SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS MICHAEL B. ELMER
vom 5. Juli 1995 *

Einleitung

1. In den vorliegenden Rechtssachen hat das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main dem Gerichtshof im Rahmen eines Rechtsstreits über die Zuteilung von Zollkontingentmengen gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 404/93 des Rates vom 13. Februar 1993 über die gemeinsame Marktorganisation für Bananen (im folgenden: Verordnung) [1] eine Reihe von Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt. Zunächst ersucht das vorlegende Gericht den Gerichtshof um Verdeutlichung seiner Rechtsprechung zu der Befugnis nationaler Gerichte, im Rahmen von Rechtsstreitigkeiten mit gemeinschaftsrechtlichem Charakter einstweilige Anordnungen zu erlassen. Sodann ersucht es den Gerichtshof um eine Entscheidung darüber, ob die Verordnung, namentlich ihr Titel IV sowie Artikel 21 Absatz 2, ungültig ist.

2. Der Gerichtshof hat mit Urteil vom 5. Oktober 1994 in der Rechtssache C-280/93 (Deutschland/Rat) [2] die Klage auf Nichtigerklärung von Titel IV und Artikel 21 Absatz 2 der Verordnung abgewiesen. Die Nichtigkeitsklage der Bundesrepublik Deutschland in dieser Rechtssache war am 14. Mai 1993 erhoben worden.

3. Am selben Tag hatten auch die Klägerinnen, die Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH und 17 andere Gesellschaften des Atlantakonzerns (im folgenden: Atlanta), beim Gerichtshof eine Klage erhoben, mit der sie u. a. die Nichtigerklärung der Verordnung beantragt hatten. Die von Atlanta erhobene Klage wurde jedoch, soweit sie den Antrag auf Nichtigerklärung betraf, vom Gerichtshof durch Beschluß vom 21. Juni 1994 [3] wegen fehlender Klagebefugnis Atlantas nach Artikel 173 des Vertrages abgewiesen. Der von Atlanta gesondert eingereichte Antrag auf einstweilige Anordnung gegen die Verordnung wurde aus demselben Grund durch Beschluß vom 6. Juli 1993 zurückgewiesen [4].

4. Auch die Bundesrepublik Deutschland hatte in der vorgenannten Rechtssache C-280/93 beantragt, es ihr im Wege der einstweiligen Anordnung gemäß den Artikeln 185 und 186 des Vertrages zu gestatten, die Einfuhr von Bananen nach Deutschland in der gleichen Menge wie im Jahr 1992 zollfrei zuzulassen. Der Gerichtshof entschied über diesen Antrag durch Beschluß vom 29. Juni 1993. Er führte aus, die Frage nach der Gültigkeit der Verordnung in bezug auf Drittlandsbananen werfe komplexe Rechtsfragen auf. Dem Antrag auf einstweilige Anordnung fehle dem ersten Anschein nach

* Originalsprache: Dänisch.

1 — ABl. L 47, S. 1.

2 — Slg. 1994, I-4973.

3 — Rechtssache C-286/93 (Atlanta/Rat und Kommission, nicht in der amtlichen Sammlung der Rechtsprechung veröffentlicht).

4 — Rechtssache C-286/93 R (Atlanta/Rat, nicht in der amtlichen Sammlung der Rechtsprechung veröffentlicht).

nicht jede Rechtfertigung, und er könne daher nicht aus diesem Grund zurückgewiesen werden. Es sei jedoch nicht ersichtlich, weshalb es den deutschen Importeuren nicht gelingen sollte, sich anstatt mit Drittlandsbananen, die nunmehr einem Zollkontingent unterworfen seien, mit Gemeinschafts- und AKP-Bananen [5] einzudecken. Die Verordnung enthalte ferner Vorschriften, die die Gemeinschaftsorgane zur Anpassung des Zollkontingents verpflichteten, wenn sich dies infolge ungewöhnlicher Umstände als notwendig erweisen sollte. Der Erlaß einstweiliger Anordnungen sei deshalb nicht unbedingt notwendig. Der Gerichtshof wies deshalb den entsprechenden Antrag zurück.

5. Im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten der gemeinsamen Marktorganisation für Bananen am 1. Juli 1993 beantragte Atlanta, sie gemäß Artikel 19 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung [6] als Marktbeteiligte der Gruppe A einzutragen. Die zuständigen deutschen Behörden wiesen Atlanta eine vorläufige Kontingentmenge für den Zeitraum vom 1. Juli bis zum 30. September 1993 zu, die jedoch wesentlich geringer war als die Menge Bananen, die Atlanta früher absetzen konnte. Atlanta hat deshalb am 20. Oktober 1993 beim Verwaltungsgericht Frankfurt am Main Klage gegen die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, erhoben. Sie hat in erster Linie die Aufhebung der ergangenen Zuteilungsbescheide beantragt, soweit diese ihre Möglichkeiten beschränkten, Drittlandsbananen einzuführen. Hilfsweise hat sie beantragt, ihr eine unbegrenzte oder doch größere Kontingentmenge zuzuteilen. Atlanta machte geltend, daß die Verordnung ungültig sei.

6. Während des Verfahrens hat Atlanta am 8. November 1993 beim Verwaltungsgericht Frankfurt am Main den Erlaß einstweiliger Anordnungen hauptsächlich in Form der zeitweiligen Aussetzung der sich für sie aus der Marktorganisation ergebenden Importbeschränkungen, hilfsweise in Form der Zuteilung weiterer Einfuhrlizenzen, beantragt.

7. Am 1. Dezember 1993 hat das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main dem Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft im Wege der einstweiligen Anordnung aufgegeben, Atlanta innerhalb des Zollkontingents für die Monate November und Dezember 1993 weitere Importlizenzen in Höhe von insgesamt ca. 12 579 Tonnen zu erteilen. Gleichzeitig hat das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main dem Gerichtshof die unten wiedergegebenen Vorabentscheidungsfragen vorgelegt, die teilweise die Befugnis der nationalen Gerichte zum Erlaß einstwei-

5 — Als AKP-Bananen werden Bananen mit Ursprung in den 69 Ländern Afrikas, der Karibik und des Pazifischen Ozeans bezeichnet, mit denen die Gemeinschaft die Lomé-Abkommen geschlossen hat.

