdithmarschen und Zuckerfabrik Soest vom 21. Februar 1991 (zitiert oben in Fußnote 42, Randnrn. 16 bis 18), und Beschlüsse vom 3. Mai 1996 in der Rechtssache C-399/95 R (Deutschland/Kommission, Slg. 1996, I-2441, Randnr. 46), und vom 29. Januar 1997 in der Rechtssache C-393/96 (Antonissen, Slg. 1997, I-441, Randnr. 36).

die volle Wirksamkeit der späteren Gerichtsentscheidung über das Bestehen der aus dem Gemeinschaftsrecht hergeleiteten Rechte sicherstellen.

76. Schließlich hindert Artikel 244 des Zollkodex die Gerichte, die zur Entscheidung über einen Rechtsbehelf gemäß Artikel 243 berufen sind, nicht daran, die Aussetzung der Vollziehung der angefochtenen Entscheidung anzuordnen, und zwar sowohl auf der Grundlage der geltenden Verfahrensvorschriften ihres nationalen Rechts als auch kraft des umfassenden und effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes, den das Gemeinschaftsrecht den Bürgern gewährt.

77. Aus den dargelegten Gründen schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die zweite Vorlagefrage zu antworten, dass Artikel 244 des Zollkodex in dem Sinne auszulegen ist, dass die Möglichkeit, die Aussetzung der Vollziehung der angefochtenen Entscheidung anzuordnen, nur den Zollbehörden eingeräumt ist. Gleichwohl hindert diese Bestimmung die Gerichte, die zur Entscheidung über einen Rechtsbehelf gemäß Artikel 243 des Zollkodex berufen sind, nicht daran, diese Aussetzung anzuordnen, und zwar sowohl auf der Grundlage der geltenden Verfahrensvorschriften ihres nationalen Rechts als auch kraft des umfassenden und effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes, den das Gemeinschaftsrecht den Bürgern gewährt.

VIII — Ergebnis

78. Im Licht der vorausgegangenen Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, sich für unzuständig für die Entscheidung über die vom Tribunale Genua vorgelegten Fragen zu erklären.

79. Hilfsweise schlage ich dem Gerichtshof vor, folgendermaßen auf die Fragen zu antworten:

1. Artikel 243 des Zollkodex der Gemeinschaften ist in dem Sinne auszulegen, dass er den Mitgliedstaaten gestattet, das Rechtsbehelfsverfahren gegen

zollrechtliche Entscheidungen zu regeln, und zwar sowohl in zwei aufeinander folgenden Stufen — die erste bei der Zollbehörde und die zweite bei einer unabhängigen Instanz — als auch in einer einzigen Stufe bei der unabhängigen Instanz. Entscheidet sich ein Mitgliedstaat für das zweistufige Verfahren, so ist es Sache des nationalen Rechts, festzulegen, ob und unter welchen Voraussetzungen der Einzelne einen Rechtsbehelf unmittelbar bei der unabhängigen Instanz einlegen kann.

2. Artikel 244 des Zollkodex der Gemeinschaften ist in dem Sinne auszulegen, dass die Möglichkeit, die Aussetzung der Vollziehung der angefochtenen Entscheidung anzuordnen, nur den Zollbehörden eingeräumt ist. Gleichwohl hindert diese Bestimmung die Gerichte, die zur Entscheidung über einen Rechtsbehelf gemäß Artikel 243 des Zollkodex berufen sind, nicht daran, diese Aussetzung anzuordnen, und zwar sowohl auf der Grundlage der geltenden Verfahrensvorschriften ihres nationalen Rechts als auch kraft des umfassenden und effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes, den das Gemeinschaftsrecht den Bürgern gewährt.