# SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS CARL OTTO LENZ vom 8. November 1990 *

Inhaltsverzeichnis

A — Sachverhalt ..... 478

B — Stellungnahme ..... 479

I. Zur ersten Frage des Vorabentscheidungsersuchens ..... 479

1. Die Standpunkte der Verfahrensbeteiligten ..... 480

2. Zur Vorlagepflicht im Verfahren der einstweiligen Anordnung ..... 483

3. Schlußfolgerungen ..... 489

II. Zur zweiten Frage des Vorabentscheidungsersuchens ..... 491

1. Rechtsgrundlage für die Verordnung Nr. 1914/87 nach Artikel 43 oder 201 EWG-Vertrag ..... 492

2. Rechtliche Grenzen des Grundsatzes der Eigenfinanzierung, Rechtssicherheit und Rückwirkungsverbot ..... 498

a) Ziel der Verordnung Nr. 1914/87 ..... 499

b) Gab es ein berechtigtes Vertrauen der Zuckerhersteller in eine Begrenzung ihrer Ausgleichspflicht für Verluste? ..... 499

3. Verbot der Belastung eines Wirtschaftszweiges mit Fremdrisiken und Unverhältnismäßigkeit der Abgaben ..... 502

a) Belastung eines Wirtschaftszweiges mit Fremdrisiken ..... 502

b) Die Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ..... 503

4. Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot ..... 503

a) Höhere Belastung der B-Zuckerproduktion ..... 504

b) Ermessensmißbrauch ..... 506

c) Diskriminierung der Zuckerwirtschaft von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat ..... 507

d) Erhebungsmodus nur nach dem Vorbild des „Solidaritätsbeitrags" ..... 507

* Originalsprache: Deutsch.

5. Eigentumsschutz und wirtschaftliche Betätigungsfreiheit ..... 508

a) Eingriff in das geschützte Eigentum ..... 508

b) Eingriff in die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit ..... 509

6. Verstoß gegen Steuererhebungsgrundsätze der deutschen Rechtsordnung ..... 510

Kosten ..... 510

C — Schlußantrag ..... 511

*Herr Präsident,*
*meine Herren Richter!*

## A — Sachverhalt

1. Die Rechtssache, zu der ich hier Stellung nehme, ist ein Vorabentscheidungsverfahren, eingeleitet durch das Finanzgericht Hamburg. Bei den vorgelegten Fragen handelt es sich um zwei voneinander zu trennende Fragenkomplexe.

2. Zunächst wirft das vorlegende Gericht ein institutionelles Problem auf. Es geht dabei um die Kompetenzen nationaler Gerichte im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes, soweit ein angegriffener Verwaltungsakt auf einem Gemeinschaftsrechtsakt beruht, dessen Rechtmäßigkeit bezweifelt wird. Das vorlegende Gericht möchte geklärt haben, ob die allgemeine Geltung der Verordnungen einer Aussetzungsentscheidung eines nationalen Gerichts im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes entgegensteht. Für den Fall, daß das mitgliedstaatliche Gericht zur Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes ohne vorherige Anrufung des Gerichtshofes zur Klärung der Gültigkeit der Gemeinschaftsrechtsnorm befugt ist, möchte das vorlegende Gericht ferner wissen, ob sich die Kriterien für den Erlaß der beantragten Sicherungsmaßnahmen aus dem mitgliedstaatlichen Verfahrensrecht oder aus der Gemeinschaftsrechtsordnung ergeben.

3. Als zweiten Schwerpunkt des Vorabentscheidungsersuchens stellt das vorlegende Gericht unmittelbar die Frage nach der Gültigkeit der im Ausgangsverfahren entscheidungserheblichen Verordnung. Es geht dabei um die Rechtmäßigkeit der Einführung einer besonderen Tilgungsabgabe für Zukker im Wirtschaftsjahr 1986/87 durch die Verordnung Nr. 1914/87 [1]. Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts verstößt die Verordnung gegen das Rückwirkungsverbot. Die klägerische Partei, Schuldnerin eines auf der Verordnung beruhenden Abgabenbescheides, trägt weitere Gründe vor, die die Rechtmäßigkeit der Verordnung zweifelhaft erscheinen lassen.

4. Außer dem hier anhängigen Verfahren haben mehrere deutsche Gerichte Zweifel an der Gültigkeit der Verordnung Nr. 1914/87 [2]. Eines dieser Gerichte, das

1 — Verordnung (EWG) Nr. 1914/87 des Rates vom 2. Juli 1987 (ABl. L 183, S. 5).

2 — Unter anderem: Bundesfinanzhof, Beschluß vom 11. Juli 1989, AZ: VII B 183/88.

Finanzgericht Düsseldorf, hat dem Gerichtshof ebenfalls die Gültigkeitsfrage vorgelegt[3]. Das Finanzgericht Hamburg stellt folgende Fragen an den Gerichtshof:

1) a) Ist Artikel 189 Unterabsatz 2 des EWG-Vertrags dahin auszulegen, daß die allgemeine Geltung der Verordnungen in den Mitgliedstaaten die Befugnisse der nationalen Gerichte nicht ausschließt, die Wirksamkeit eines auf einer Verordnung beruhenden Verwaltungsakts im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes einstweilen bis zur Entscheidung in der Hauptsache auszusetzen?

b) Im Falle der Bejahung der Frage zu 1) a): Unter welchen Voraussetzungen können die nationalen Gerichte vorläufigen Rechtsschutz gewähren? Gilt hierfür ein gemeinschaftsrechtlicher Maßstab, gegebenenfalls welcher? Oder richtet sich der vorläufige Rechtsschutz nach nationalem Recht?

2) Ist die Verordnung (EWG) Nr. 1914/87 des Rates vom 2. Juli 1987 über die Einführung einer besonderen Tilgungsabgabe für Zucker im Wirtschaftsjahr 1986/87 gültig? Insbesondere, ist die genannte Verordnung deshalb ungültig, weil sie gegen das Verbot rückwirkender Geltung belastender Verordnungen verstößt?

3 — Vergleiche Rechtssache C-92/89, Zuckerfabrik Soest.

5. Hinsichtlich des Sachverhalts, der Begründung des Finanzgerichts sowie des Vorbringens der Verfahrensbeteiligten wird auf den Sitzungsbericht verwiesen. Einzelheiten des Sachverhalts und der Argumentation werden im folgenden nur wiedergegeben, soweit Verständlichkeit und Begründung dies erfordern.

## B — Stellungnahme

### I — *Zur ersten Frage des Vorabentscheidungsersuchens*

6. Die Verfahrensbeteiligten vertreten voneinander stark abweichende Auffassungen hinsichtlich der Beantwortung der ersten Frage.

7. Das *vorlegende Gericht* selbst leitet seine Bedenken gegenüber einer Aussetzungsbefugnis daraus ab, daß die volle Wirksamkeit der Verordnungen in allen Mitgliedstaaten gemäß Artikel 189 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag durch eine solche in Frage gestellt sein könnte. Gleichzeitig räumt es ein, daß eine Aussetzung der Vollziehung ebenso wie die aufschiebende Wirkung eines Rechtsbehelfs im allgemeinen Verwaltungsprozeß den Bestand des Verwaltungsaktes nicht berührt und daher die Gültigkeit des Gemeinschaftsrechts grundsätzlich nicht beeinträchtigt.

8. Ein weiteres Bedenken leitet das vorlegende Gericht daraus her, daß sich die Aussetzung des Vollzugs bzw. der Erlaß einstweiliger Anordnungen im Sinne der Artikel 185 und 186 EWG-Vertrag nach anderen Kriterien richtet als der vorläufige Rechtsschutz nach deutschem Recht. In der Zugrundelegung der jeweiligen nationalen Kriterien könne eine Diskriminierung der Marktbürger liegen.

1. Die Standpunkte der Verfahrensbeteiligten

9. Die *klägerische Partei* teilt demgegenüber die Bedenken des vorlegenden Gerichts nicht. Und zwar schon deshalb, weil die Aussetzung der Vollziehung keinerlei Aussagen über die Wirksamkeit der Gemeinschaftsverordnung enthalte. Lediglich die Fälligkeit einer Geldleistung werde hinausgeschoben. Auch wirtschaftlich sei die Wirksamkeit der Verordnung nicht in Frage gestellt, denn der Anspruchsteller im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes müsse im Falle des Unterliegens Verzugszinsen in Höhe von 3 % über dem jeweiligen Diskontsatz der Deutschen Bundesbank zahlen und dies unabhängig von der Frage der Sicherheitsleistung.

10. Die klägerische Partei trägt außerdem vor, wenn der Gerichtshof in der Rechtssache 314/85 [4], in der es um die Wirksamkeit einer Einzelfallentscheidung der Kommission an einen Mitgliedstaat ging, eine Ausnahme von dem Verwerfungsmonopol des Gerichtshofes für Gemeinschaftsrechtsakte im Verfahren der einstweiligen Anordnung einräume, müsse das erst recht für Vollzugsakte nationaler Instanzen gelten.

11. Ein ausreichender vorläufiger Rechtsschutz gegen Vollziehungsakte gehöre im übrigen zu den Rechtsschutzgarantien des Artikels 19 Absatz 4 Grundgesetz. Eine Einschränkung der Rechtsfindung nationaler Gerichte bei der Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes würde eine erhebliche Beschränkung des Rechtsschutzes mit sich bringen und zu Rechtsunsicherheiten führen.

12. Schließlich sei die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes eine notwendige Folge des Rechtsschutzsystems der Gemeinschaftsordnung, die je nach Vollzug des Gemeinschaftsrechts entweder durch den Europäischen Gerichtshof oder die nationalen Gerichte gewährt werde.

13. Obwohl die Klägerin eine Stellungnahme zur Frage 1) b) als Konsequenz ihrer zu Frage 1) a) vertretenen Ansicht für überflüssig hält, äußert sie sich dahin gehend, daß nationale Behörden und Gerichte den vorläufigen Rechtsschutz gegen nationale Vollziehungsakte nur unter den Voraussetzungen des nationalen Verfahrensrechts gewähren könnten. Mögliche Unterschiede innerhalb der einzelnen EG-Mitgliedstaaten seien wie auch bei anderen Verfahrensfragen der nationalen Rechtsordnung hinzunehmen.

14. Auch die *Kommission* geht grundsätzlich davon aus, daß die Vollziehung eines Rechtsaktes der Verwaltung vom einzelstaatlichen Richter ausgesetzt werden kann, „ohne daß dieser den Ausgang eines Vorlageverfahrens nach Artikel 177 abwarten muß, der seine *Zweifel* an der Gültigkeit des dem Verwaltungshandeln zugrunde liegenden Rechtsakts der Gemeinschaft *bestätigt*“ [5].

15. Zur Begründung wird einmal angeführt, daß das Gericht weder das Bestehen oder Nichtbestehen eines Anspruchs feststelle, sondern nur die Verwirklichung des Verwaltungsakts aufschiebe. Wenn auch die Voraussetzungen für die Herstellung des Status quo ante in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich seien, so wird doch

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

5 — Hervorhebungen durch den Verfasser.

in all jenen Verfahren nicht über die Gültigkeit oder Ungültigkeit des Verwaltungshandelns entschieden, sondern nur darüber, ob schutzwürdige Interessen des einzelnen das öffentliche Interesse am Vollzug vor einer Entscheidung des Gerichts in der Hauptsache zurücktreten lassen.

16. Zum anderen spreche die in der Regel gegebene Eilbedürftigkeit der vorläufigen Entscheidung wegen der langen Fristen, die zur Durchführung des Verfahrens gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag schon aufgrund der in Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes vorgeschriebenen Beteiligung erforderlich sind, gegen die vorherige Durchführung des Vorabentscheidungsverfahrens.

17. Die Kommission wirft jedoch die Frage auf, ob bestimmte, aus dem Gemeinschaftsrecht folgende Umstände gegeben sein müssen, um die Aussetzung der Vollziehung zu erlauben. Denkbar wären z. B. die aus Artikel 83 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes herzuleitenden Kriterien der „Abwendung eines schweren und nicht wieder gutzumachenden Schadens" oder die gleichzeitige Einleitung des Hauptsacheverfahrens mit dem Eilantrag. Obwohl gerade das letztere Kriterium bei der Aussetzung der Vollziehung eines Verwaltungsakts in der Regel gegeben sein wird, hält die Kommission die Auferlegung dieser zusätzlichen Bedingungen nicht für gerechtfertigt, „weil dies tatsächlich eine Änderung der Gerichtsverfahrensvorschriften in den Mitgliedstaaten erfordern würde".

18. Die Kommission stützt ihre Argumentation auch auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes, wonach in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Behandlungen der Rückforderungsfälle hingenommen werden, solange das Bestreben, ein Gleichgewicht zwischen dem Grundsatz der Rechtmäßigkeit der Verwaltung einerseits sowie den Grundsätzen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes andererseits herzustellen, den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sei und die Tragweite und Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts nicht beeinträchtigte sowie dem Interesse der Gemeinschaft in vollem Umfang Rechnung getragen werde.

19. Die Kommission entwickelt eine eigenständige Konzeption, wie das Merkmal „dem Interesse der Gemeinschaft in vollem Umfang Rechnung zu tragen" erfüllt werden könnte.

20. Demnach müßte gleichzeitig mit der Aussetzung der Vollziehung die Frage nach der Gültigkeit des Rechtsakts dem Gerichtshof vorgelegt werden, und zwar entgegen dogmatischer und prozeßökonomischer Bedenken, die darauf beruhen, daß noch keine Entscheidung über die Gültigkeit des Gemeinschaftsrechtsakts getroffen werde und sich eine Vorlage an den Gerichtshof nachträglich als unnötig herausstellen könnte. Folgende Argumente sprächen für diese Vorgehensweise: Zunächst werde eine zeitweise Durchbrechung des Entscheidungsmonopols des Gerichtshofes über die Gültigkeit von Gemeinschaftsrechtsakten auf ein Minimum reduziert. Das Entscheidungsmonopol des Gerichtshofes werde anerkannt, gleichzeitig aber wirksamer Rechtsschutz gewährt.

21. Im übrigen habe der nationale Richter im Rahmen seiner Ermessensentscheidung das Interesse der Gemeinschaft voll zu berücksichtigen. Er habe sein Ermessen daher in der Weise auszuüben, daß der „effet utile" der Gemeinschaftsrechtsnorm so wenig wie möglich beeinträchtigt werde.