6 — Hinsichtlich der Durchführungsbestimmungen vgl. Verordnung (EWG) Nr. 1442/93 der Kommission mit Durchführungsbestimmungen zu der Einfuhrregelung für Bananen, Artikel 2 Absatz 1 (ABl. L 142, S. 6, zuletzt geändert durch die Verordnung Nr. 2444/93 der Kommission, ABl. 1994, L 261, S. 3), sowie Verordnung (EWG) Nr. 1443/93 der Kommission mit Übergangsmaßnahmen zur Durchführung der Einfuhrregelung für Bananen im Jahr 1993 (ABl. L 142, S. 16).

liger Anordnungen und teilweise die Begründetheit der Sache, d. h. die Behauptung, daß die Verordnung ungültig sei, betreffen. Das Verwaltungsgericht legt in den Vorlagebeschlüssen eingehend dar, weshalb seiner Meinung nach erhebliche Zweifel an der Gültigkeit der Verordnung bestehen. Des weiteren gibt das vorlegende Gericht seine eigenen Überlegungen zu der Frage der Befugnis der nationalen Gerichte zum Erlaß einstweiliger Anordnungen wieder; in diesem Zusammenhang führt es u. a. aus, daß diese Befugnis der nationalen Gerichte der Befugnis des Europäischen Gerichtshofes nach Artikel 186 EWG-Vertrag in den bei diesem anhängigen Sachen entspreche.

8. Aus den Vorlagebeschlüssen geht indessen nicht hervor, inwieweit das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main darüber unterrichtet war und bei seiner Prüfung der Frage der einstweiligen Anordnungen berücksichtigt hat, daß der Gerichtshof in dem vorgenannten Beschluß vom 29. Juni 1993 in der Rechtssache C-280/93 R bereits den Antrag der Bundesrepublik Deutschland auf entsprechende einstweilige Anordnungen in dem damals bei ihm anhängigen Rechtsstreit Deutschland/Rat, in dem er in ähnlicher Weise wie das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main über die Gültigkeit der Verordnung zu entscheiden hatte, zurückgewiesen hatte. In dieser Rechtssache hat der Gerichtshof außerdem, wie bereits ausgeführt, mit Urteil vom 5. Oktober 1994 die Klage der Bundesrepublik Deutschland auf Nichtigerklärung von Titel IV und Artikel 21 Absatz 2 der Verordnung abgewiesen.

9. Auf Anfrage des Gerichtshofes hat das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main am 5. Dezember 1994 mitgeteilt, daß es das Vorabentscheidungsersuchen nach Erörterung der Notwendigkeit der Beantwortung der vorgelegten Fragen mit den Verfahrensbeteiligten ungeachtet des Urteils vom 5. Oktober 1994 aufrechterhalte.

Die Vorabentscheidungsfragen

10. Die vom Verwaltungsgericht Frankfurt am Main gestellten Fragen lauten [7]:

1) Darf ein nationales Gericht, das erhebliche Zweifel an der Gültigkeit einer Gemeinschaftsverordnung hat und das deshalb die Frage nach der Gültigkeit der Gemeinschaftsverordnung dem Europäischen Gerichtshof im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens vorgelegt hat, für den Zeitraum bis zur Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes in bezug auf einen Verwaltungsakt einer nationalen Behörde, der auf der vorgelegten Gemeinschaftsverordnung beruht, durch Erlaß einer einstweiligen Anordnung eine vorläufige Gestaltung oder Regelung der streitigen Rechtspositionen oder -verhältnisse treffen?

7 — Die erste und die zweite Frage sind in der Rechtssache C-465/93 und die dritte und die vierte Frage (mit einer anderen Numerierung) in der Rechtssache C-466/93 vorgelegt worden.

2) Falls die Frage zu 1 bejaht wird:

Unter welchen Voraussetzungen ist in derartigen Fällen ein nationales Gericht befugt, eine einstweilige Anordnung zu erlassen? Ist im Hinblick auf die Voraussetzungen für den Erlaß einer einstweiligen Anordnung zu unterscheiden zwischen einer einstweiligen Anordnung, die auf die Sicherung einer bereits bestehenden Rechtsposition gerichtet ist, und einer einstweiligen Anordnung, die auf die Begründung einer neuen Rechtsposition gerichtet ist?

3) Sind die Vorschriften des Titels IV, insbesondere die Artikel 17, 18, 19, 20 Absatz 2 sowie Artikel 21 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 404/93 des Rates vom 13. Februar 1993 über die gemeinsame Marktorganisation für Bananen (ABl. L 47, S. 1) bereits deshalb ungültig, weil die Verordnung unter Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften zustande gekommen ist, indem

a) der Rat unter Verstoß gegen Artikel 43 Absatz 2 Unterabsatz 3 und Artikel 149 Absatz 1 EWG-Vertrag eine von dem Kommissionsvorschlag (ABl. C 232 vom 10. September 1992) wesentlich abweichende Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 404/93 beschlossen hat bzw. sich auf eine nach den Vorschriften der Geschäftsordnung der Kommission nicht ordnungsgemäß zustande gekommene Änderung des Kommissionsvorschlages bezieht;

b) der Rat unter Verletzung von Artikel 43 Absatz 2 Unterabsatz 3 EWG-Vertrag eine von dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag wesentlich abweichende Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 404/93 ohne erneute Anhörung des Europäischen Parlaments beschlossen hat;

c) der Rat unter Verletzung von Artikel 190 EWG-Vertrag keine geeignete Rechtsgrundlage für die Anhebung des Einfuhrzolls für frische Bananen, keine Begründung für die Anhebung des Einfuhrzolls und für die Aufteilung des Zollkontingents gegeben und darüber hinaus nicht auf den einschlägigen Kommissionsvorschlag Bezug genommen hat?

4) Für den Fall, daß die Frage zu 3 dahin beantwortet wird, daß die Verordnung (EWG) Nr. 404/93 verfahrensfehlerfrei zustande gekommen ist und demgemäß

gültig ist, bittet das Gericht um die Beantwortung folgender weiterer Fragen:

a) Konnte das Zollkontingent, das in dem Protokoll über das Zollkontingent für die Einfuhr von Bananen im Anhang des in Artikel 136 des Vertrages vorgesehenen Durchführungsabkommens über die Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete mit der Gemeinschaft genannt ist, nur unter den Voraussetzungen des Artikels 236 EWG-Vertrag aufgehoben werden, und ist daher Artikel 21 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 404/93 ungültig?

b) Stellen die Artikel 42, 43 und 39 EWG-Vertrag eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Vorschriften des Titels IV der Verordnung (EWG) Nr. 404/93 des Rates dar?

c) Sind die Vorschriften des Titels IV, insbesondere die Artikel 17 bis 19 und Artikel 20 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 404/93 des Rates ungültig,

weil sie

aa) gegen die Grundsätze des freien Wettbewerbs (Artikel 38 Absatz 2, 3 Buchstabe f, 85 f. EWG-Vertrag),

bb) gegen das Diskriminierungsverbot (Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag),

cc) gegen das Eigentumsgrundrecht der Klägerinnen,

dd) gegen den gemeinschaftsrechtlich anerkannten Grundsatz des Vertrauensschutzes,

ee) gegen den gemeinschaftsrechtlich anerkannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen?

Allgemeine Bemerkungen zu einstweiligen Anordnungen

11. Klagen beim Gerichtshof haben nach Artikel 185 des Vertrages keine aufschiebende Wirkung. Der Gerichtshof kann

jedoch, wenn er dies den Umständen nach für nötig hält, die Durchführung des angefochtenen Rechtsakts aussetzen. Er kann weiterhin in den bei ihm anhängigen Rechtssachen gemäß Artikel 186 die erforderlichen einstweiligen Anordnungen treffen.

Der Erlaß einstweiliger Anordnungen gemäß den Artikeln 185 und 186 bezweckt, vorläufig, d. h. bis zur Entscheidung über die Hauptsache, und im erforderlichen Umfang, die Rechtsstellung einer Partei zu sichern. Sie dienen dazu, den Status quo aufrechtzuerhalten und zu gewährleisten, daß die abschließende Entscheidung ihre volle Wirkung entfalten kann. Die einstweiligen Anordnungen dürfen indessen nicht über den Rahmen der Rechtssache, die sie betreffen, hinausgehen. Gegenstand der Aussetzung nach Artikel 185 kann nur die angefochtene Handlung sein. Durch (andere) einstweilige Anordnungen gemäß Artikel 186 kann nicht eine Rechtsstellung einer Partei vorläufig gesichert werden, die vorteilhafter ist als die, die sie aufgrund eines zu ihren Gunsten erlassenen Endurteils hätte erlangen können [8].

Als Beispiel für die Anwendung des Artikels 185 kann auf den Beschluß vom 5. April 1993 in der Rechtssache T-21/93 R (Peixoto) [9] verwiesen werden, in dem das Gericht erster Instanz die Vollstreckung einer Disziplinarstrafe gegen einen Beamten ausgesetzt hat, bis in der Hauptsache darüber entschieden war, ob die Disziplinarstrafe zu Recht verhängt worden war.

Als Beispiele für die Anwendung des Artikels 186 kann auf den Beschluß vom 10. Oktober 1989 in der Rechtssache 246/89 R (Kommission/Vereinigtes Königreich) [10] verwiesen werden, in dem der Gerichtshof das Vereinigte Königreich verpflichtete, die Anwendung von Staatsangehörigkeitsvoraussetzungen, die im britischen Gesetz über die Fischereitätigkeit enthalten waren, bis zur Entscheidung darüber, ob dieses Gesetz mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar war, auszusetzen, sowie auf den Beschluß vom 27. September 1988 in der Rechtssache 194/88 R (Kommission/Italien) [11], durch den die Italienische Republik in einem Verfahren wegen Verletzung der Richtlinie 71/305 über öffentliche Bauaufträge angewiesen wurde, bis zum Erlaß der Entscheidung in der Hauptsache alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um zu verhindern, daß ein bestimmter Bauauftrag an ein Konsortium vergeben wurde.

12. Einstweilige Anordnungen gemäß den Artikeln 185 und 186 müssen außerdem eine Rechtssache betreffen, die beim Gerichtshof anhängig gemacht worden ist. Handelt es sich jedoch um eine bei einem nationalen Gericht anhängig gemachte Rechtssache, so ist es Aufgabe dieses Gerichts, über den Erlaß einstweiliger Anordnungen zu ent-

8 — Vgl. Henrik von Holstein in: *Festschrift für Ole Due*, S. 138 ff.

9 — Slg. 1993, II-463.

10 — Slg. 1989, 3125.

11 — Slg. 1988, 5647.

scheiden, selbst wenn es dem Gerichtshof eine Vorabentscheidungsfrage nach der Gültigkeit einer gemeinschaftsrechtlichen Vorschrift oder nach der Auslegung des Gemeinschaftsrechts vorlegt. Das Gemeinschaftsrecht schreibt jedoch vor, daß die Möglichkeit bestehen muß, ein Recht durch eine einstweilige Anordnung zu wahren, bis entschieden ist, ob es besteht, d. h. bis der Rechtsstreit aufgrund der Beantwortung der Frage des nationalen Gerichts durch den Gerichtshof abschließend entschieden ist. Ferner wird verlangt, daß ein solcher vorläufiger Rechtsschutz, jedenfalls in bestimmten Fällen, unter den Voraussetzungen gewährt wird, die den für den Erlaß einstweiliger Anordnungen durch den Gerichtshof geltenden Voraussetzungen entsprechen [12].

13. Dies ergibt sich aus zwei Urteilen des Gerichtshofes in Vorabentscheidungssachen. Im ersten Urteil vom 19. Juni 1990 in der Rechtssache C-213/89 (Factortame u. a.) [13] war der Gerichtshof ersucht worden, zu prüfen, inwieweit die nationalen Gerichte zum Erlaß einstweiliger Anordnungen in Fällen befugt sind, in denen es um angeblich im Gemeinschaftsrecht begründete Rechte geht. Der Hintergrund dieser Rechtssache war der, daß die britische Regierung ein Gesetz erlassen hatte, wonach Schiffe, die in ausländischem Eigentum standen, von der Eintragung im britischen Register und damit von der Nutzung der dem Vereinigten Königreich zugewiesenen Fangquoten ausgeschlossen wurden. Mehrere ausgeschlossene Schiffseigner waren der Auffassung, daß das Gesetz gegen die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Freizügigkeit verstoße. Sie erhoben deshalb gegen das Vereinigte Königreich Klage mit dem Antrag, das Gesetz nicht anzuwenden und die in dem Gesetz enthaltene Voraussetzung, daß das Schiff in britischem Eigentum stehen und vom Vereinigten Königreich besteuert werden mußte, nicht anzuwenden, bevor entschieden war, ob diese Voraussetzung mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar war. Das Problem in dieser Rechtssache war somit das, ob einem auf Gemeinschaftsrecht beruhendem Recht gegenüber entgegenstehenden nationalen Rechtsvorschriften Schutz gewährt werden kann.