22. Schließlich könne bei einer Vorlage schon im Verfahren der Aussetzung der Vollziehung die Zeit der Ungewißheit über die Gültigkeit einer Gemeinschaftsmaßnahme verkürzt werden. Der Richter des Hauptsacheverfahrens dürfe dann nicht vor einer Entscheidung des Gerichtshofes entscheiden.

23. Die vorgeschlagene Vorgehensweise konkretisiere lediglich die ohnehin nach dem Gemeinschaftsrecht vorgesehene Vorlage und vermeide einen Eingriff in das einzelstaatliche Verfahren über die Aussetzung der Vollziehung.

24. Die Kommission hat außerdem Argumente grundsätzlicher Natur gegen eine etwaige Versagung der Aussetzungsbefugnis mitgliedstaatlicher Gerichte im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes ins Feld geführt. In einem solchen Fall könnte das Vertrauen in die Gemeinschaftsrechtsordnung nachhaltig erschüttert werden, weil der einzelne unter Umständen angesichts der Dauer eines Vorabentscheidungsverfahrens jahrelang rechtlos gestellt würde.

25. Die Kommission gibt ferner zu bedenken, ob das Recht auf effektiven Rechtsschutz nicht als solches als Grundrecht zu betrachten sei. Jedenfalls komme es einer grundrechtlich geschützten Position sehr nahe. Das Prinzip einer schnellen Rechtsschutzgewährung komme auch in der Gemeinschaftsrechtsordnung zum Ausdruck, und zwar in den Artikeln 185 und 186 EWG-Vertrag. Auf jeden Fall stelle es ein Rechtsprinzip neben dem der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts dar.

26. Der *Rat* äußert sich zu der erste Frage des Vorabentscheidungsersuchens nur sehr flüchtig. Er vertritt die Auffassung, die Frage müsse grundsätzlich unter Berücksichtigung des Grundsatzes des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofes entschieden werden, ohne jedoch einen Entscheidungsvorschlag zu formulieren.

27. Die *italienische Regierung* vertritt demgegenüber eine nuanciertere Position. Sie plädiert dafür, daß es den nationalen Gerichten unbenommen sei, auf Gemeinschaftsverordnungen beruhende Verwaltungsakte im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes auszusetzen, auch wenn der Gerichtshof die fragliche Verordnung noch nicht für ungültig erklärt habe. Zur Begründung beruft sich die italienische Regierung darauf, daß sich diese Schlußfolgerung aus der Zuständigkeitsverteilung des EWG-Vertrages zwischen nationalen Gerichten und dem Gerichtshof ergebe. Im übrigen berühre die vorläufige Entscheidung nicht die Gültigkeit der Verordnung. Sie sei eine reine Sicherungsmaßnahme ohne etwas vorwegzunehmen.

28. Unter Berufung auf die Schlußanträge des Generalanwalts Mancini in der Rechtssache 314/85 [6] weist die italienische Regierung darauf hin, daß der angestrebte vorläufige Schutz nicht durch die Dauer des Vorabentscheidungsverfahrens vereitelt werden dürfe. Eine Verneinung der Befugnis des nationalen Gerichts zur Aussetzung eines fraglichen Verwaltungsakts würde schwerwiegende Folgen für den einzelnen nach sich ziehen, da er nicht berechtigt sei, die in Rede stehende Gemeinschaftsverordnung unmittelbar vor dem Gerichtshof anzufechten, was auf eine Versagung des Rechtsschutzes hinausliefe. Würde man aber

6 — Schlußanträge vom 19. Mai 1987 in der Rechtssache 314/85, Foto-Frost, a. a. O., 4211.

eine Aussetzungsbefugnis der mitgliedstaatlichen Gerichte bejahen, dann müßten auch die Voraussetzungen für die Ausübung der Befugnis den nationalen Rechtsvorschriften entnommen werden. Unterschiede der Voraussetzungen in den einzelnen mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen für den einstweiligen Rechtsschutz seien ebensowenig eine Diskriminierung wie es unterschiedliche gerichtliche Verfahren seien, die eingehalten werden müßten, um den Schutz von durch das Gemeinschaftsrecht garantierten subjektiven Rechtspositionen zu erreichen. Eine Harmonisierung der Verfahrensvorschriften könne nicht im Wege einer analogen Anwendung der im EWG-Vertrag vorgesehenen Voraussetzungen für die Aussetzung der Vollziehung erlangt werden.

29. Die *britische Regierung* nimmt einen entgegengesetzten Standpunkt ein. Sie tritt dafür ein, den nationalen Gerichten die Befugnis abzusprechen, „die Wirksamkeit eines auf einer Verordnung beruhenden Verwaltungsakts im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes einstweilen bis zur Entscheidung über diese Verordnung in der Hauptsache auszusetzen". Widrigenfalls werde die Integrität und einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts in Gefahr gebracht. Zur Begründung dieser Rechtsansicht geht die britische Regierung von der Prämisse aus, daß der EWG-Vertrag beabsichtige, „ein kohärentes Rechtsschutz- und Verfahrenssystem zu schaffen, das dem Gerichtshof die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der von den Organen getroffenen Maßnahmen ermöglichen sollte". Ferner geht sie davon aus, im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes werde „über die Gültigkeit von Verhandlungen der Gemeinschaftsorgane" entschieden.

30. Schließlich ließ die britische Regierung in der mündlichen Verhandlung ein weiteres Argument zur Unterstützung ihrer Ansicht vortragen. Ein „absolutes Ermessen" nationaler Gerichte zur Aussetzung eines auf einer Gemeinschaftsverordnung beruhenden Abgabenbescheides könnte eine Verzerrung des Wettbewerbs nach sich ziehen. Den Gerichten stünde es dann frei, nationale Unternehmen von ihrer Zahlungspflicht zu befreien. Dadurch könnte die Einführung einer Verordnung in einem Mitgliedstaat ausgesetzt werden. Eine Wettbewerbsverzerrung sei daher auch deshalb zu befürchten, weil der Zahlungstermin integrierender Bestandteil der Gemeinschaftsvorschrift sei, der Zeitfaktor aber bei einer Aussetzungsbefugnis nationaler Gerichte ausgeschaltet werden könne.

31. Die befürchtete Wettbewerbsverzerrung könnte sich auf allen Ebenen der Beteiligten realisieren, d. h. sowohl bei den zuckerherstellenden Unternehmen als auch bei den Zuckerrübenanbauern wegen der vorgesehenen Abwälzungsbefugnis der Abgabenschuld. Bei Rechtswidrigkeit und Unwirksamkeit der Gemeinschaftsrechtsnorm gäbe es immerhin die Möglichkeit der Rückzahlung der Abgaben.

32. Die Situation der Zweifelhaftigkeit der Gemeinschaftsverordnung sei im Verfahren des „Zwischenentscheids" die gleiche wie im Hauptsacheverfahren. Schließlich räumt die britische Regierung aber Ausnahmen ein wie z. B. in Härtefällen. In solchen Fällen müßten jedoch Sicherungsmaßnahmen getroffen werden, deren Erlaß den Regeln des nationalen Verfahrensrechts zu folgen hätte.

2. Zur Vorlagepflicht im Verfahren der einstweiligen Anordnung

33. Ausgangspunkt unserer Antwort auf die vorliegende Frage muß die bisherige Rechtsprechung zu diesem Thema sein. Zur *Vor-*

*lagepflicht* gibt es einmal das Urteil vom 22. Oktober 1987 in der Rechtssache 314/85 (Foto-Frost, a. a. O.), in dem der Gerichtshof zunächst die Regel aufgestellt hatte, wonach dem Gerichtshof die ausschließliche Zuständigkeit für die Nichtigkeitserklärung von Handlungen eines Gemeinschaftsorganes zugewiesen sei, während die nationalen Gerichte nicht befugt seien, selbst die Ungültigkeit von Gemeinschaftshandlungen festzustellen. Allerdings hatte er gesagt, „daß Abweichungen von [dieser] Regel ... unter bestimmten Umständen im Fall eines Verfahrens der einstweiligen Anordnung geboten sein können"; allerdings sei keine Veranlassung, auf diese Frage einzugehen, denn „dieser Fall wird jedoch in der Frage des vorlegenden Gerichts nicht angesprochen"[7].

34. Der Gerichtshof hat es damals unterlassen, auf seine frühere Rechtsprechung zu verweisen, nach der Artikel 177 Absatz 3 dahin auszulegen ist, daß „ein einzelstaatliches Gericht in einem Verfahren wegen einstweiliger Verfügung zur Vorlage einer Auslegungs- oder Gültigkeitsfrage ... an den Gerichtshof auch dann nicht verpflichtet ist, wenn die ... [entsprechende] Entscheidung nicht mehr mit Rechtsmitteln angefochten werden kann, sofern es jeder Partei unbenommen bleibt, ein Hauptverfahren, in dem die ... vorläufig entschiedene Frage erneut geprüft werden und den Gegenstand einer Vorlage nach Artikel 177 bilden kann"[8].

35. Allerdings lag im Jahre 1977, in dem diese Entscheidung gefällt wurde, die Entscheidung in der Sache Foto-Frost noch nicht vor, diese erging bekanntlich erst zehn Jahre später. Infolgedessen ist zu prüfen, ob die Entscheidung Hoffmann-La Roche/Centrafarm im Lichte der Entscheidung Foto-Frost aufrechterhalten werden kann.

36. In der Entscheidung Foto-Frost geht der Gerichtshof von der Kohärenz des vom Vertrag geschaffenen Rechtsschutzsystems aus.[9] Da Artikel 173 dem Gerichtshof die ausschließliche Zuständigkeit für die Nichtigkeitserklärung der Handlung eines Gemeinschaftsorgans zuweise, verlange es die Kohärenz des Systems, daß die Befugnis zur Feststellung der Ungültigkeit dieser Handlung, wenn sie vor einem nationalen Gericht geltend gemacht wird, ebenfalls dem Gerichtshof vorbehalten bleibt.[10]

37. Die Hoffmann-La Roche/Centrafarm-Entscheidung hält die einzelstaatlichen Gerichte nicht für verpflichtet, den Gerichtshof anzurufen, auch wenn die Gültigkeit einer Gemeinschaftshandlung in Frage gestellt wird, sofern nur die *Möglichkeit* besteht, daß in einem späteren Hauptverfahren diese Frage erneut geprüft und den Gegenstand einer Vorlage nach Artikel 177 bilden *kann*.

38. Der Gerichtshof ist bei der Beantwortung der Vorlagefrage davon ausgegangen, daß die Entscheidungen des Finanzgerichts Hamburg noch mit Rechtsmitteln angefochten werden können.[11] Er hat auch bei diesen Gerichten, die im übrigen die Vorlagepflicht nach Artikel 177 EWGV nicht trifft, die Feststellung getroffen, sie seien nicht befugt, selbst die Ungültigkeit von Handlungen der Gemeinschaftsorgane festzustellen. Es ist deshalb zu prüfen, ob die Gründe, die der Gerichtshof in der Foto-Frost-Entscheidung angeführt hat, auch für das Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes zutreffen.

39. Der Gerichtshof hatte in der Hoffmann-La Roche/Centrafarm-Entscheidung von einer Vorlagepflicht abgesehen mit der

7 — Rechtssache 314/85, Foto-Frost, a. a. O., Randnr. 19.

8 — Urteil vom 24. Mai 1977 in der Rechtssache 107/76, Hoffmann-La Roche/Centrafarm, Slg. 1977, 957.

9 — Rechtssache 314/85, Foto-Frost, a. a. O., Randnr. 16.

10 — Rechtssache 314/85, Foto-Frost, a. a. O., Randnr. 17.

11 — Urteil in der Rechtssache 314/85, Foto-Frost, a. a. O., Leitsatz 1, Randnr. 13.

Begründung, die Vorlage könnte ja im späteren Hauptverfahren erfolgen. Gerade diese Begründung hätte im Falle Foto-Frost dazu führen müssen, die Vorlagepflicht abzulehnen. Hier hat ja die Möglichkeit bestanden, im Rechtsmittelverfahren eine derartige Frage zu stellen, denn der Gerichtshof ist davon ausgegangen, daß das Urteil des vorlegenden Gerichts noch mit Rechtsmitteln anfechtbar war. Dieser Gesichtspunkt allein kann also nach dem Urteil Foto-Frost nicht mehr genügen, um die Vorlagepflicht abzulehnen. Vielmehr wird man auf die einzelnen Gründe eingehen müssen, die den Gerichtshof zu dieser Entscheidung bewogen haben.

40. Der Gerichtshof selbst nennt drei Gründe. Der erste ist die Einheitlichkeit der Gemeinschaftsrechtsordnung. Diese wird aufs Spiel gesetzt, das grundlegende Erfordernis der Rechtssicherheit beeinträchtigt im Falle von Meinungsverschiedenheit der Gerichte der Mitgliedstaaten über die Gültigkeit von Gemeinschaftshandlungen.

41. Der zweite Grund sei die notwendige Kohärenz des vom Vertrag geschaffenen Rechtsschutzsystems, das dem Gerichtshof die ausschließliche Zuständigkeit für die Nichtigkeitserklärung der Handlungen eines Gemeinschaftsorgans zuweise. Diese Kohärenz des Systems verlange, daß die Befugnis zur Feststellung der Ungültigkeit dieser Handlung, wenn sie von einem nationalen Gericht geltend gemacht werde, ebenfalls dem Gerichtshof vorbehalten bleibe.

42. Drittens sei der Gerichtshof am besten in der Lage, über die Gültigkeit von Gemeinschaftshandlungen zu entscheiden.

43. Diese Gesichtspunkte sind natürlich auch im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes stichhaltig. Wieso soll ein Gericht im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes die Möglichkeit haben, die Gültigkeit von Gemeinschaftsrechtsakten in Zweifel zu ziehen, wenn es diese Befugnis im Hauptverfahren nicht hat? Der einzige Gesichtspunkt, der hier geltend gemacht wird, ist, daß der vorläufige Schutz, den der Antragsteller durch die Einleitung des summarischen Verfahrens anstrebt, durch die Dauer des Vorabentscheidungsverfahrens vereitelt werde (siehe Schlußanträge in der Rechtssache 314/85, Foto-Frost, a. a. O., 4221).