Der Gerichtshof leitete seine Entscheidung mit der Bemerkung ein, daß die unmittelbar geltenden Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts ihre volle Wirksamkeit einheitlich in sämtlichen Mitgliedstaaten entfalten müssen. Die volle Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts würde jedoch abgeschwächt, wenn ein mit einem nach Gemeinschaftsrecht zu beurteilenden Rechtsstreit befaßtes Gericht durch eine Vorschrift des nationalen Rechts daran gehindert werden könnte, einstweilige Anordnungen zu erlassen. Auch die praktische Wirksamkeit des Systems, das durch Artikel 177 EWG-Vertrag geschaffen wurde, würde beeinträchtigt, wenn ein nationales Gericht nicht so lange vorläufigen Rechtsschutz gewähren könnte, bis es auf der Grundlage der Antwort des Gerichtshofes seine eigene Entscheidung erläßt. Der Gerichtshof leitete daraus her, daß das Gemeinschaftsrecht dahin auszulegen ist, daß ein nationales Gericht, das in einem das Gemeinschaftsrecht betreffenden Rechtsstreit zu der Auffassung gelangt, dem Erlaß einstweiliger Anordnungen stehe nur eine Vorschrift des nationalen Rechts entgegen, diese Vorschrift nicht anwenden darf.

12 — Vgl. Henrik von Holstein in: *Festschrift für Ole Due*, S. 143 ff.

13 — Slg. 1990, I-2433.

14. Das zweite Urteil erging am 21. Februar 1991 in den verbundenen Rechtssachen C-143/88 und C-92/89 (Zuckerfabrik Süderdithmarschen) [14]. Dort ging es um eine Ratsverordnung, durch die die Zuckerhersteller verpflichtet wurden, eine besondere Abgabe zu entrichten. Ein deutscher Zuckerhersteller, von dem eine Abgabe in Höhe von ungefähr zwei Millionen DM verlangt worden war, focht den Abgabenbescheid vor einem nationalen Gericht mit der Begründung an, daß die Verordnung ungültig sei, und beantragte gleichzeitig, die Vollziehung des Bescheids auszusetzen. Das nationale Gericht gab dem Antrag statt und richtete an den Gerichtshof Vorabentscheidungsfragen, die sich auf die Gültigkeit der Verordnung, auf die Frage, inwieweit Artikel 189 des Vertrages nationalen Gerichten die Befugnis versagt, die Vollziehung eines auf einer Gemeinschaftsverordnung beruhenden nationalen Verwaltungsakts auszusetzen, und auf die für eine solche Aussetzung geltenden Bedingungen bezogen.

Der Gerichtshof hat ausgeführt, daß „Artikel 189 Absatz 2 EWG-Vertrag ... den Rechtsschutz nicht verkürzen [kann], der den Bürgern nach Gemeinschaftsrecht zusteht. Der gemeinschaftsrechtlich gewährleistete Rechtsschutz umfaßt in den Fällen, in denen die verwaltungsmäßige Durchführung von Gemeinschaftsverordnungen nationalen Stellen obliegt, das Recht der Bürger, die Rechtmäßigkeit dieser Verordnungen vor dem nationalen Gericht inzident zu bestreiten und dieses zur Befassung des Gerichtshofes mit Vorlagefragen zu veranlassen.

Dieses Recht wäre gefährdet, wenn der Bürger trotz des Vorliegens bestimmter Voraussetzungen so lange nicht in der Lage wäre, eine Aussetzung der Vollziehung zu erreichen und damit für sich der Verordnung einstweilen die Wirksamkeit zu nehmen, als es an einem Urteil des Gerichtshofes fehlt ...

... Im Rahmen einer Nichtigkeitsklage gibt nun Artikel 185 EWG-Vertrag dem Kläger das Recht, eine Aussetzung der Durchführung der angefochtenen Handlung zu beantragen, und dem Gerichtshof die Befugnis, sie zu gewähren. Die Kohärenz des Systems des vorläufigen Rechtsschutzes verlangt somit, daß das nationale Gericht die Vollziehung eines auf einer Gemeinschaftsverordnung beruhenden nationalen Verwaltungsakts aussetzen kann, wenn dessen Rechtmäßigkeit bestritten wird." [15]

Weiterhin hat der Gerichtshof auf das vorgenannte Urteil vom 19. Juni 1990 in der Rechtssache Factortame u. a. verwiesen und ausgeführt:

„Der vorläufige Rechtsschutz, den das Gemeinschaftsrecht den Bürgern vor den nationalen Gerichten sichert, muß unabhängig davon derselbe sein, ob sie die Vereinbarkeit nationalen Rechts mit dem Gemeinschaftsrecht oder die Gültigkeit abgeleiteten Gemeinschaftsrechts rügen, da diese Rüge in beiden Fällen auf das Gemeinschaftsrecht selbst gestützt ist." [16]

14 — Slg. 1991, I-415.

15 — Randnrn. 16, 17 und 18.

16 — Randnr. 20.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof entschieden, daß „Artikel 189 EWG-Vertrag den nationalen Gerichten nicht die Befugnis versagt, die Vollziehung eines auf einer Gemeinschaftsverordnung beruhenden nationalen Verwaltungsakts auszusetzen“ [17].

„Da die Befugnis der nationalen Gerichte, die Vollziehung eines solchen Verwaltungsakts auszusetzen, der Befugnis des Gerichtshofes nach Artikel 185 im Rahmen von Klagen nach Artikel 173 entspricht, können diese Gerichte die Vollziehung nur unter den Voraussetzungen aussetzen, die für den Erlaß einer einstweiligen Anordnung durch den Gerichtshof gelten.

Zu den Voraussetzungen für die Aussetzung hat der Gerichtshof bemerkt: „Die Vollziehung eines angefochtenen Verwaltungsakts kann nur ausgesetzt werden, wenn die vom Antragsteller angeführten sachlichen und rechtlichen Gegebenheiten das nationale Gericht davon überzeugen, daß an der Gültigkeit der Gemeinschaftsverordnung, auf der der angefochtene Verwaltungsakt beruht, erhebliche Zweifel bestehen. Die Aussetzung rechtfertigt sich nämlich allein aus der Möglichkeit einer Feststellung der Ungültigkeit, die dem Gerichtshof vorbehalten ist.

Insoweit ergibt sich aus einer ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes, daß die Vollziehung eines angefochtenen Aktes nur ausgesetzt werden kann, wenn die Aussetzung dringend ist, wenn sie also vor der Entscheidung in der Hauptsache verfügt und wirksam werden muß, damit der Antragsteller keinen schweren und nicht wiedergutzumachenden Schaden erleidet.

Weiter muß die Aussetzung der Vollziehung vorläufig bleiben. Das nationale Gericht kann im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes die Vollziehung also nur aussetzen, bis der Gerichtshof über die Frage der Gültigkeit entschieden hat. Damit obliegt es ihm, sofern der Gerichtshof mit dieser Frage noch nicht befaßt ist, diese selbst vorzulegen und dabei die Gründe anzugeben, aus denen es die Verordnung für ungültig hält.“ [18]

Dringlichkeit ist dabei nur anzunehmen, wenn der vom Antragsteller geltend gemachte Schaden eintreten kann, bevor der Gerichtshof über die Gültigkeit der gerügten Gemeinschaftshandlung hat entscheiden können. Zur Art des Schadens hat der Gerichtshof wiederholt entschieden, daß ein reiner Geldschaden grundsätzlich nicht als nicht wiedergutzumachend anzusehen ist. Jedoch ist es Sache des jeweiligen Gerichts, im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes die Umstände des Falles zu untersuchen, mit dem es befaßt ist. Dabei hat es zu prüfen, ob die sofortige Vollziehung des Verwaltungsakts, deren Aussetzung beantragt ist, dem Antragsteller irreversible Schäden zufügen könnte, die nicht mehr wiedergutzumachen wären, wenn die Gemeinschaftshandlung für ungültig erklärt werden müßte.

17 — Randnr. 21.

18 — Randnrn. 23 und 24.

Im übrigen hat das nationale Gericht, das im Rahmen seiner Zuständigkeit Gemeinschaftsrecht anzuwenden hat, dessen volle Wirkung sicherzustellen; damit ist es bei Zweifeln an der Gültigkeit von Gemeinschaftsverordnungen verpflichtet, das Interesse der Gemeinschaft daran in Rechnung zu stellen, daß diese Verordnungen nicht vorschnell außer Anwendung gelassen werden.

Dieser Verpflichtung wird das nationale Gericht im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes nur gerecht, wenn es zuallererst prüft, ob der fraglichen Gemeinschaftsverordnung nicht jede praktische Wirksamkeit genommen wird, wenn sie nicht sofort angewandt wird.

Wenn die Aussetzung der Vollziehung ein finanzielles Risiko für die Gemeinschaft darstellt, muß das nationale Gericht im übrigen die Möglichkeit haben, von dem Antragsteller hinreichende Sicherheiten, etwa eine Kaution oder eine Hinterlegung, zu verlangen." [19]

Im Ergebnis hat der Gerichtshof entschieden: „Artikel 189 EWG-Vertrag versagt den nationalen Gerichten nicht die Befugnis, die Vollziehung eines auf einer Gemeinschaftsverordnung beruhenden nationalen Verwaltungsakts auszusetzen. Ein nationales Gericht darf die Vollziehung eines auf einer Gemeinschaftsverordnung beruhenden nationalen Verwaltungsakts nur aussetzen, wenn es erhebliche Zweifel an der Gültigkeit der Gemeinschaftsverordnung hat und die Frage dieser Gültigkeit, sofern der Gerichtshof mit ihr noch nicht befaßt ist, diesem selbst vorlegt, wenn die Entscheidung dringlich ist und dem Antragsteller ein schwerer und nicht wiedergutzumachender Schaden droht und wenn das Gericht das Interesse der Gemeinschaft angemessen berücksichtigt."

Die erste und die zweite Frage

15. Wie aus diesen Zitaten hervorgeht, kann ein nationales Gericht die Vollziehung eines nationalen Rechtsakts aussetzen, der aufgrund einer Gemeinschaftsverordnung erlassen wurde, deren Gültigkeit vor dem nationalen Gericht in Verbindung mit einer Vorlage von Vorabentscheidungsfragen an den Gerichtshof angefochten wird, so wie der Gerichtshof nach Artikel 185 des Vertrages die Durchführung einer Handlung aussetzen kann, die vor ihm angefochten wird. Mit seiner ersten Frage ersucht das vorlegende Gericht den Gerichtshof in Wirklichkeit, zu prüfen, ob ein nationales Gericht in einer vergleichbaren Situation andere einstweilige Anordnungen als die Aussetzung der Vollziehung eines Rechtsakts erlassen kann, die den Anordnungen entsprechen, die der Gerichtshof nach Artikel 186 in bei ihm anhängig gemachten Rechtssachen treffen kann. Ich verstehe die zweite Frage so, daß das vorlegende Gericht wissen möchte, unter welchen Voraussetzungen es derartige einstweilige Anordnungen gegebenenfalls treffen kann, und namentlich, ob diese Voraussetzungen denen entsprechen, die für die Aus-

19 — Randnrn. 27 bis 32.

setzung der Vollziehung eines Rechtsakts gelten. Meines Erachtens ist es am zweckmäßigsten, diese Fragen zusammen zu beantworten.

16. Die spanische Regierung schlägt dem Gerichtshof vor, die erste Frage u. a. unter Hinweis darauf zu verneinen, daß das nationale Gericht andernfalls an die Stelle des Gemeinschaftsgesetzgebers treten könnte.

17. Atlanta, die französische, die italienische und die deutsche Regierung sowie die Kommission sind dagegen der Auffassung, daß der Gerichtshof die erste Frage bejahen sollte. Die Berücksichtigung des Zusammenhangs zwischen den Vorschriften über die einstweiligen Anordnungen macht es ihrer Meinung nach notwendig, den nationalen Gerichten die Möglichkeit zu geben, die in Artikel 186 genannten einstweiligen Anordnungen in Vorabentscheidungsverfahren zu treffen. Auch müßten die Voraussetzungen für den Erlaß einstweiliger Anordnungen durch die nationalen Gerichte die gleichen sein wie die, die in der Rechtsprechung dafür festgelegt worden seien, daß der Gerichtshof in einem nach Artikel 173 eingeleiteten Verfahren einstweilige Anordnungen gemäß den Artikeln 185 und 186 erlasse (vgl. das Urteil in der Rechtssache Zuckerfabrik). Die französische und die italienische Regierung haben in diesem Zusammenhang u. a. ausgeführt, das nationale Gericht müsse einen strengen Maßstab an die Voraussetzungen anlegen und in Fällen, in denen eine einstweilige Anordnung eine Gefahr für die finanziellen Interessen der Gemeinschaft mit sich bringen könne, eine Kaution verlangen. Die Kommission steht auf dem Standpunkt, daß der Gerichtshof über die Verweisung auf die im Urteil Zuckerfabrik aufgestellten Voraussetzungen hinaus vorschreiben müsse, daß der Erlaß einstweiliger Anordnungen voraussetze, daß das nationale Gericht die denselben Gemeinschaftsrechtsakt betreffenden Entscheidungen des Gerichtshofes angemessen berücksichtige. Atlanta trägt vor, daß die Vorschriften des Gemeinschaftsrechts das nationale Gericht nicht daran hinderten, einstweilige Anordnungen unter weniger strengen Voraussetzungen zu erlassen, wenn das nationale Recht ihnen diese Möglichkeit einräume.