44. Die Überlegung geht von einer anderen Sachlage aus als derjenigen, die im vorliegenden Falle besteht. Im vorliegenden Fall hat das Finanzgericht den Vollzug des Verwaltungsakts gegen Sicherheitsleistung und außerdem sein eigenes Verfahren ausgesetzt. [12]

45. Die Gefahr, daß der vorläufige Schutz, den der Antragsteller durch die Einleitung des summarischen Verfahrens anstrebt, hier durch die Dauer des Vorabentscheidungsverfahrens vereitelt wird, besteht nicht. Das Verfahren bleibt so lange ausgesetzt, bis der Gerichtshof über die Vorlage entschieden hat.

46. Aber selbst wenn es denkbar wäre, daß das Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes vor einem anderen Gericht weitergeht und mit einer Entscheidung nicht bis zum Rechtsspruch des Gerichtshofes gewartet werden könnte, spricht dies nur gegen das Warten, aber nicht gegen die Vorlagepflicht. Nehmen wir an, das dann befaßte Gericht bestätigt die Aussetzung wegen seiner Zweifel an der Gültigkeit der Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechtsakts, dann ist die Vorlagefrage des ersten Gerichts nach wie vor aktuell und dadurch, daß sie dem Gerichtshof schon vorliegt, geeignet, die Klärung der Rechtsfrage zu beschleunigen.

12 — Vorlagebeschluß des Finanzgerichtes Hamburg, II.

47. So dient es der Prozeßökonomie, daß die betreffende Frage bereits dem Gerichtshof vorgelegt worden ist. Erledigt sich das Verfahren, ohne daß es zu einer Entscheidung in der Hauptsache kommt, so ist der einmal aufgeworfene Zweifel nicht ausgeräumt, die Entscheidung des Gerichtshofes trotz der Erledigung in der konkreten Rechtssache daher notwendig.

48. Hält dagegen das zweite Gericht die Aussetzung des Verwaltungsakts nicht für erforderlich und weist deshalb den Aussetzungsantrag zurück, dann sind jedenfalls — falls es überhaupt Zweifel an der Gültigkeit oder Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechtsakts haben sollte — diese ohne praktische Auswirkungen. In einem solchen Fall ist die entgegengesetzte Auslegung des Untergerichts nicht mehr geeignet, die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts einzuschränken. Es stellt sich dann noch die Frage, ob das erste oder zweite Gericht die gestellte Vorlagefrage hätte zurückziehen können oder sollen. [13]

49. Teilt das Gericht der Hauptsache die Zweifel an der Gültigkeit nicht, so kann es in der Tat zu einer Entscheidung des Gerichtshofes kommen, die nicht notwendig war. Diese Lage entspricht der Lage, in der ein nachgeordnetes Gericht die Vorabentscheidungsfrage vorlegt, die das dem Rechtszug vorgesetzte Gericht für nicht erforderlich hält. Auch in diesem Falle muß der Gerichtshof seine Entscheidung treffen, wenn das Vorabentscheidungsersuchen nicht zurückgenommen wird. Dies gilt auch bei Auslegungsfragen.

50. Einer Entscheidung über diese Frage bedarf es in unserem Fall nicht. Eilbedürftigkeit und Vorlagepflicht schließen sich also entgegen den der bisherigen Rechtsprechung des Gerichtshofes zugrunde liegenden Annahmen keineswegs aus.

51. Geht das Verfahren vor dem Gericht der Hauptsache weiter, so entfällt das Argument der Eilbedürftigkeit. Infolgedessen wird man hier erwarten können, daß das Gericht der Hauptsache seiner Entscheidung die Entscheidung des Gerichtshofes zugrunde legt, sofern es die Bedenken des vorlegenden Gerichts für begründet hält. Hält es sie dagegen nicht für begründet, gilt das gleiche wie im Rechtszug des einstweiligen Rechtsschutzes.

52. Es fragt sich, welche Wirkung das Urteil des Gerichtshofes für das Gericht des Hauptverfahrens hat. Eine Rechtsprechung gibt es hierzu nicht. Nach der herrschenden Meinung „entfaltet das Vorabentscheidungsurteil bindende Wirkung im Hinblick auf das Ausgangsverfahren, das zu der Vorlage des nationalen Gerichts Anlaß gegeben hat" [14]. Nach dieser Meinung sind gebunden das Rechtsmittelgericht und das Instanzgericht, das nach einer Zurückweisung durch das Rechtsmittelgericht zu entscheiden hat. Das gleiche wird man auch für das Gericht des Hauptverfahrens annehmen dürfen, denn dessen Entscheidung steht im engen Zusammenhang mit dem 50 Eilverfahren, in dem das Vorabentscheidungsersuchen gestellt worden ist.

53. Gegen diese Überlegung kann auch nicht eingewandt werden, hier würde eine Frage vorgelegt, die das zur Entscheidung berufene Gericht gar nicht zum Erlaß eines Urteils für erforderlich halte: Wenn dieses Gericht solche Zweifel an der Gültigkeit oder Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechtsakts hat, daß es — nach Abwägung aller Interessen — den Vollzug des Verwaltungsakts auszusetzen für notwendig hält, dann

13 — Siehe hierzu Dause: *Das Vorabentscheidungsverfahren nach Artikel 177 EWG-Vertrag*, Luxemburg, 1985, S. 83-85.

14 — Siehe auch Dause: *Das Vorabentscheidungsverfahren nach Artikel 177 EWG-Vertrag*, Luxemburg, 1985, S. 101; Everling: *Das Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften*, Baden, 1986, S. 63; so auch bezüglich der Obergerichte Chevallier und Maidani: *Guide pratique article 177 CEE*, Luxemburg, 1981, S. 96.

bedarf es dieser Entscheidung, um entweder bei Beseitigung der Zweifel die Aussetzung aufzuheben oder bei Bestätigung der Zweifel die Fortdauer der Aussetzung anzuordnen.

54. Wird nach der Prozeßordnung des entsprechenden Mitgliedstaats dem Gericht des vorläufigen Rechtsschutzes die Entscheidung aus der Hand genommen, so daß es zu einer Entscheidung dieses Gerichtes nicht mehr kommt und teilt das Gericht des Hauptverfahrens seine Zweifel nicht, so spricht dies nicht gegen die Zulässigkeit der Vorlage. Diese Lage entspricht der Lage, die besteht, wenn ein nachgeordnetes Gericht eine Vorabentscheidungsfrage vorlegt, die das im Rechtszug vorgesetzte Gericht nicht für erforderlich hält. Auch in diesem Fall muß der Gerichtshof eine Entscheidung treffen, wenn das Vorabentscheidungsersuchen nicht zurückgenommen wird. Diese Möglichkeit wird von Artikel 177 Absatz 2 EWG-Vertrag in Kauf genommen.

55. Die Vorlagepflicht ist aus vorrangigen Gründen in der einheitlichen Geltung und Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts erforderlich. Es erscheint mir notwendig, hier die Kernfrage noch einmal herauszuarbeiten. Welche Folgen hat es für die Gemeinschaftsrechtsordnung, wenn ein Gericht eines Mitgliedstaates einen Gemeinschaftsrechtsakt für ungültig hält? Dabei ist davon auszugehen, daß die Gerichte der Mitgliedstaaten einen selbständigen und unabhängigen Zweig der Staatsgewalt des jeweiligen Mitgliedstaates bilden, daß deshalb die Ungültigkeitserklärung eines Gemeinschaftsrechtsakts durch ein solches Gericht ein Vorgang von großer Tragweite ist und Konsequenzen hat, die „‚undesirable', ‚improper' sind oder ‚grave problems' schaffen können" [15].

15 — Schlußanträge in der Rechtssache 314/85, Foto-Frost, a. a. O., 4218; Mancini beruft sich dabei u. a. auch auf Brown and Jacobs: *The Court of Justice of the European Communities*, London, 1983, S. 154 ff., jetzt 3. Auflage, S. 173.

56. Die Konsequenzen bestehen darin, daß zwar das Gemeinschaftsrecht nicht außer Kraft gesetzt, wohl aber in seiner Wirkung aufgeschoben und das Vertrauen in seine Gültigkeit beschädigt wird. Diese letzte Wirkung nimmt zu mit dem Rang des Gerichts, die erste ist davon unabhängig.

57. Generalanwalt Mancini führt dann vier Ungereimtheiten an, die dagegen sprechen, daß Untergerichte Gemeinschaftsrechtsakte für ungültig erklären können: „Die erste und vielleicht auffallendste ist ein Paradoxon: Jene Auffassung verleiht nämlich den Untergerichten eine Befugnis [nämlich die Wirksamkeit eines Gemeinschaftsrechtsakts in Frage stellen zu können, ohne vorlegen zu müssen] ... die Artikel 177 Absatz 3 den letztinstanzlichen Gerichten entzieht." [16]

58. Generalanwalt Mancini bringt dann als Hauptargument das dogmatische Argument, nämlich den Widerspruch, die die Anerkennung einer solchen Befugnis in dem System bewirke, das die Kontrolle der Rechtmäßigkeit des Handelns der Gemeinschaft allein dem Gerichtshof überträgt. Dieses Argument haben wir schon oben behandelt.

59. Drittens verletze diese Auffassung den Grundsatz des Artikels 189, daß die Handlungen der Organe im gesamten Gemeinschaftsgebiet einheitlich angewendet werden müssen. Dieser Grundsatz — so Generalanwalt Mancini — hat ein zweifaches Ziel, Gewährleistung der Rechtssicherheit und — ebenso, wenn nicht noch wichtiger — die Sicherstellung des rechtlichen Zusammenhalts der Gemeinschaften[16].

16 — Schlußanträge in der Rechtssache 314/85, Foto-Frost, a. a. O., 4218.

60. In diesen drei Punkten folge ich Generalanwalt Mancini.

61. Natürlich muß man in diesem Zusammenhang auch die Frage aufwerfen, ob das gleiche nicht auch für Auslegungsfragen oder jedenfalls für einige von ihnen gilt. Mancini will die Vorlagepflicht nicht auf Auslegungsfragen erstrecken, denn „die Auslegung einer Vorschrift beinhaltet nämlich auch immer die Absicht, sie anzuwenden."

62. Ich frage mich, ob diese Auffassung in allen Fällen zutreffen muß.

63. Eine Auslegung, die einer Vorschrift ihre Wirksamkeit im konkreten Einzelfall entzieht, läuft oft in der Praxis auf die gleiche Rechtsfolge hinaus wie das Bestreiten ihrer Gültigkeit: Ob ein Gericht die Gültigkeit einer Vorschrift bestreitet oder ihr eine Auslegung gibt, die sie auf den konkreten Fall unanwendbar macht, das hat die gleichen praktischen Konsequenzen. [17]

64. Die Vorstellung, daß dies in einem späteren Abschnitt des Verfahrens korrigiert werden könne, ist nicht zwingend. Das Verfahren kann seine Erledigung finden, ohne daß es einen späteren Gerichtsbeschluß gibt, wie z. B. im vorliegenden Falle, in dem die Klägerin ihre Abgabeschuld bezahlt hat, weil sie dies für günstiger hielt, als die Verzugszinsen im Fall einer aufgeschobenen Zahlung zu tragen. [18] In einem solchen Fall wäre der Beschluß über die Zweifel an der Ungültigkeit des Gemeinschaftsrechts in der Welt. Von der späteren Erledigung des Rechtsstreits, die übrigens auch aus anderen Gründen als einer Meinungsänderung über die Rechtsfrage erfolgen könnte, würde niemand Kenntnis bekommen.

65. All dies spricht dafür, den Gerichten des einstweiligen Rechtsschutzes, die die Gültigkeit oder Anwendbarkeit einer Gemeinschaftsrechtsvorschrift in Zweifel ziehen wollen, die Pflicht aufzuerlegen, eine entsprechende Frage dem Gerichtshof vorzulegen.

66. Selbst wenn jedoch ein weiteres Verfahren zur Verfügung steht, ist keineswegs sicher, daß die mitgliedstaatliche Behörde, die zunächst unterlegen ist, wegen des Gemeinschaftsrechts Rechtsmittel einlegt. [19]

67. Schließlich, selbst wenn dies geschieht, ist es keineswegs sicher, daß das Rechtsmittelgericht zur Vorlage verpflichtet ist (nach der Ansicht des Gerichtshofes in der Rechtssache Hoffmann-La Roche/Centrafarm ist dies ja gerade nicht der Fall) oder daß es, selbst wenn es verpflichtet ist, tatsächlich auch vorlegt.

68. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens hat gegen die obligatorische Anberufung des Gerichtshofes zwei Einwendungen erhoben.

69. Der erste Einwand betrifft den summarischen Akt des Verfahrens, in dem noch nicht der gesamte Sachverhalt vorgetragen sei. Dieser Einwand ist grundsätzlich zutreffend, würde jedoch meines Erachtens eher dagegen sprechen, in diesem Stadium des Verfahrens Fragen der Gültigkeit des Rechtsakts der Gemeinschaft aufzuwerfen.

17 — Siehe Brown and Jacobs, a. a. O., S. 174.

18 — Ein anderes Beispiel sind Streitigkeiten nach dem deutschen Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG), die meist im Wege des Verfahrens zur Erlangung einer einstweiligen Verfügung ausgetragen werden (siehe OLG Frankfurt, Beschluß vom 16. Januar 1990, AZ 6W 146/89 in EuZW 1/90, S. 39).

19 — Siehe Kommission und Generalanwalt in der Rechtssache 314/85, Foto-Frost, a. a. O., 4205 und 4219.

Werden sie jedoch aufgeworfen, muß meines Erachtens das betreffende Gericht noch seinen Beitrag dazu leisten, diese Zweifel so bald wie möglich zu beheben. Diese Auffassung schränkt den nationalen Richter in seiner Handlungsfreiheit nicht ein. Sie begrenzt jedoch die nachteiligen Auswirkungen, die dadurch für die Gemeinschaftsrechtsordnung entstehen können.

70. Der zweite Gesichtspunkt, den die Klägerin des Ausgangsverfahrens vorgebracht hat, bezieht sich darauf, daß das Gericht des vorläufigen Rechtsschutzes möglicherweise nicht identisch ist mit dem Gericht der Hauptsache. Auch diese Überlegung ist zutreffend, trägt jedoch nicht die daraus gezogene Schlußfolgerung. Teilt das Gericht der Hauptsache die Bedenken gegen die Gültigkeit des Gemeinschaftsrechtsakts, so dient es der Prozeßökonomie, daß die betreffende Frage bereits dem Gerichtshof vorgelegt worden ist. Erledigt sich das Verfahren, ohne daß es zu einer Entscheidung in der Hauptsache kommt, so ist der einmal aufgeworfene Zweifel nicht ausgeräumt. Die Entscheidung des Gerichtshofes ist trotz der Erledigung der konkreten Rechtssache notwendig.