18. Das Vereinigte Königreich erwartet, daß der Gerichtshof die erste Frage bejaht, findet jedoch, daß für den Erlaß einstweiliger Anordnungen durch nationale Gerichte strengere Voraussetzungen aufgestellt werden müßten als im Urteil Zuckerfabrik. Bei Zweifeln an der Gültigkeit nur von Verfahrensvorschriften, deren Nichteinhaltung auf den Inhalt des Gemeinschaftsrechtsakts keinen Einfluß gehabt haben könne, dürfe der Erlaß einstweiliger Anordnungen nicht zugelassen werden. Es müsse u. a. auch verlangt werden, daß das nationale Gericht ausführlich begründe, weshalb es von ihm eher für wahrscheinlich gehalten werde, daß der Gemeinschaftsrechtsakt für ungültig erklärt werde.

19. Meines Erachtens ist es schwierig, zwischen der Aussetzung der Durchführung einer angefochtenen Handlung (vgl. Artikel 185 des Vertrages) und dem Erlaß (anderer)

erforderlicher einstweiliger Anordnungen im Sinne des Artikels 186 eine klare Trennlinie zu ziehen. Die in Artikel 185 Satz 2 behandelten Fälle der Aussetzung können in Wirklichkeit als eine besondere Untergruppe der einstweiligen Anordnungen gesehen werden, von denen in Artikel 186 die Rede ist.

20. In den vorliegenden Rechtssachen hätte eine Aussetzung der Vollziehung des auf der Verordnung beruhenden nationalen Rechtsakts vermutlich bedeutet, daß Atlanta ohne irgendwelche Einschränkungen ihre Einfuhren von Drittlandsbananen hätte fortsetzen — und auf dem nunmehr regulierten Markt vielleicht noch erhöhen — können, bis die Frage der Gültigkeit der Verordnung entschieden war. Die einstweilige Anordnung, die das nationale Gericht erlassen hat, enthielt demgegenüber eine Einschränkung, die dazu führte, daß Atlanta jedenfalls keine bessere Stellung erhielt als den Status quo ante. Es kann somit gesagt werden, daß die getroffene einstweilige Anordnung im Verhältnis zu einer Aussetzung der Durchführung der Verordnung gegenüber Atlanta zugleich ein Weniger und ein Mehr darstellte.

21. Es wäre natürlich bedenklich, wenn die Befugnis der nationalen Gerichte, einstweilige Anordnungen, die denen des Artikels 186 des Vertrages entsprechen, in Rechtssachen zu treffen, in denen gemäß Artikel 177 um Vorabentscheidung ersucht worden ist, dazu mißbraucht werden könnte, daß das nationale Gericht an die Stelle des Gemeinschaftsgesetzgebers treten würde. Dies ist jedoch nicht der Fall. Ebenso wie die Entscheidung des Gerichtshofes über einstweilige Anordnungen gemäß den Artikeln 185 und 186 in Rechtssachen, die gemäß Artikel 173 anhängig gemacht wurden, muß die Befugnis der nationalen Gerichte, einstweilige Anordnungen in Sachen zu treffen, die Artikel 177 unterliegen, auf vorläufige Maßnahmen, die gelten, bis die Hauptsache entschieden ist, und in dem Umfang beschränkt werden, der erforderlich ist, um die Rechtsstellung einer Partei dadurch zu sichern, daß der Status quo ante aufrechterhalten wird, und zu gewährleisten, daß die abschließende Entscheidung ihre volle Wirkung entfaltet.

22. Die Bürger haben gemäß Artikel 173 des Vertrages nur eine begrenzte Klagebefugnis, um die Rechtmäßigkeit der Handlungen der Gemeinschaftsorgane nachprüfen zu lassen, nämlich nur in dem Umfang, in dem sie von diesen unmittelbar und individuell betroffen sind. Dagegen sind sie in der Praxis in weiterem Umfang befugt, bei den nationalen Gerichten Klage gegen Rechtsakte zu erheben, die die Mitgliedstaaten ihnen gegenüber aufgrund von Gemeinschaftsrechtsakten erlassen haben. Die vorliegenden Rechtssachen veranschaulichen dies, da der Gerichtshof in seinen Beschlüssen vom 21. Juni 1994 und vom 6. Juli 1993 in der Rechtssache C-286/73 die Klage von Atlanta auf Nichtigerklärung der Verordnung sowie ihren Antrag auf Erlaß einstweiliger Anordnungen mit der Begründung abgewiesen hat, daß Atlanta nicht klagebefugt sei.

23. Auch aus diesem Grund muß eine Parallele bestehen zwischen dem vorläufigen

Rechtsschutz, der während eines Verfahrens vor dem Gerichtshof über die Rechtmäßigkeit eines Gemeinschaftsrechtsakts gemäß Artikel 173 erlangt werden kann, und dem vorläufigen Rechtsschutz, der in einem Verfahren vor einem nationalen Gericht über dieselbe Frage, die dem Gerichtshof nach Artikel 177 zur Vorabentscheidung vorgelegt worden ist, erlangt werden kann. Die Vorschriften über einstweilige Anordnungen in den Artikeln 185 und 186 des Vertrages bilden zusammen [20] ein logisches und kohärentes System zur Sicherstellung des Rechtsschutzes der Bürger gegen Eingriffe des Gemeinschaftsgesetzgebers. Diese Vorschriften eröffnen die Möglichkeit, die Anordnung zu wählen, die in der konkreten Situation am besten geeignet ist, den Status quo ante für den betroffenen Bürger aufrechtzuerhalten und zugleich die Interessen der Gemeinschaft zu wahren. Der vorläufige Rechtsschutz, der im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens gewährt werden kann, ist somit meines Erachtens nicht auf eine Aussetzung der Durchführung von Handlungen gemäß Artikel 185 beschränkt, sondern umfaßt auch die erforderlichen einstweiligen Anordnungen gemäß Artikel 186.

24. Die Berücksichtigung der Parallele zwischen dem vorläufigen Rechtsschutz, der während eines Verfahrens vor dem Gerichtshof über die Rechtmäßigkeit eines Gemeinschaftsrechtsakts gemäß Artikel 173 erlangt werden kann, und dem vorläufigen Rechtsschutz, der in einem Verfahren vor einem nationalen Gericht über dieselbe Frage, die dem Gerichtshof nach Artikel 177 zur Vorabentscheidung vorgelegt worden ist, erlangt werden kann, macht es meines Erachtens außerdem erforderlich, daß für die Entscheidungen, die der Gerichtshof bzw. die nationalen Gerichte insoweit zu treffen haben, die gleichen Voraussetzungen gelten. Die Voraussetzungen, die der Gerichtshof im Urteil Zuckerfabrik aufgestellt hat und die ich oben ausführlich wiedergegeben habe, müssen deshalb auch auf (andere) einstweilige Anordnungen wie die nach Artikel 186 des Vertrages angewandt werden.