71. In jedem Fall wird bis zur Vorlageentscheidung des im späteren Verfahren mit der Rechtssache befaßten Gerichts Zeit vergehen, während der Angriff des zum vorläufigen Rechtsschutz berufenen Gerichts gegen die Gültigkeit des Gemeinschaftsrechtsakts in der Welt ist. Ein solches Ergebnis kann im Interesse der Sicherstellung des rechtlichen Zusammenhalts der Gemeinschaft nicht in Kauf genommen werden.

72. Ich bin mir bewußt, daß ich mich mit diesen Überlegungen nicht in Einklang mit der Haltung des Gerichtshofes und seines Generalanwalts in der Rechtssache Hoffmann-La Roche/Centrafarm befinde. Damals stützte man sich auf den summarischen Charakter des Verfahrens, den provisorischen Charakter der Entscheidung und hat daraus geschlossen, daß sie „ihrer Natur nach keinen für die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts gefährlichen Präzedenzfall darstellen [würde], auch wenn sie eine unrichtige Auslegung des Gemeinschaftsrechts enthielte“ [20].

73. Meines Erachtens ist die Erkenntnis maßgebend, daß auch durch ein solches Verfahren die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts hinausgeschoben und damit beeinträchtigt und ihm seine Gültigkeit oder seine praktische Wirksamkeit bestritten wird.

74. Es ist das Verdienst der Entscheidung Foto-Frost, dieser Erkenntnis zum Durchbruch verholfen zu haben. Die vorstehenden Darlegungen stellen nichts als eine Anwendung der Grundsätze dieses Urteils auf den von uns jetzt zu entscheidenden Fall dar. Die richterliche Vorlagepflicht ist die notwendige Konsequenz des richterlichen Prüfungsrechts. Deshalb sieht das deutsche Grundgesetz eine Vorlagepflicht an das Verfassungsgericht vor, wenn ein Gericht ein Gesetz, auf dessen Gültigkeit es bei der Entscheidung ankommt, für verfassungswidrig hält. [21] Dementsprechend ist die Bundesregierung im Verfahren Foto-Frost für die Vorlagepflicht eingetreten [22].

3. Schlußfolgerungen

75. Deswegen bejahe ich auch im summarischen Verfahren und auch bei Auslegungsfragen, die die Wirksamkeit des Vollzugs in Frage stellen, eine Pflicht der Gerichte der Mitgliedstaaten, derartige Fragen dem Gerichtshof zu unterbreiten.

20 — Schlußanträge in der Rechtssache 107/76, Hoffmann-La Roche, Slg. 1977, 983.

21 — Siehe Leibholz/Rinck: *Grundgesetz Kommentar*, 6. Auflage, Köln, 1989, Artikel 100 Anmerkung 1.

22 — Rechtssache 314/85, Foto-Frost, a. a. O., 4205.

76. Es ist noch kurz auf die Frage einzugehen, inwieweit der Richter im einstweiligen Rechtsschutzverfahren an den Rechtsakt gebunden ist, dessen Gültigkeit er bezweifelt. Der vorliegende Fall gibt hier zu keinen Erläuterungen Anlaß, weil das vorlegende Gericht die Vollziehung des Abgabenbescheides gegen Sicherheitsleistungen in Höhe der festgesetzten besonderen Tilgungsabgabe ausgesetzt hat. Damit hat das vorlegende Gericht dem Willen des Gemeinschaftsgesetzgebers, der durch die Anordnung des Zahlungstermins vom 15. Dezember 1987 seinen Willen zu einer möglichst zeitgleichen Belastung der betroffenen Unternehmen ausgedrückt hat, im Rahmen seiner Möglichkeiten Rechnung getragen.

77. Der Vertreter der Klägerin hat jedoch in der mündlichen Verhandlung einen Beschluß des Bundesfinanzhofes vom 11. Juli 1989, Aktenzeichen VII B 183/88, vorgelegt, dem zufolge die Entscheidung eines anderen Gerichts, nämlich des Finanzgerichts Baden-Württemberg, den Vollzug der Verordnung Nr. 1914/87 *ohne* Sicherheitsleistung auszusetzen, keinen rechtlichen Bedenken begegnet. Das zuständige Hauptzollamt hatte sich auch nicht dagegen gewandt.

78. Dieser Auffassung kann aus den oben genannten Gründen nicht beigetreten werden. Vielmehr ist auch im Verfahren der einstweiligen Anordnung vom Vorrang des Gemeinschaftsrechts auszugehen und das darin ausgedrückte Interesse der Gemeinschaft zu wahren.

79. Schließlich ist noch zu der Frage Stellung zu nehmen, ob die genannten Einschränkungen auch gelten, wenn die Aussetzung aus Gründen erfolgt, die die Gültigkeit der Gemeinschaftsrechtsordnung nicht in Frage stellen. Denn nach deutschem Recht kann die Vollziehung eines Verwaltungsakts ausgesetzt werden, wenn „die Vollziehung für den Betroffenen eine unbillige, nicht durch überwiegende öffentliche Interessen gebotene Härte zur Folge hätte“ [23]. Auch der Vertreter der Italienischen Republik hat dieses Problem in der mündlichen Verhandlung angesprochen.

80. Die Gültigkeit des Gemeinschaftsrechts wird hier nicht in Frage gestellt, einer Vorlage an den Gerichtshof bedarf es daher nicht. Die Berücksichtigung des Gemeinschaftsinteresses, die meines Erachtens vom Gemeinschaftsrecht gefordert wird, ist hier vom nationalen Recht ohnedies vorgeschrieben. Bei der Güterabwägung, ob der Termin vom 15. Dezember 1987 eingehalten werden muß oder ob der Betrieb vor dem Zusammenbruch („Fallimento“) bewahrt werden muß, kann es auch aus der Sicht des Gemeinschaftsrechts durchaus zulässig sein, zur Abwendung einer unbilligen, nicht durch überwiegende Gemeinschaftsinteressen gebotenen Härte die Vollziehung des Verwaltungsaktes auszusetzen.

81. Die vorliegende Lösung respektiert die Notwendigkeiten eines wirksamen vorläufigen Rechtsschutzes, denn sie legt diesem keine Hindernisse in den Weg.

82. Sie sichert den Vorrang des Gemeinschaftsrechts, indem sie auch in diesem Rahmen die Gerichte der Mitgliedstaaten verpflichtet, die Zielsetzung des Gemeinschaftsrechts zu beachten.

83. Sie sichert die Unabhängigkeit und Entscheidungsfreiheit der Gerichte der Mitgliedstaaten, denn sie können etwaige Zweifel an der Gültigkeit des Gemeinschaftsrechts oder der Unwirksamkeit seiner Be-

23 — Finanzgerichtsordnung, § 69 Absatz 2, Satz 2, zweite Alternative.

stimmungen ungehindert zum Ausdruck bringen.

84. Sie sichert in diesem Rahmen Rechtssicherheit und rechtlichen Zusammenhalt der Gemeinschaften, indem sie Gerichte, die derartige Fragen haben, gemäß Artikel 5 verpflichtet, diese Fragen dem Gerichtshof vorzulegen und dadurch ihren Beitrag zur Beseitigung der Zweifel zu leisten, die sie selbst geäußert haben.

85. Alles in allem scheint mir diese Lösung den berechtigten Interessen aller Beteiligten zu genügen.

86. Ich schlage daher auf die erste Frage folgende Antwort vor:

87. Artikel 189 EWG-Vertrag ist dahin gehend auszulegen, daß ein Gericht eines Mitgliedstaats, das die Wirksamkeit eines Verwaltungsaktes, der auf einen Gemeinschaftsrechtsakt gestützt ist, aussetzen will, weil es Zweifel an der Gültigkeit des dem Verwaltungsakt zugrundelegenden Gemeinschaftsrechtsakts hat oder ihm eine Auslegung geben will, die das Gemeinschaftsrecht seiner praktischen Wirksamkeit berauben würde, die Frage nach der Gültigkeit und Wirksamkeit dem Gerichtshof unterbreiten muß.

88. Bei Art und Umfang der Aussetzung ist das Gericht des Mitgliedstaats an das Gemeinschaftsrecht gebunden.

89. Das Gericht der Hauptsache hat seiner Entscheidung die Entscheidung des Gerichtshofes zur Gültigkeit des Gemeinschaftsrechtsakts zugrunde zu legen.

II — *Zur zweiten Frage des Vorabentscheidungsersuchens*

90. Die zweite Frage des Vorabentscheidungsersuchens bezweckt die Gültigkeitskontrolle der Verordnung Nr. 1914/87 zur Einführung einer besonderen Tilgungsabgabe für Zucker im Wirtschaftsjahr 1986/87. Bei der besonderen Tilgungsabgabe handelt es sich um eine Abgabe auf die Herstellung von Zucker, mit der vorwiegend die durch die Gewährung von Ausfuhrerstattungen entstandenen haushaltsmäßigen Defizite des Sektors ausgeglichen werden sollen. Die besondere Tilgungsabgabe ist zusätzlich zu einer Grundproduktionsabgabe in Höhe von 2 % des Interventionspreises für Zucker, einer B-Abgabe auf die Herstellung von Zucker im Rahmen der B-Quote bis zu einer Höhe von 37,5 % des Interventionspreises[24] und einer Tilgungsabgabe[25] zu entrichten. Die Verordnung über die besondere Tilgungsabgabe trat am 2. Juli 1987 für das am 30. Juni 1987 abgelaufene Wirtschaftsjahr 1986/87 in Kraft.

91. Die klägerische Partei des Ausgangsverfahrens hat eine Reihe von Gründen vorgetragen, die ihrer Meinung nach zur Ungültigkeit der fraglichen Verordnung führen würden. Es handelt sich dabei im wesentlichen um folgende Gründe:

— Die Verordnung sei auf die falsche Rechtsgrundlage gestützt. Sie habe nicht auf Artikel 43 EWG-Vertrag gestützt werden dürfen, sondern habe wegen ihres Charakters als Finanzierungsabgabe auf Artikel 201 EWG-Vertrag gestützt werden müssen.

24 — Vergleiche Artikel 28 Absätze 3 und 4 der Grundverordnung Nr. 1785/81 des Rates vom 30. Juni 1981 (ABl. L 177, S. 4).

25 — Vergleiche Artikel 32 a der Verordnung Nr. 1785/81, eingefügt durch Verordnung Nr. 934/86 des Rates vom 24. März 1986 (ABl. L 87, S. 1).

— Die Verordnung sei unvereinbar mit der Grundverordnung, indem sie gegen die rechtlichen Grenzen des Prinzips der Eigenfinanzierung des Zuckersektors und der Rechtssicherheit verstoße.

— Die Verordnung verstoße gegen das Verbot der Belastung eines Wirtschaftszweigs mit Fremdrisiken, die zu einer unzumutbaren Belastung der Zuckerhersteller führe.

— Die Verordnung verstoße gegen das Rückwirkungsverbot, da sie für einen bereits abgeschlossenen Sachverhalt erlassen worden sei und das berechtigte Vertrauen der Abgabeschuldner verletze.

— Die Verordnung verstoße gegen das Diskriminierungsverbot, da die Produktion von A- und B-Zucker in unterschiedlicher Höhe belastet werde. Das hätte außerdem zur Folge, daß die Unternehmen der deutschen Zuckerwirtschaft mit vergleichsweise hoher B-Abgabe gegenüber den Unternehmen anderer Mitgliedstaaten stärker belastet würden.

— Die Verordnung verstoße gegen die Grundsätze des Eigentumsschutzes und der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit, da sich die Höhe der Abgabe als Eingriff in die Unternehmenssubstanz darstelle.

— Die Verordnung sei wegen Ermessensmißbrauchs ungültig, da die besondere Tilgungsabgabe in Wahrheit eine Finanzierungsabgabe mit Erdrosselungscharakter sei.

— Schließlich verstoße die Verordnung gegen allgemeine Rechtsgrundsätze, indem die Ausgestaltung der Abgabe, insbesondere deren Überwälzungsregelung auf die Zuckerrübenerzeuger, mit verfassungsrechtlichen Grundsätzen des deutschen Steuerrechts unvereinbar sei.

92. Das vorlegende Gericht greift zwei der vorgetragenen Gründe auf, und zwar die Frage nach der richtigen Rechtsgrundlage sowie die Rückwirkungsproblematik. Dabei scheint es hinsichtlich der vom Rat gewählten Rechtsgrundlage keine ernsthaften Bedenken zu hegen. Anders verhält es sich mit einer möglichen Verletzung des Rückwirkungsverbots. Das vorlegende Gericht erkennt in dem Erlaß der Verordnung Nr. 1914/87 eine echte Rückwirkung, bei der jedenfalls das berechtigte Vertrauen der Betroffenen nicht gebührend beachtet sei, weshalb es dem Gerichtshof die Gültigkeitsfrage vorlegt.

1. Rechtsgrundlage für die Verordnung Nr. 1914/87 nach Artikel 43 oder 201 EWG-Vertrag

93. Gegen die Einführung der besonderen Tilgungsabgabe, gestützt auf Artikel 43 EWG-Vertrag, wird vorgebracht, es handele sich nicht um eine Maßnahme zur Lenkung des Zuckermarktes, sondern um eine reine Finanzierungsabgabe. Eine Marktlenkungsabgabe könne nur für die Gegenwart oder die Zukunft erlassen werden, nicht aber für die Vergangenheit. Außerdem weise die dritte Begründungserwägung der strittigen Verordnung ausdrücklich auf „einschneidende Haushaltszwänge der Gemeinschaft" hin.

94. Da die besondere Tilgungsabgabe außerhalb der Marktordnung für Zucker eingeführt worden sei, zähle sie nicht zu den Eigenmitteln gemäß Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a des Beschlusses des Rates vom 7. Mai 1985 über das System der eigenen Mittel der Gemeinschaft[26]. Nach dieser Bestimmung stellten eigene Mittel nur „Abgaben, die im Rahmen der gemeinsamen Marktordnung für Zucker vorgesehen sind", dar. Da die besondere Tilgungsabgabe weder eine Marktlenkungsabgabe sei noch nach dem Eigenmittelbeschluß zu den eigenen Mitteln zähle, hätte sie nur auf der Grundlage des Artikels 201 EWG-Vertrag erlassen werden dürfen. Da das dort vorgeschriebene Verfahren nicht beachtet worden sei, sei die Verordnung ungültig.

95. Schließlich seien ausschließlich die Zukkerhersteller zu Abgabenschuldnern der besonderen Tilgungsabgabe gemacht worden, während die Marktordnung für Zucker im allgemeinen Interesse der Zuckerrübenerzeuger geschaffen worden sei. Das folge aus der dritten Begründungserwägung der Grundverordnung, wonach es sich empfehle, Maßnahmen zur Stabilisierung des Zuckermarktes vorzusehen, „um den Zukkerrüben- ... erzeugern der Gemeinschaft Beschäftigungslage und Lebensstandard weiterhin zu sichern."

96. Zur Bestimmung der richtigen Rechtsgrundlage für den Erlaß der besonderen Tilgungsabgabe kommt es darauf an, ob sie den Charakter einer Abgabe zur Regulierung des Marktes hat oder — wie vorgebracht — ausschließlich zur Finanzierung eines haushaltsmäßigen Defizits bestimmt und geeignet ist. Sollte es sich um eine Lenkungsabgabe handeln, müßten die Ziele der Artikel 39 und 40 EWG-Vertrag beim Erlaß der Maßnahme in irgendeiner Form maßgeblich gewesen sein.

97. Einen derartigen Bezug zur Regulierung des Marktes für Süßungsmittel müßte die Abgabe auch aufweisen, um nach Artikel 2 a des Eigenmittelbeschlusses als eigene Einnahme der Gemeinschaft qualifiziert werden zu können, für deren Erlaß es nicht des aufwendigen Gesetzgebungsverfahrens nach Artikel 201 EWG-Vertrag bedürfte.

98. Gegen die Anwendbarkeit des Artikels 2 a des Eigenmittelbeschlusses ist grundsätzlich vorgebracht worden, er könne schon deshalb keine Anwendung finden, da er nur Abgaben erfasse, die bei Verabschiedung des Beschlusses schon bestanden hätten. Für alle weiteren Abgaben müsse Artikel 2 b Unterabsatz 2 zum Zuge kommen. Artikel 2 des Eigenmittelbeschlusses lautet in dem hier maßgeblichen Umfang folgendermaßen:

„Folgende Einnahmen stellen eigene in den Haushalt der Gemeinschaft einzusetzende Mittel dar:[27]

a) ... Abgaben auf den Warenverkehr mit Nichtmitgliedstaaten, die ... im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik eingeführt *worden sind* oder noch *eingeführt werden*, und Abgaben, die im Rahmen der gemeinsamen Marktordnung für Zucker vorgesehen *sind*; [27]

26 — Eigenmittelbeschluß (ABl. 1985, L 128, S. 15).

27 — Hervorhebungen durch den Verfasser.

b) ...

Eigene, in den Haushalt der Gemeinschaft einzusetzende Mittel sind ferner Einnahmen aus sonstigen, gemäß dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ... im Rahmen einer gemeinsamen Politik eingeführten Abgaben, sofern das Verfahren des Artikels 201 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ... durchgeführt worden ist."

99. Die wörtliche Auslegung führt zu keinem eindeutigen Ergebnis. Während für Abgaben aus dem Warenverkehr im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik ausdrücklich die Vergangenheits- und die Zukunftsform gewählt wurde, ist für die Einbeziehung der Abgaben im Rahmen der Zuckermarktordnung sprachlich die Gegenwartsform gewählt worden. Die Formulierung läßt Raum für eine weitere Auslegung.

100. Der Sinn und Zweck der Vorschrift spricht dafür, daß nicht nur in der Vergangenheit eingeführte Abgaben erfaßt werden, da sonst die Gefahr bestünde, daß eigentlich gleichartige Abgaben allein aufgrund ihres Erlaßdatums automatisch zu den eigenen Mitteln zählen würden, für andere hingegen das aufwendige Verfahren des Artikels 201 EWG-Vertrag mit Ratifikation nach den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen eingehalten werden müßte. Im Falle der schlichten Änderung von Modalitäten einer Abgabe könnte sich dann die Frage stellen, ob es sich immer noch um eine bereits eingeführte Abgabe handelt oder ob sie gegebenenfalls wegen einer Änderung ihrer Rechtsnatur als eine neueingeführte Abgabe betrachtet werden muß.

101. Die vorstehenden Überlegungen werden bestätigt durch die Rechtsprechung des Gerichtshofes[28], die zu der in den maßgeblichen Wendungen des Artikels 2 a Eigenmittelbeschluß inhaltlich gleichen Vorschrift des Artikels 2 Absatz 1 Buchstabe a des Beschlusses vom 21. April 1970 zu den eigenen Mitteln der Gemeinschaft ergangen ist[29]: „Angesichts der Entwicklungen, die bei der Zuckerproduktion und dem Zuckermarkt der Gemeinschaft nicht ausbleiben konnten, und der sich daraus ergebenden Notwendigkeit, die Abschöpfungen, sonstigen Abgaben, Erstattungen und Preisstützungsmaßnahmen an diese Entwicklung der Bedürfnisse des Gemeinschaftsmarktes für Zucker anzupassen, konnte nicht die Absicht bestanden haben, die Anwendung des Beschlusses vom 21. April 1970 auf die Abschöpfungen zu beschränken, die im Zeitpunkt seines Erlasses vorgesehen waren, d. h. auf die Abschöpfungen, die seinerzeit in der Verordnung ... über die gemeinsame Marktordnung für Zucker festgesetzt waren."[30]

102. Das Rechtssetzungsverfahren nach Artikel 201 EWG-Vertrag, das die Anhörung des Parlaments, die einstimmige Verabschiedung im Rat sowie die Annahme durch die Mitgliedstaaten nach deren verfassungsrechtlichen Vorschriften verlangt, und in Artikel 2 b Unterabsatz 2 Eigenmittelbeschluß in bezug genommen wird, findet

28 — Urteile vom 30. September 1982 in der Rechtssache 108/81, Amylum/Rat, Slg. 1982, 3107, Randnr. 33, und in der Rechtssache 110/81, Roquette/Rat, Slg. 1982, 3159, Randnr. 39.

29 — Beschluß des Rates vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften (ABl. L 94, S. 19): „Abgaben, die im Rahmen der gemeinsamen Marktordnung für Zucker vorgesehen sind".

30 — Rechtssache 108/81, Amylum/Rat, a. a. O., Randnr. 33.

seine Berechtigung darin, daß die Abgabenhoheit erst auf die Gemeinschaft übertragen werden muß. Die Ertragshoheit für Abgaben im Rahmen der Zuckermarktordnung steht aber ganz unmißverständlich der Gemeinschaft schon nach Artikel 2 a Eigenmittelbeschluß zu. Es wäre deshalb unnötig, zum Erlaß neuer Abgabenregelungen auf Artikel 2 b Unterabsatz 2 Eigenmittelbeschluß und damit Artikel 201 EWG-Vertrag zurückzugreifen, sofern sich die streitige Abgabe in den Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker einordnen läßt.

103. Zu der gleichlautenden Vorschrift nach Artikel 2 Absatz 2 des Ratsbeschlusses vom 21. April 1970 hat der Gerichtshof entschieden, die Vorschrift solle lediglich die Schaffung neuer Eigenmittel im Rahmen einer gemeinsamen Politik ermöglichen, unter der Voraussetzung, daß das Verfahren des Artikels 201 eingehalten wird. „Diese Vorschrift kann jedoch nicht entgegen ihrem Wortlaut dahin ausgelegt werden, daß sie für den Erlaß einer Maßnahme, die sich in den Rahmen einer gemeinsamen Politik einfügt, das Verfahren des Artikels 201 vorschreibt, nur weil bei dieser Maßnahme Einnahmen erzielt werden." [31]

104. Unzulässig wäre nur, wenn die Abgabe rein formal der Marktordnung für Zucker zugeordnet wäre, in Wahrheit aber einen ganz anderen Zweck verfolgte, um das Verfahren des Artikels 201 EWG-Vertrag zu umgehen.

105. Unschädlich ist es, wenn die Abgabe neben agrarmarktlenkenden Funktionen auch einen finanziellen Aspekt aufweist, indem sie etwa zur Begrenzung der Marktordnungsabgaben des Agrarsektors beiträgt. Denn Artikel 201 betrifft nicht die Agrarabgaben — wie der Gerichtshof ausgeführt hat —, die in einem bestimmten Agrarsektor erhoben und nur zur Finanzierung der Ausgaben in diesem Sektor verwendet werden. [32]

106. Für den Fall, daß sich die besondere Tilgungsabgabe als eine Abgabe im Rahmen der gemeinsamen Marktordnung für Zucker qualifizieren läßt und damit unter Artikel 2 a Eigenmittelbeschluß zu subsumieren ist, läßt sich keineswegs auf die Unzuständigkeit des Rates zum Erlaß der Maßnahme schließen, mit der Begründung, es handele sich per definitionem um „eigene Mittel". Der Gerichtshof hat wiederholt zum Eigenmittelbeschluß bzw. dessen rechtlichen Vorläuferregelungen entschieden, „daß mit ihm die in den Haushalt der Gemeinschaft einzusetzenden Mittel bestimmt werden sollten und nicht die für die Festsetzung von Zöllen, Steuern, Abschöpfungen, anderen Abgaben und sonstigen Formen von Einnahmen zuständigen Gemeinschaftsorgane" [33]. Die Zuständigkeit des Rates zur Einführung einer Abgabe findet ihre Grundlage in den Vorschriften des Vertrages über die gemeinsame Agrarpolitik. [34]

107. Bei der Prüfung, ob Artikel 43 EWG-Vertrag zulässigerweise als Rechtsgrundlage

31 — Urteil vom 11. Juli 1989 in der Rechtssache 265/87, Schräder/Hauptzollamt Gronau, Slg. 1989, 2237, Randnr. 11.

32 — Rechtssache 265/87, Schräder, a. a. O., Randnr. 10; vergleiche auch Urteil vom 9. Juli 1985 in der Rechtssache 179/84, Bozzetti/Invernizzi, Slg. 1985, 2301, Randnrn. 19 und 20.

33 — Rechtssache 110/81, Roquette/Rat, a. a. O., Randnr. 38, und Rechtssache 108/81, Amylum/Rat, a. a. O, Randnr. 32.

34 — Rechtssache 108/81, Amylum/Rat, und 110/81, Roquette/Rat, a. a. O.

für die Verordnung Nr. 1914/87 gewählt wurde, ist davon auszugehen, daß Artikel 43 im Lichte der Artikel 39 und 40 EWG-Vertrag auszulegen ist.[35] Das bedeutet, daß zur Erreichung der Ziele des Artikels 39 nach Artikel 40 eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte geschaffen wird, „die alle zur Durchführung der Artikel 39 erforderlichen Maßnahmen einschließen kann"[36]. Bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer auf dieser Grundlage erlassenen Maßnahme ist nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes dem Rat die politische Verantwortung und ein entsprechendes Ermessen zuzuerkennen.[37] Angesichts festgestellter Produktionsüberschüsse, die durch die Erhebung einer Abgabe eingeschränkt werden sollen, wird das Ziel zur Stabilisierung der Märkte gefördert[38]. Mit der zur Zeit des Erlasses der besonderen Tilgungsabgabe gültigen Grundverordnung[39] ist der Grundsatz der Eigenfinanzierung des Zuckersektors eingeführt worden. Das Bestreben, „der Gemeinschaft die Mittel an die Hand zu geben, die notwendig sind, um auf gerechte, aber wirksame Art *die volle Finanzierung der Kosten durch die Erzeuger sicherzustellen*, die sich aus dem Absatz des Überschusses ergeben, um den die Gemeinschaftserzeugung den Verbrauch übersteigt"[40], kommt in den Erwägungsgründen der Grundverordnung zum Ausdruck. Die konkrete rechtliche Ausgestaltung der dieser Zielsetzung dienenden Maßnahmen erfolgt in Artikel 28 der Verordnung und war bisher mehrfach Gegenstand von Änderungsvorschriften, da die gültigen Rechtsnormen jeweils nur zu einer teilweisen Deckung der Kosten geeignet waren.

108. Die von vornherein als befristet geplanten Maßnahmen[41] zum Ausgleich der Folgen der Überschußproduktion können als eine Evolution beschrieben werden, während derer die rechtlichen Instrumente geschaffen wurden, um dem Marktgeschehen zu begegnen bzw. steuernd einzugreifen. Es handelt sich dabei um die Produktionsquotenregelung einerseits und die Erhebung von Produktionsabgaben zur Finanzierung der Ausfuhrerstattungen andererseits. Nachdem sich abzeichnete, daß sowohl die Grundproduktionsabgabe als auch die B-Abgabe keineswegs geeignet waren, die entstehenden Defizite zu decken, entschloß man sich für die tatsächlichen Ausgaben, für die Ausfuhr der Wirtschaftsjahre 1981/82 bis 1985/86 einen auf die Wirtschaftsjahre 1986/87 bis 1990/91 verteilten Solidaritätsbeitrag zu erheben. Das geschah durch Einführung von Vorschriften über eine Tilgungsabgabe in die Grundverordnung.

109. Die Marktentwicklung zeigte bald, daß auch für die Wirtschaftsjahre nach dem Zeitraum 1981/82 bis 1985/86 erhebliche Defizite entstehen würden, zu deren Ausgleich das vorhandene rechtliche Instrumentarium ungenügend war. Um der sich abzeichnenden Entwicklung möglichst rasch zu begegnen, wurde die umstrittene besondere Tilgungsabgabe für das Wirtschaftsjahr 1986/87 durch eine selbständige Verordnung eingeführt[42].

110. Obgleich die Grundverordnung durch die Verordnung Nr. 1914/87 formal nicht geändert wurde, fügt sie sich dennoch materiell in den durch die Grundverordnung gesteckten Rahmen. Sowohl hinsichtlich der

35 — Urteil vom 21. Februar 1979 in der Rechtssache 138/78, Stölting/Hauptzollamt Hamburg-Jonas, Slg. 1979, 713, Randnr. 4.

36 — Rechtssache 138/78, Stölting, a. a. O.

37 — Rechtssache 138/78, Stölting, a. a. O., Randnr. 7.

38 — Rechtssache 138/78, Stölting, a. a. O.

39 — Verordnung (EWG) Nr. 1785/81 des Rates vom 30. Juni 1981 (ABl. L 177, S. 4).

40 — Elfte Begründungserwägung der Grundverordnung, Hervorhebung durch den Verfasser.

41 — Vergleiche die elfte Begründungserwägung der Grundverordnung.