25. Ich kann Atlanta somit nicht darin beipflichten, daß das Gemeinschaftsrecht das nationale Gericht nicht daran hindern soll, einstweilige Anordnungen unter weniger strengen Voraussetzungen zu treffen, wenn das nationale Recht ihm diese Möglichkeit einräumt. Ein nationales Gericht darf einen nationalen Verwaltungsakt, der aufgrund eines Gemeinschaftsrechtsakts erlassen wurde, *nur* aussetzen oder einstweilige Anordnungen treffen, wenn die angegebenen Voraussetzungen erfüllt sind.

26. Ich stimme deshalb auch dem Vereinigten Königreich nicht zu, wenn es ausführt, daß für den Erlaß einstweiliger Anordnungen durch nationale Gerichte strengere Voraussetzungen aufgestellt werden müßten als im Urteil Zuckerfabrik. Ich vermag auch nicht einzusehen, weshalb es nicht möglich sein soll, bei Verletzung von Verfahrensvorschriften, deren Nichteinhaltung auf den Inhalt des Gemeinschaftsrechtsakts keinen Einfluß gehabt haben kann, einstweilige

20 — Und in Verbindung mit Artikel 192 Absatz 4, vgl. Hans Krück in: von der Groeben u. a., *Kommentar zum EWG-Vertrag*, S. 4674 ff.

Anordnungen zu treffen. Verfahrensvorschriften bezwecken gerade, einen qualifizierten Entscheidungsprozeß und damit die Qualität des materiellen Inhalts der erlassenen Rechtsakte zu sichern. Ferner hat der Gerichtshof namentlich zu den Vorschriften über die Anhörung des Parlaments in ständiger Rechtsprechung entschieden, daß die Beteiligung des Parlaments am Gesetzgebungsverfahren der Gemeinschaft für das vom Vertrag gewollte institutionelle Gleichgewicht wesentlich ist. Die ordnungsgemäße Anhörung des Parlaments in den vom Vertrag vorgesehenen Fällen stellt deshalb ein wesentliches Formerfordernis dar, dessen Mißachtung die Nichtigkeit der betroffenen Handlung zur Folge hat [21].

27. Die nationalen Gerichte müssen somit bei ihrer Entscheidung darüber, ob sie im Zusammenhang mit der Vorlage von Vorabentscheidungsfragen nach der Gültigkeit eines Gemeinschaftsrechtsakts einstweilige Anordnungen treffen sollen, der Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Anwendung der Artikel 185 und 186 des Vertrages folgen und, wenn in der Rechtsprechung des Gerichtshofes eine Entwicklung eintritt, ihre Rechtsprechung danach ausrichten.

28. Die nationalen Gerichte müssen bei der Ausübung ihrer Befugnis ihr besonderes Augenmerk auf die Entscheidungen richten, die der Gerichtshof bezüglich der Rechtmäßigkeit des Gemeinschaftsrechtsakts, zu dessen Gültigkeit sie dem Gerichtshof Fragen vorgelegt haben, erlassen haben muß oder erlassen muß. Ein nationales Gericht kann nicht — oder nicht länger — erhebliche Zweifel an der Gültigkeit eines Gemeinschaftsrechtsakts haben, wenn der Gerichtshof bereits zu einer Frage Stellung genommen hat — oder später Stellung nimmt —, die im wesentlichen die gleiche ist wie die, die es selbst aufgeworfen hat. Ebenso müssen die nationalen Gerichte auf die Entscheidungen achten, die der Gerichtshof in Form von einstweiligen Anordnungen bezüglich des betreffenden Gemeinschaftsrechtsakts erlassen haben muß oder erlassen muß. Die allgemeine Loyalitätspflicht der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 5 des Vertrages gilt auch für die nationalen Gerichte und bedeutet in diesem Zusammenhang, daß sie sich von Amts wegen über derartige Entscheidungen des Gerichtshofes informieren und diese angemessen berücksichtigen müssen, auch nachdem sie einstweilige Anordnungen getroffen haben. Diese sind gegebenenfalls aufzuheben. Ich halte es nicht für notwendig, wie die Kommission vorgeschlagen hat, der Aufzählung der Voraussetzungen im Urteil Zuckerfabrik entsprechende Zusätze hinzuzufügen.

29. Daß das nationale Gericht seine Zweifel an der Gültigkeit des betreffenden Gemeinschaftsrechtsakts begründen muß, ist bereits in Randnummer 24 des Urteils Zuckerfabrik dargelegt worden. Ich sehe keinen Anlaß, dieses Begründungserfordernis, wie das Vereinigte Königreich vorgeschlagen hat, zu verschärfen. Ohne auf die Vor- und Nachteile

21 — Vgl. zuletzt Urteil vom 30. März 1995 in der Rechtssache C-65/93 (Parlament/Rat, Slg. 1995, I-643).

der Art und Weise der Formulierung von Urteilen und Beschlüssen in den einzelnen Rechtsordnungen einzugehen, möchte ich darauf hinweisen, daß eine Verpflichtung zu einer ausführlichen Begründung meines Erachtens einen unangemessenen Eingriff in die Verfahrensordnungen der Mitgliedstaaten darstellen würde. Ein langer Text ist nicht notwendigerweise besser oder informativer als ein kurzer, vielleicht eher umgekehrt. Der Gerichtshof hat zu Recht Zurückhaltung geübt, wenn es darum ging, strenge Anforderungen an die Begründung der Vorlagebeschlüsse der nationalen Gerichte zu stellen.

30. Hinsichtlich der Frage, wie der Gerichtshof die erste und die zweite Frage nun genau beantworten soll, meine ich, daß die Formulierung der Ergebnisse im Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache Zuckerfabrik unmittelbar Zweifel daran begründen kann, ob die Vorschriften über die Befugnis nationaler Gerichte, die Vollziehung von auf einem Gemeinschaftsrechtsakt beruhenden nationalen Rechtsakten auszusetzen, Teil des Gemeinschaftsrechts oder Teil des nationalen Rechts sind. Der Gerichtshof wählte folgende Formulierungen: „Artikel 189 ... versagt den nationalen Gerichten nicht die Befugnis, ... auszusetzen", und: „Ein nationales Gericht darf die Vollziehung ... aussetzen, wenn ..." Man muß sich indessen klarmachen, daß mit diesen Formulierungen auf die Fragen geantwortet wird, die das betreffende deutsche Gericht gestellt hatte. Die Antwort, die der Gerichtshof gab, ging somit zum einen dahin, daß Artikel 189 nationalen Gerichten nicht die Befugnis versagt, einen zur Durchführung eines Gemeinschaftsrechtsakts erlassenen nationalen Verwaltungsakt auszusetzen, das Gemeinschaftsrecht jedoch zum anderen Beschränkungen dafür vorsieht, unter welchen Voraussetzungen die nationalen Gerichte dies tun dürfen.