42 — Verordnung Nr. 1914/87.

Erhebungsmethode der besonderen Tilgungsabgabe als auch der Begründung ist die Verordnung Nr. 1914/87 untrennbar von der Grundverordnung. In den Erwägungsgründen der Verordnung Nr. 1914/87 ist die durch die Grundverordnung getroffene gemeinsame Marktorganisation für Zucker die alleinige argumentative Basis. Für die drohenden Verlustsalden wird auf die Vorausschätzungen des Artikels 28 der Grundverordnung verwiesen, und auch für die Berechnung der besonderen Tilgungsabgabe werden die Vorschriften des Artikels 28 zugrunde gelegt. Selbst für den Erlaß von Durchführungsbestimmungen wird auf den Mechanismus der Grundverordnung verwiesen [43].

111. Schließlich sei noch darauf hingewiesen, daß die Einführung der besonderen Tilgungsabgabe als Alternative zu einer sonst möglicherweise notwendig werdenden Änderung der geltenden Produktionsquotenregelung betrachtet wird [44], daher also untrennbar mit den bereits bestehenden Marktordnungsregeln verknüpft ist. Das Argument, die Verordnung Nr. 1914/87 sei außerhalb der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker erlassen worden und könne daher nicht als Lenkungsmaßnahme gewertet werden, reduziert sich nach alledem auf eine rein formalistische Betrachtungsweise. Richtig ist es, die besondere Tilgungsabgabe in Absicht und Zweck als eine Ergänzung der bestehenden Marktordnungsvorschriften zu verstehen. Die in Artikel 43 EWG-Vertrag gewählte Rechtsgrundlage für die Verordnung ist daher nicht zu beanstanden.

112. Um endgültig von der Rechtmäßigkeit der Rechtsgrundlage ausgehen zu können, bleibt noch das Argument zu entkräften, die zuckerherstellenden Unternehmen seien unzulässigerweise als alleinige Abgabenschuldner verpflichtet worden, entgegen den Zielen der Zuckermarktordnung, die ausdrücklich nur zugunsten der Zuckerrübenerzeuger erlassen worden sei.

113. Es kann dahinstehen, ob die zuckererzeugenden Unternehmen als Erzeuger oder als Verbraucher im Sinne der Artikel 39 und 40 EWG-Vertrag zu betrachten sind. Sicher ist jedenfalls, daß sie von den Preisgarantien der Gemeinschaft durch die gemeinsame Marktorganisation für Zucker mindestens ebenso profitieren wie die Zukkerrübenanbauer. Das kommt schon in den Begründungserwägungen der Grundverordnung zum Ausdruck, wo es heißt:

„Es ist erforderlich, daß diese Regelung [Preisgarantien] sowohl Zuckerherstellern als auch Erzeugern der Grundstoffe angemessene Garantien bietet." [45]

114. Der gesamte Preisregulierungsmechanismus gilt nicht nur für die Ausgangsstoffe, sondern auch für *Zucker*. Unter Titel I der Grundverordnung ist vorgeschrieben, daß für jedes Wirtschaftsjahr ein Richtpreis für Weiß*zucker* festgesetzt wird. Gleichermaßen wird stets ein Interventionspreis sowohl für Roh*zucker* als auch für Weiß*zucker* festgelegt (Artikel 2 und 3 der Grundverordnung). Die Preisregelungen für den Handel über die Außengrenzen der Gemeinschaft gelten folglich auch für *Zucker* (Titel II der Grundverordnung). Unter den gegebenen Umständen können *Zuckerhersteller* daher bei Ausfuhren aus der Gemeinschaft Nutznießer von Ausfuhrerstattungen sein. Auch die gemeinschaftliche Quotenregelung, ein

43 — Artikel 1 Absatz 4 der Verordnung Nr. 1914/87 unter Bezugnahme auf Artikel 41 der Grundverordnung.

44 — Vierte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1914/87.

45 — Vierte Begründungserwägung der Grundverordnung.

Element der Preisgarantien, gilt für die Erzeugung von *Zucker* (Artikel 19).

115. Abgeleitet von der Verteilung der Quoten werden die Lieferverträge zwischen Zuckerherstellern und Zuckerrübenanbauern abgeschlossen.[46] Im übrigen sind seit Erhebung der Produktionsabgaben für Zukker in erster Linie Zuckerhersteller Schuldner der Abgabe mit einer teilweisen Überwälzungsmöglichkeit an die Zuckerrübenanbauer.[47] Der Erhebungsmechanismus der besonderen Tilgungsabgabe baut auf dem bereits bestehenden System auf. Letzlich ist die besondere Tilgungsabgabe in Erhebungsmethode und Wirkungen eine Berechnungsmodalität der Produktionsabgaben. Im Ergebnis entspricht die Verteilung der finanziellen Belastungen der besonderen Tilgungsabgabe der der Produktionsabgaben nach der Grundverordnung. Die Verordnung Nr. 1914/87 ist daher nicht ungültig, weil sie eine systemwidrige Abgabe eingeführt hat, was rechtlich nur aufgrund einer anderen Rechtsgrundlage möglich gewesen wäre.

2. Rechtliche Grenzen des Grundsatzes der Eigenfinanzierung, Rechtssicherheit und Rückwirkungsverbot

116. Um eine Entscheidung darüber treffen zu können, ob die Verordnung Nr. 1914/87 wegen unzulässiger Rückwirkung ungültig ist, ist zunächst zu prüfen, ob und in welcher Weise ihr rückwirkende Kraft beigemessen werden muß. Indem die Verordnung Nr. 1914/87 am Tage ihrer Veröffentlichung, dem 3. Juli 1987, in Kraft trat und eine besondere Tilgungsabgabe für das Wirtschaftsjahr 1986/87, das vom 1. Juli 1986 bis zum 30. Juni 1987 dauerte[48], eingeführt hat, knüpfte sie ihre Wirkungen an eine zeitlich abgeschlossene Periode. Der Lebenssachverhalt, der für die Berechnung der besonderen Tilgungsabgabe ausschlaggebend ist, war die Zuckerproduktion während des bereits abgeschlossenen Wirtschaftsjahres. Denn die besondere Tilgungsabgabe sollte rein rechnerisch das Produkt der geschuldeten Produktionsabgabe des betreffenden Unternehmens und einem noch zu bestimmenden Koeffizienten sein.[49] Die Abgabenschuldner waren daher außerstande, ihre unternehmerischen Dispositionen in irgendeiner Weise zu modifizieren, um damit auf die Abgabenschuld noch Einfluß nehmen zu können.

117. Vergleichbares gilt auch für die Verkäufer von Zuckerrüben, auf die die Zukkerhersteller bis zu 60 % der besonderen Tilgungsabgabe nach Artikel 1 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1914/87 sollten abwälzen können. Da die Verordnung Nr. 1914/87 damit nachträglich belastend auf einen abgeschlossenen Sachverhalt einwirkt, handelt es sich um eine echte Rückwirkung.

118. Was nun eine eventuelle Rückbewirkung von Rechtsfolgen anbelangt, kann festgehalten werden, daß auch eine solche vorliegt. Zwar ist das Datum für die Gültigkeit der Verordnung nicht auf einen Zeitpunkt vor deren Inkrafttreten verlegt. Wie schon festgestellt, liegt aber der geregelte Sachverhalt gänzlich vor dem Tag des Inkrafttretens der Verordnung. Die Rechtsfolge der Verordnung, d. h. das Entstehen

46 — Artikel 5 der Grundverordnung: vergleiche auch Verordnung Nr. 206/68 vom 20. Februar 1968 über Rahmenvorschriften für die Verträge und Branchenvereinbarungen für den Kauf von Zuckerrüben (ABl. L 47, S. 1).

47 — Artikel 28 und 5 der Grundverordnung.

48 — Vergleiche Artikel 2 Absatz 1 der Grundverordnung.

49 — Vergleiche Artikel 1 Absätze 2 und 4 der Verordnung Nr. 1914/87 und Verordnung (EWG) Nr. 3061/87 der Kommission vom 13. Oktober 1987 (ABl. L 290, S. 10).

der Abgabeschuld dem Grunde nach, war zu diesem Zeitpunkt bereits vollendet. Dabei ist es unschädlich, daß die abschließende Feststellung der Höhe der Abgabeschuld des einzelnen Unternehmens noch festgesetzt werden mußte. Das ist ein rein verwaltungstechnischer Vorgang, für dessen Durchführung bereits sämtliche Tatbestandselemente verwirklicht sind.

119. Das gleiche gilt für das Fälligkeitsdatum. Die Verordnung schreibt vor, die besondere Tilgungsabgabe sei spätestens bis 15. Dezember 1987 zahlbar. Die Abgabenverpflichtung als solche bleibt jedoch vom Fälligkeitstermin völlig unbeeinflußt. Die Verordnung Nr. 1914/87 kann demnach nur gültig sein, wenn das mit ihr angestrebte Ziel deren Erlaß verlangte und das berechtigte Vertrauen der Betroffenen gebührend beachtet worden ist.

a) Ziel der Verordnung Nr. 1914/87

120. Das Ziel der Verordnung Nr. 1914/87 ist die Verstärkung des schon zu Beginn der achtziger Jahre in der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker verankerten Prinzips der Selbstfinanzierung des Zuckersektors. Der Verwirklichung dieses Ziels diente schon die erstmalige Einführung der Produktionsabgaben sowie die spätere Erhebung des Solidaritätsbeitrags.

121. Der Verordnungsgeber hat grundsätzlich ein weites Ermessen, wie er die Agrarmarktorganisation konkret ausgestaltet und welche Ziele er dabei verfolgt, soweit sie nicht als ermessensmißbräuchlich betrachtet werden müssen. Daß der Markt für Süßungsmittel bisher der einzige gemeinschaftliche Agrarsektor ist, auf dem ausdrücklich der Grundsatz der „vollen Finanzierung der Kosten durch die Erzeugung selbst“ [50] verfolgt wird, ist nicht zu beanstanden.

122. Die rechtliche Gestaltung bei der Verfolgung eines Zieles ist grundsätzlich ebenfalls in das Ermessen des Normgebers gestellt. Aus Gründen der Rechtssicherheit muß er jedoch die selbstgesteckten Grenzen beachten und kann nicht willkürlich Änderungen vornehmen. Das berechtigte Vertrauen des Normadressaten in den Bestand der Norm muß Berücksichtigung finden, zumal er seine Dispositionen auf die geltende Rechtslage einstellt, und es muß ihm Gelegenheit gegeben werden, bei Rechtsänderungen sein Verhalten anzupassen.

b) Gab es ein berechtigtes Vertrauen der Zuckerhersteller in eine Begrenzung ihrer Ausgleichspflicht für Verluste?

123. Die Frage muß an Hand der vorliegenden Verordnungstexte geprüft werden.

124. Die Verordnung Nr. 1785/81 [51] stellt den Grundsatz der vollen Finanzierung der Kosten durch die Erzeuger selbst auf, jedoch soll eine solche Regelung zeitlich befristet sein und als vorübergehend angesehen werden. Der Artikel 28 setzt jedoch für die zur Deckung der Kosten erforderlichen Abgaben Höchstbeträge fest, die nicht überschritten werden dürfen. [52]

50 — Vergleiche Begründungserwägungen der Grundverordnung Nr. 1785/81.

51 — Elfte Begründungserwägung.

52 — Siehe Absätze 3 und 5 von Artikel 28 der Verordnung Nr. 1785/81.

125. Diese Texte lassen diese Frage offen, was passiert, wenn die volle Finanzierung der Kosten durch die Erzeuger durch die genannten Höchstbeträge nicht erreicht wird. Meines Erachtens reicht das nicht aus, um ein Vertrauen entstehen zu lassen, daß die Höchstbeträge nicht überschritten würden.

126. Durch die Verordnung Nr. 1738/85 [53] wurde der durch die Verordnung Nr. 1785/81 gesteckte Rahmen ausgefüllt, indem bei B-Zucker der Höchstbetrag von 30 % auf 37 % erhöht wurde. Gleichzeitig enthielt diese Verordnung auch den Hinweis, daß Verluste aufgrund der Ausfuhrverpflichtungen der gemeinschaftlichen Zukkerüberschüsse im Rahmen *bestimmter Begrenzungen* zu decken sind [54].

127. In dieser Verordnung kommt der Grundsatz der Begrenzung klar zum Ausdruck.

128. Die Verordnung Nr. 934/86 [55] betont wieder „den Grundsatz der finanziellen Verantwortlichkeit der Erzeuger für alle Verluste" und führt neben Veränderungen der Finanzierungsregelung eine Tilgungsabgabe für diesen Sektor ein. Außerdem enthält diese Verordnung auch die Bestimmung, daß am Ende des Wirtschaftsjahres 1987/88 für die beiden Wirtschaftsjahre 1986/87 und 1987/88 u. a. die Gesamtsumme der erhobenen Grundproduktionsabgaben und der B-Abgaben kumulativ festgestellt wird.

129. Diese Verordnung läßt die Obergrenzen für die bestehenden Beiträge unberührt, führt aber eine neue Tilgungsabgabe ein „mit der das Defizit von 400 Mio ECU abgedeckt werden soll, das zum Ende der Anwendung der Quotenregelung in dem Zeitraum 1981/82 bis 1985/86 festgestellt wurde" [56].

130. Die Verordnung enthält zwar einen Hinweis auf bestimmte Begrenzungen, aber sie überschreitet die bisher geltenden Grenzen durch die Tilgungsabgabe und betont den Grundsatz der „finanziellen Verantwortlichkeit der Erzeuger für alle Verluste" [57]. Damit war für jeden Zuckererzeuger erkennbar, daß der Rat entschlossen war, die Erzeuger für alle Verluste heranzuziehen.

131. Dies aber war die Lage bei der Verabschiedung der streitigen Verordnung Nr. 1914/87. Ein in sich selbst widersprüchlicher Rechtsakt kann kein rechtlich geschütztes Vertrauen begründen. Das gilt insbesondere, wenn die Unkosten eigener wirtschaftlicher Tätigkeit von der öffentlichen Hand übernommen werden sollen. Ohne eine klare, unzweideutige, rechtlich verbindliche Zusage des fraglichen Kostenträgers kann hier kein rechtlich geschütztes Vertrauen bestehen.

132. Ein berechtigtes Vertrauen darin, daß der Rat bestimmte Begrenzungen einhalten und vom Grundsatz der vollen Verantwortlichkeit der Erzeuger für alle Verluste abgehen würde, bestand also nicht. Der Rat war also durch den Vertrauensgrundsatz nicht gehindert, die sich aus dem Grundsatz der finanziellen Verantwortlichkeit der Erzeu-

53 — ABl. 1985, L 167, S. 2.
54 — Erste Begründungserwägung.
55 — ABl. 1986, L 87, S. 1.
56 — Siehe Artikel 32 a.
57 — Zweite Begründungserwägung.

ger für alle Verluste ergebenden Belastungen den Erzeugern aufzuerlegen.

133. Es ist auch versucht worden, aus der Verordnung (EWG) Nr. 1107/88 [58] des Rates (über die Einführung einer Ergänzungsabgabe) Argumente für ein früher bestehendes Vertrauen oder eine früher eingegangene Selbstbindung des Rates zu gewinnen. Dazu ist zunächst anzumerken, daß die Interpretation früherer Rechtsakte anhand späterer Rechtsakte methodischen Bedenken begegnet. Außerdem scheint mir der Hinweis, daß in der Vergangenheit nicht garantiert war, daß das Ziel der Selbstfinanzierung erreicht werden konnte und deshalb eine Verstärkung des Selbstfinanzierungsmechanismus vorzusehen sei, nicht geeignet, als Argument gegen die Verordnung Nr. 1914/87 zu dienen.

134. Es ist ja offensichtlich und unstreitig, daß die ursprünglichen Mechanismen zur Selbstfinanzierung des Sektors nicht ausreichten und deshalb Verluste entstanden, die gedeckt werden mußten. Die Ergänzungsabgabe verfolgt nunmehr den Zweck, die Entstehung solcher Defizite zu verhindern und sicherzustellen, „daß künftig die Gesamtheit der sich aus dem Absatz der Erzeugungsüberschüsse der Gemeinschaft ergebenden Verluste für jedes Wirtschaftsjahr durch die Finanzbeiträge der Erzeuger gedeckt werden" [59]. Daraus kann man nicht den Schluß ziehen, daß es unzulässig wäre, die in der Vergangenheit entstandenen Verluste ebenfalls auf deren Verursacher abzuwälzen.

135. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß die Gemeinschaft damals vor der Alternative gestanden hat, entweder eine besondere Tilgungsabgabe einzuführen oder die Produktionsquoten zu senken. Dies hätte die Zuckererzeuger stärker getroffen als eine finanzielle Abgabe.

136. Außerdem wäre diese Lösung für das Wirtschaftsjahr 1986/87 unmöglich gewesen, weil der Gesamtverlust erst bekanntgeworden ist, nachdem die Quoten bereits ausgenutzt waren. Außerdem traf die besondere Tilgungsabgabe nur diejenigen Marktteilnehmer, die das zu tilgende Defizit verursacht hatten. Es war somit angemessen — darin ist den Verteidigern der umstrittenen Verordnung recht zu geben —, die Quoten nicht zu kürzen, sondern die besondere Tilgungsabgabe einzuführen.

137. Wenn man die These, daß aufgrund der vorliegenden Texte ein Vertrauen der Zuckererzeuger in die Übernahme der von ihnen verursachten Defizite durch die Gemeinschaft nicht entstanden war oder jedenfalls nicht fortbestand, nicht teilt, wird man die Erwägungen in Betracht ziehen müssen, die vom Vereinigten Königreich, vom Rat und der Kommission angestellt worden sind. Danach hat die Kommission am 9. September 1986 eine Bilanz veröffentlicht, aus der sich klar ein wahrscheinliches Defizit für das Wirtschaftsjahr 1986/87 ergeben habe. Im Februar habe die Kommission den Vorschlag zur Einführung der besonderen Tilgungsabgabe vorgelegt. Am 7. März habe der Vertreter der Kommission dem Beratenden Ausschuß für Zucker den Vorschlag erläutert, dieser sei schließlich am 3. April 1987 im Amtsblatt veröffentlicht worden. Alle diese Hinweise seien den Zuckerherstellern über die Fachpresse zugänglich gemacht worden, so daß sie durch die Einführung der besonderen Tilgungsabgabe nicht hätten überrascht werden können. Auch diese Argumente legen den Schluß nahe, daß der Rat bei Erlaß der Verordnung Nr. 1914/87 sachgerecht gehandelt und nicht gegen den Grundsatz des Schutzes des berechtigten Vertrauens verstoßen hat.

58 — Verordnung (EWG) Nr. 1107/88 des Rates (ABl. 1988, L 110, S. 20).

59 — Verordnung Nr. 1107/88, sechste Begründungserwägung.

138. Die bisherige Prüfung hat keine Elemente zutage gefördert, die die Gültigkeit der Verordnung beeinträchtigen können.

3. Verbot der Belastung eines Wirtschaftszweiges mit Fremdrisiken und Unverhältnismäßigkeit der Abgaben

a) Belastung eines Wirtschaftszweiges mit Fremdrisiken

139. Die klägerische Partei geht bei ihren Einwänden gegen die Gültigkeit der Verordnung Nr. 1914/87 offenbar davon aus, es gäbe ein gemeinschaftsrechtliches Verbot der Belastung eines Agrarsektors mit Fremdrisiken. Unter Fremdrisiko versteht sie kostenerzeugende bzw. -erhöhende Faktoren, die ihren Ursprung nicht unmittelbar in der gemeinsamen Marktorganisation und den Verhältnissen auf dem Gemeinsamen Markt finden. Ein solches Fremdrisiko sieht sie in dem Preisniveau für Zucker auf dem Weltmarkt, was wesentlich durch die außergemeinschaftliche Zuckerproduktion und den Dollarverfall bestimmt worden ist. Das niedrige Preisniveau für Zucker auf dem Weltmarkt verursachte die Zahlung von Ausfuhrerstattungen beträchtlichen Umfangs, die der Grund für das mit der besonderen Tilgungsabgabe auszugleichende Haushaltsdefizit waren.

140. Es bleibt offen, woraus die Klägerin den Grundsatz glaubt ableiten zu können, preisbildende Faktoren einer gemeinsamen Marktordnung, wie hier der Weltmarktpreis bzw. der Dollarverfall, dürften den Wirtschaftsteilnehmern des betroffenen Agrarsektors nicht in Form finanzieller Belastungen auferlegt werden. Bereits der Ansatz, diese Elemente als Fremdrisiken zu bezeichnen, erscheint fragwürdig. Zwar handelt es sich um Umstände, die außerhalb des Einflußbereichs der Erzeuger auf dem Binnenmarkt und nicht nur dieser, sondern auch der mit hoheitlichen Befugnissen ausgestatteten Institutionen der Gemeinschaft stehen. Sie haben nur die Möglichkeit zur Reaktion auf derartige Entwicklungen, nicht aber zu ihrer Steuerung. Dennoch müssen sie als Faktoren systemimmanenter Beeinflussung der gemeinsamen Marktorganisation anerkannt werden. Denn sowohl der Preisregulierungsmechanismus mit seinen Erstattungs- und Abschöpfungsregelungen für den Handel über die Außengrenzen der Gemeinschaft als auch die Regelungen für den Handel mit dritten Ländern sind integrierender Bestandteil der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker. [60]

141. Trotz ihrer kostenerhöhenden Wirkung kommen die Ausfuhrerstattungen als Teil der Preisgarantien der gemeinschaftlichen Zuckerwirtschaft zugute. Die Verhältnisse auf dem Binnenmarkt können nicht losgelöst von den Entwicklungen auf dem Weltmarkt beurteilt werden. Die gemeinsame Marktorganisation für Zucker geht selbst von bestehenden Abhängigkeiten zwischen Binnenmarkt und Weltmarkt aus.

142. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie das beträchtliche Volumen der Ausfuhrerstattungen zu begrenzen gewesen wäre. Geht man dazu von einem Fortbestehen der Preisgarantien aus, kommt allein die Verringerung der Garantiemengen, also der A- und B-Quoten, als geeignetes Mittel in Betracht. Das beweist wiederum die Abhängigkeit und gegenseitige Verknüpfung von den Marktregulierungsmechanismen der gemeinsamen Marktorganisation und der Entwicklung außerhalb des Binnenmarktes.

60 — Vergleiche Titel I und II der Grundverordnung.

Es ist daher nicht berechtigt, von Fremdrisiken zu sprechen, die per definitionem keinen Einfluß auf die finanziellen Belastungen der unter eine gemeinsame Marktorganisation fallenden Wirtschaftsteilnehmer haben dürften.

b) Die Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes

143. Nur soweit geltend gemacht wird, die durch die besondere Tilgungsabgabe entstehenden finanziellen Lasten seien — da sie zu den früheren Abgaben hinzukommen und wegen ihrer Höhe — unzumutbar, könnte die Rüge eines Verstoßes gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu erkennen sein. Ob die besondere Tilgungsabgabe unverhältnismäßig und damit ungültig ist, beurteilt sich danach, ob und in welchem Umfang der Grundsatz der Eigenfinanzierung des Sektors zulässigerweise eingeführt wurde und inwieweit die besondere Tilgungsabgabe zur Erreichung dieses Zieles erforderlich und geeignet ist.

144. Die Verwaltung eines Agrarsektors im Rahmen einer gemeinsamen Marktorganisation steht grundsätzlich im Ermessen des Gemeinschaftsgesetzgebers. Das Ziel, daß sich ein Marktsektor finanziell selbst tragen soll, ist nicht zu beanstanden. Es ist unschädlich, daß dieses Ziel nicht ausdrücklich für die gesamte gemeinschaftliche Agrarpolitik gilt. Rechtlich wäre eine derartige Zielsetzung jedenfalls unbedenklich. Die vertragliche Konzeption der gemeinsamen Agrarmarktorganisation gebietet nicht, daß sie auf Dauer ein „Zuschußunternehmen" ist, wie sie sich de facto darstellt. Der Umstand, daß der Grundsatz der Eigenfinanzierung für einen Marktsektor eingeführt ist, für andere dagegen nicht, ist an sich auch unproblematisch, da die Wirtschaftsteilnehmer der verschiedenen Marktbereiche sich untereinander nicht in einer vergleichbaren Situation befinden. Die Verfolgung des Prinzips der Selbstfinanzierung unter im übrigen rechtmäßigen Bedingungen muß daher als zulässig betrachtet werden.

145. Ausgehend von dieser Prämisse ist es aber unabdingbar, daß die haushaltsmäßigen Belastungen, die aus dem Preis- und Abnahmegarantiesystem erwachsen, in irgendeiner Form auch diejenigen Marktteilnehmer treffen, die als Objekte der gemeinsamen Marktorganisation von der Reglementierung des Marktes profitieren. Die Höhe von aus dem System erwachsenden Abgabelasten ist dann auch so lange nicht zu beanstanden, wie Vergünstigung und Belastung wirtschaftlich korrelieren. Bedenklich könnte aus Gründen materieller Gerechtigkeit und aus Gründen des Diskriminierungsverbots allenfalls eine Inanspruchnahme für haushaltsmäßige Defizite sein, die nicht durch die Produktion des belasteten Unternehmens mit verursacht wurde.

146. Die besondere Tilgungsabgabe ist in dieser Beziehung aber unproblematisch, da sie diejenigen Wirtschaftsteilnehmer verpflichtet, die an der unkostenerzeugenden Produktion beteiligt waren. Die Rügen der unzulässigen Belastung eines Wirtschaftszweiges mit Fremdrisiken und der Unverhältnismäßigkeit der Abgabe sind daher zurückzuweisen.

4. Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot

147. Gegen die Gültigkeit der Verordnung Nr. 1914/87 wird eingewendet, sie verstoße gegen das Diskriminierungsverbot nach Ar-

tikel 40 Absatz 3 EWG-Vertrag, und zwar einmal, weil sie die A- und B-Zuckerproduktion in unterschiedlicher Höhe belaste, und zum anderen, weil die deutsche Zukkerwirtschaft mit vergleichsweise hoher B-Quote stärker belastet werde als die Zukkerwirtschaft anderer Mitgliedstaaten. Eine unterschiedliche Belastung von A- und B-Zucker sei unabhängig davon, daß es sich um vergleichbare Sachverhalte handele, für deren differenzierte Behandlung keine sachlichen Gründe sprächen, insbesondere deshalb unzulässig, weil es sich bei der besonderen Tilgungsabgabe nicht um eine Marktlenkungsabgabe, sondern um eine Finanzierungsabgabe handele, bei der erst recht das Gebot der Gleichbehandlung der Abgabeschuldner gewahrt werden müßte. Eine gleichmäßige Belastung der gesamten Zukkerproduktion sei schon bei der Erhebung der als Solidaritätsbeitrag bezeichneten Tilgungsabgabe nach der Verordnung Nr. 934/86 verfolgt worden und habe um so mehr bei der besonderen Tilgungsabgabe vorgeschrieben werden müssen.

148. Vor der Prüfung, ob die besondere Tilgungsabgabe einen Diskriminierungstatbestand erfüllt, ist darauf hinzuweisen, daß es sich nach der hier vertretenen Auffassung bei der besonderen Tilgungsabgabe um eine Marktlenkungsmaßnahme handelt, die im Kontext der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker beurteilt werden muß, und nicht um eine reine Finanzierungsabgabe.

a) Höhere Belastung der B-Zuckerproduktion

149. Die Berechnung der besonderen Tilgungsabgabe knüpft an die unterschiedlich hohe Belastung von A- und B-Zucker mit den Produktionsabgaben nach Artikel 28 der Grundverordnung an. Da sich die Höhe der besonderen Tilgungsabgabe durch die schlichte Anwendung eines Koeffizienten auf die geschuldeten Produktionsabgaben ergibt, wird die A- und B-Zuckerproduktion im selben Verhältnis mit der besonderen Tilgungsabgabe belegt wie mit den Produktionsabgaben im Sinne des Artikels 28 der Grundverordnung.