31. In den vorliegenden Rechtssachen hat das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main seine erste Frage anders formuliert als das vorlegende Gericht in der Rechtssache Zukkerfabrik seine erste Frage. Das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main fragt nämlich nicht, ob einem nationalen Gericht „die Befugnis", einstweilige Anordnungen zu treffen, „versagt wird", sondern vielmehr, ob ein nationales Gericht derartige Anordnungen treffen „kann". Da es sich auch hier um eine Vorlage eines deutschen Gerichts handelt, könnte die Auffassung vertreten werden, daß es aufgrund der in Artikel 19 Absatz 4 des deutschen Grundgesetzes vorgesehenen Möglichkeiten, vorläufigen Rechtsschutz zu gewähren, nicht erforderlich ist, daß der Gerichtshof in der vorliegenden Rechtssache zu der Frage Stellung nimmt, inwieweit das Gemeinschaftsrecht als solches eine Grundlage dafür bildet, daß nationale Gerichte im Hinblick auf nationale Verwaltungsakte, die aufgrund von Gemeinschaftsverordnungen erlassen wurden, einstweilige Anordnungen erlassen. Damit würde der Gerichtshof indessen anfangen, das deutsche Recht auszulegen, was nach der Aufgabenverteilung, die in dem in Artikel 177 des Vertrages geregelten Kooperationsverfahren zum Ausdruck kommt, Aufgabe der deutschen Gerichte ist. Auch können meines Erachtens kaum Zweifel daran bestehen, daß sich die Befugnis, in einem Fall wie dem vorgelegten vorläufigen Rechtsschutz zu gewäh-

ren, (auch) unmittelbar aus dem Gemeinschaftsrecht ergeben muß (vgl. die Ausführungen des Gerichtshofes im vorgenannten Urteil Factortame u. a. und die zitierten Randnummern 16, 17, 18 und 20 des Urteils Zuckerfabrik). Ich bin deshalb der Meinung, daß die gestellte Frage bejaht werden kann.

32. Aus diesen Gründen schlage ich dem Gerichtshof vor, die erste und die zweite Frage wie folgt zu beantworten:

1) Ein nationales Gericht kann in bezug auf einen auf einer Gemeinschaftsverordnung beruhenden Verwaltungsakt die erforderlichen einstweiligen Anordnungen treffen.

2) Diese Anordnungen in bezug auf einen auf einer Gemeinschaftsverordnung beruhenden Verwaltungsakt dürfen jedoch nur getroffen werden, wenn das Gericht erhebliche Zweifel an der Gültigkeit der Gemeinschaftsverordnung hat und diese Frage, sofern der Gerichtshof mit ihr noch nicht befaßt ist, diesem selbst vorlegt, wenn die Entscheidung dringlich ist und dem Antragsteller ein schwerer und nicht wiedergutzumachender Schaden droht und wenn das Gericht das Interesse der Gemeinschaft angemessen berücksichtigt.

Die dritte und die vierte Frage

33. Diese Vorabentscheidungsfragen sowie die Erklärungen Atlantas und der deutschen Regierung dazu betreffen insgesamt Fragen, zu denen der Gerichtshof bereits im Urteil vom 5. Oktober 1994 in der Rechtssache C-280/93 (Deutschland/Rat) Stellung genommen hat. Die vom Verwaltungsgericht Frankfurt am Main gestellten Fragen 3 a bis 3 c sind in den Randnummern 32 bis 42 des Urteils behandelt, die Frage 4 a in den Randnummern 113 bis 118 des Urteils und die Fragen 4 b und 4 c in den Randnummern 53 bis 80 und 88 bis 92 des Urteils.

34. Was die Frage der Gültigkeit der Verordnung angeht, hat sich im vorliegenden Verfahren somit nichts Neues ergeben, womit ein anderes als das vom Gerichtshof im Urteil vom 5. Oktober 1994 dargelegte Ergebnis begründet werden könnte.

35. Atlanta und die deutsche Regierung haben den Gerichtshof ersucht, bestimmte Übergangsregelungen für die Anwendung der Verordnung festzulegen. Zur Begründung dafür haben sie auf die Grundsätze der Gleichbehandlung, des Vertrauensschutzes

und der Berufsfreiheit verwiesen. Der Vorlagebeschluß enthält indessen keine Frage nach einer Übergangsregelung für die gemeinsame Marktorganisation für Bananen. Im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens ist es allein Sache des vorlegenden Gerichts, zu beurteilen, für welche Fragestellungen es eine Entscheidung des Gerichtshofes für notwendig hält. Die Verfahrensbeteiligten können die Anzahl und die Art der Fragen, die das nationale Gericht gestellt hat, weder einschränken noch ausweiten [22]. Somit besteht kein Anlaß, zu der Frage einer Übergangsregelung Stellung zu nehmen.

36. Ich schlage dem Gerichtshof deshalb vor, die dritte und die vierte Frage dahin zu beantworten, daß die Prüfung der vorgelegten Fragen nichts ergeben hat, was die Gültigkeit der Verordnung Nr. 404/93 des Rates vom 13. Februar 1993 über die gemeinsame Marktorganisation für Bananen beeinträchtigen könnte.

Entscheidungsvorschlag

37. Aufgrund dieser Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, die vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

1) Ein nationales Gericht kann in bezug auf einen auf einer Gemeinschaftsverordnung beruhenden Verwaltungsakt die erforderlichen einstweiligen Anordnungen treffen.

2) Diese Anordnungen in bezug auf einen auf einer Gemeinschaftsverordnung beruhenden Verwaltungsakt dürfen jedoch nur getroffen werden, wenn das Gericht erhebliche Zweifel an der Gültigkeit der Gemeinschaftsverordnung hat und diese Frage, sofern der Gerichtshof mit ihr noch nicht befaßt ist, diesem selbst vorlegt, wenn die Entscheidung dringlich ist und dem Antragsteller

22 — Vgl. Urteile vom 6. Oktober 1982 in der Rechtssache 283/81 (CILFIT, Slg. 1982, 3415, Randnr. 9) und vom 5. Oktober 1988 in der Rechtssache 247/86 (Alsatel, Slg. 1988, 5987, Randnrn. 7 und 8).

ein schwerer und nicht wiedergutzumachender Schaden droht und wenn das Gericht das Interesse der Gemeinschaft angemessen berücksichtigt.

3) Die Prüfung der vorgelegten Fragen hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Verordnung (EWG) Nr. 404/93 des Rates vom 13. Februar 1993 über die gemeinsame Marktorganisation für Bananen beeinträchtigen könnte.