150. Soweit die Ungleichbelastung des A- und B-Zuckers keine verbotene Diskriminierung darstellt, ist daher der Schluß zulässig, daß auch die besondere Tilgungsabgabe nicht diskriminierend wirkt. Bei der Beurteilung, ob A- und B-Zuckerproduktion vergleichbare Sachverhalte erfüllen, ist zwar zuzugeben, daß es sich jeweils um Zucker, also das gleiche Erzeugnis, handelt. Diese Feststellung muß aber ebenso für C-Zucker gelten. Es ist daher nicht allein auf das Produkt, sondern auf dessen Funktion im Rahmen der gemeinsamen Marktordnung abzustellen. Dabei ist zu beobachten, daß die Differenzierung zwischen A- und B-Zucker historisch gewachsen ist. Schon in der ersten gemeinsamen Marktorganisation der Verordnung Nr. 1009/67 [61] wurde zwischen einer „Grundquote" und einer „Höchstquote" für jedes Unternehmen und Wirtschaftsjahr unterschieden. In den Begründungserwägungen der Verordnung heißt es:

„Dieses Ziel [Einschränkung der Produktion] kann einerseits dadurch erreicht werden, daß für jede Zuckerfabrik oder jedes Unternehmen ... eine Grundquote festgelegt wird, für welche die Gemeinschaft die Preis- und Absatzgarantie übernimmt, und andererseits dadurch, daß die Garantie bei den über die Grundquote hinausgehenden Men-

61 — Verordnung (EWG) Nr. 1009/67 des Rates vom 18. Dezember 1967 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (ABl. L 308, S. 1).

gen eingeschränkt wird oder wegfällt, was jeweils davon abhängt, ob eine bestimmte Höchstmenge überschritten wird." [62]

Umgesetzt wird die Zielsetzung in den Artikeln 22 ff. der Verordnung. Das zunächst bis Juli 1975 befristete Regime wurde vorbehaltlich bestimmter Änderungen durch die Verordnungen Nr. 3330/74 [63] und Nr. 1592/80 [64] verlängert.

151. Während der Geltungsdauer der Verordnung Nr. 3330/74 äußerte sich der Gerichtshof zum Quotensystem der Zuckermarktordnung, das er folgendermaßen beschrieb:

„— Jedes Unternehmen erhält nach Artikel 24 eine Grundquote, die sogenannte A-Quote, zugewiesen und darf den im Rahmen dieser Quote erzeugten Zukker unmittelbar auf dem Gemeinschaftsmarkt unter Ausnutzung des Interventionspreises absetzen.

— Nach Artikel 25 kann jedem Unternehmen außerdem eine weitere Quote, die sogenannte B-Quote, zugeteilt werden, die seiner mit einem Koeffizienten multiplizierten A-Quote entspricht; das Unternehmen darf den in diesen Grenzen erzeugten Zucker ebenfalls auf dem Gemeinschaftsmarkt absetzen, hat dafür aber eine Produktionsabgabe zu zahlen (Artikel 27).

— Der über die A- und B-Quote hinaus erzeugte Zucker, der sogenannte C-Zucker, darf nicht auf dem Binnenmarkt abgesetzt werden, sondern ist vor dem auf das Ende des Zuckerwirtschaftsjahres, in dem er erzeugt wurde, folgenden 1. Januar ohne weitere Verarbeitung auf den Weltmarkt auszuführen (Artikel 26)." [65]

152. Mit Wirkung vom 1. Juni 1981 wurde die Regelung ersetzt durch die hier als Grundverordnung bezeichnete Verordnung Nr. 1785/81. Mit ihr wurden die Begriffe „A-, B- und C-Zucker" bzw. „A-Quote" und „B-Quote" auch terminologisch in die Grundverordnung eingefügt. Im Rahmen dieser Verordnung wurde die Regelung im Grunde beibehalten, nach der sowohl A-Zucker als auch B-Zucker auf dem Gemeinsamen Markt unter Ausnutzung der Preisgarantien vermarktet werden darf, wobei jedoch von Anfang an die Möglichkeit der Erhebung einer wesentlich höheren Produktionsabgabe auf B-Zucker bestand. Im Ergebnis führen die Produktionsabgaben zu einer Verringerung der Garantiepreise. [66] Gegenüber einer schlichten Herabsetzung des Interventionspreises bietet das System der Produktionsabgaben den Vorteil, Gemeinschaftsinteressen wie z. B. den Grundsatz der regionalen Spezialisierung zu verfolgen.

153. Zum Umfang des im Rahmen der Quoten erzeugten Zuckers ist festzuhalten, daß der innerhalb der A-Quote erzeugte Zucker zahlenmäßig in etwa dem Zuckerverbrauch in der Gemeinschaft entspricht. Obwohl es keine Zweckbindung bei der Vermarktung von B-Zucker gibt, hat der Gerichtshof vor dem Hintergrund des durch

62 — Zehnte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1009/67.

63 — Verordnung (EWG) des Rates vom 19. Dezember 1974 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (ABl. L 359, S. 1).

64 — Verordnung (EWG) des Rates vom 24. Juni 1980 über die Anwendung der Erzeugungsquotenregelungen für Zucker und Isoglukose vom 1. Juli 1980 bis 30. Juni 1981 (ABl. L 160, S. 12).

65 — Vergleiche Urteil vom 25. Oktober 1978 in den verbundenen Rechtssachen 103/77 und 145/77, Royal Scholten-Honig/Intervention Board for Agricultural Produce, Slg. 1978, 2037, Randnr. 39.

66 — Zum System der Quoten und Produktionsabgaben für Zucker, vergleiche auch Urteil vom 22. Januar 1986 in der Rechtssache 250/84, Eridania/Cassa conguaglio zucchero, Slg. 1986, 117.

Überproduktion gekennzeichneten Zuckermarktes und der Funktion der Produktionsquoten angeführt, „daß alle Unternehmen, die ihre A-Quote überschreiten, per definitionem Überschüsse erzeugen, die zur Ausfuhr bestimmt sind" [67]. Diese Sichtweise erklärt die bedeutend höhere Belastung der B-Zuckerproduktion und die damit einhergehende Einschränkung der für ihren Absatz geltenden Sonderregelungen nach der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker.

154. Die vorstehenden Erwägungen lassen den Schluß zu, daß es sich bei A- und B-Zucker nicht um das gleiche Marktordnungsprodukt handelt, so daß man für die Gleichbehandlungsproblematik nicht von vergleichbaren Sachverhalten ausgehen kann. Wollte man dennoch von deren Vergleichbarkeit ausgehen, so bieten die dargestellten Gründe eine ausreichende sachliche Rechtfertigung für deren unterschiedlich hohe Belastung nach der gemeinsamen Marktorganisation. Wie eingangs bereits angedeutet, gilt diese Begründung, soweit sie eine höhere Produktionsabgabe auf B-Zukker rechtfertigt, in gleichem Umfang für die Belastung mit der besonderen Tilgungsabgabe.

b) Ermessensmißbrauch

155. In diesem Kontext erscheint es angebracht, sich mit dem Gültigkeitseinwand auseinanderzusetzen, die besondere Tilgungsabgabe sei ermessensmißbräuchlich. Das wahre Ziel der Verordnung sei nicht die Finanzierung der im Wirtschaftsjahr 1986/87 entstandenen Verluste, sondern das Bemühen, die Zuckerhersteller von jeder Herstellung im Rahmen der B-Quoten abzubringen. Zu diesem Zweck sei die B-Zuckerherstellung mit einer Erdrosselungsabgabe belegt worden.

156. Zunächst ist festzuhalten, daß ausweislich der Begründungserwägungen sowie der Konzeption der Verordnung Nr. 1914/87 sehr wohl die im Wirtschaftsjahr 1986/87 entstandenen haushaltsmäßigen Verluste mit der besonderen Tilgungsabgabe gedeckt werden sollten. Die Frage kann also nur sein, ob daneben noch andere Ziele verfolgt wurden und gegebenenfalls wieweit das zulässig ist.

157. Es ist unbestritten, daß sich die Produktionsabgabe faktisch wie eine Verringerung der Preisgarantien auswirkt. [68] Indem der B-Zucker stärker belastet wird, wird rein theoretisch die in der Gemeinschaft nicht absetzbare Überschußproduktion belastet. Der zulässigerweise im Rahmen der Produktionsquoten erzeugte Überschuß ist dabei im wesentlichen ursächlich für das hohe Haushaltsdefizit, da bei dessen Ausfuhr aus der Gemeinschaft die Ausfuhrerstattungen anfallen. Daß es durch die höhere Belastung der theoretisch definierbaren Überproduktion als B-Zucker wirtschaftlich gesehen bedeutend weniger interessant ist, im Rahmen der B-Quote zu produzieren als im Rahmen der A-Quote, ist eine legitime Folge des Verteilungsmodus der Defizite, der die Überschußproduktion stärker treffen soll als den auf dem Gemeinsamen Markt absetzbaren Zucker.

158. Dieser Argumentation steht nicht entgegen, daß letztlich sowohl A-Zucker als auch B-Zucker zur Überproduktion beitragen, daß beide die Vorzüge des Interven-

67 — Vergleiche Rechtssache 250/84, Eridania, a. a. O., Randnr. 32.

68 — Vergleiche Rechtssache 138/78, Stölting, a. a. O., Randnr. 6.

tionssystems genießen und daß beide bei Ausfuhren in den Genuß der Ausfuhrerstattungen kommen. Der Unterschied zwischen A- und B-Zucker besteht in seiner rechtlichen Qualität. Die bereits in der ersten Marktorganisation für Zucker getroffene Differenzierung berechtigt zu einer auch tatsächlich unterschiedlichen Behandlung, so daß die auf der B-Zuckerproduktion lastenden Erschwernisse nicht ermessensfehlerhaft eingeführt worden sind.

c) Diskriminierung der Zuckerwirtschaft von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat

159. Gegen die besondere Tilgungsabgabe wird schließlich vorgebracht, sie sei diskriminierend und damit ungültig, weil sie die Zuckerwirtschaft von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat in unterschiedlicher Höhe belaste. Die Uneinheitlichkeit der durchschnittlichen Belastung beruht allein auf der ungleichen Verteilung der A- und B-Quoten auf die Mitgliedstaaten. Die Zuckerwirtschaft in den Mitgliedstaaten mit vergleichsweise hoher B-Quote muß demzufolge stärker belastet sein. Beruht die beklagte Ungleichbehandlung nicht eigentlich auf der Erhebungsmethode der besonderen Tilgungsabgabe, sondern auf einer nach anderen Kriterien erfolgenden Verteilung der Produktionsquoten, kann sie schon aus diesem Grunde nicht ungültig sein.

160. Der Diskriminierungsvorwurf ist letztlich ein Angriff auf die Verteilung der Quoten, wenn man unterstellt, daß die höhere Belastung des B-Zuckers rechtlich zulässig ist. Wie die Klägerin selbst vorgetragen hat, ist aber die Quotenverteilung weitgehend das Ergebnis politischer Verhandlungen. Bei der Beurteilung von Verhandlungsergebnissen im Rahmen rechtssetzender Tätigkeit ist a priori von einem weiten Ermessen des Normgebers auszugehen. Außerdem kann die Verfolgung gemeinschaftsrechtlich gebotener oder jedenfalls zulässiger Ziele das Ergebnis mitbestimmen. So wird bei der Quotenzuteilung neben dem Ziel der Stabilisierung der Märkte ausdrücklich das der regionalen Spezialisierung verfolgt. Daß dieses Vorgehen, das zu einer unterschiedlichen Behandlung der nationalen Wirtschaften führt, keine verbotene Diskriminierung ist, hat der Gerichtshof im übrigen bereits entschieden.[69] Der Diskriminierungsvorwurf ist deshalb im Ergebnis ebenfalls zurückzuweisen.

d) Erhebungsmodus nur nach dem Vorbild des „Solidaritätsbeitrags"

161. In diesem Zusammenhang bleibt schließlich noch zu dem Vorwurf Stellung zu nehmen, die besondere Tilgungsabgabe hätte, wenn überhaupt, dann nur in der Form der Erhebung des Solidaritätsbeitrags nach der Verordnung Nr. 934/86, d. h. in gleicher Höhe auf A- und B-Zucker, erhoben werden dürfen. Dem ist zu entgegnen, daß es sich bei beiden Abgaben, selbst wenn man sie gleichermaßen als Abgaben im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker betrachtet, nicht um den gleichen Sachverhalt handelt. Während der Solidaritätsbeitrag, wie der Begriff schon deutlich macht, den solidarischen Ausgleich eines über mehrere Jahre angewachsenen Defizits bezweckte, sollte mit der besonderen Tilgungsabgabe das Element der individuellen Verantwortlichkeit stärker in den Vordergrund rücken, indem an die Produktion des Wirtschaftsjahres angeknüpft wurde, im Verlauf dessen das Defizit entstanden war.

69 — Urteil vom 27. September 1979 in der Rechtssache 230/78, Eridania/Minister für Landwirtschaft und Forsten, Slg. 1979, 2749, Randnr. 17 ff. und Rechtssache 250/84, Eridania, a. a. O., Randnr. 11 ff.

Es bestand daher keine Rechtspflicht, für die besondere Tilgungsabgabe die Erhebungsmodalität des Solidaritätsbeitrags zu wählen.

5. Eigentumsschutz und wirtschaftliche Betätigungsfreiheit

a) Eingriff in das geschützte Eigentum

162. Gegen die Gültigkeit der Verordnung Nr. 1914/87 wird vorgebracht, sie verstoße gegen die grundrechtlich geschützten Positionen des Eigentums und der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit. Die besondere Tilgungsabgabe habe, weil sie zu anderen finanziellen Belastungen noch hinzukomme, den Charakter einer Erdrosselungsabgabe. Die der Klägerin insgesamt zugemutete Belastung sei ein empfindlicher finanzieller Eingriff in die wirtschaftliche Substanz des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs. Der Substanzverlust sei gleichzeitig ein Eingriff in die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens.

163. Die Höhe der auf der B-Quote lastenden Abgaben würde dazu führen, daß die Rübenanbauer im Rahmen ihrer B-Quote, wenn überhaupt, dann nur noch in sehr geringem Umfang Rüben anbauen würden. Die damit einhergehende Reduzierung der Anlieferungen würde die Kapazitätsauslastung des Unternehmens verhindern und der wirtschaftlichen Gesundung des Unternehmens im Wege stehen.

164. Nach ständiger Rechtsprechung gehören die Grundrechte zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die der Gerichtshof zu wahren hat.[70] Erst kürzlich bestätigte der Gerichtshof, daß er bei der Gewährleistung dieser Rechte von den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten auszugehen habe, so daß in der Gemeinschaft keine Maßnahmen als Rechtens anerkannt werden können, die unvereinbar sind mit den von den Verfassungen dieser Staaten geschützten Grundrechten.[71] Sowohl das Eigentumsrecht als auch die freie Berufsausübung zählen anerkanntermaßen[72] zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Gemeinschaftsrechts. Ebenso wie in den mitgliedstaatlichen Verfassungsordnungen können diese Grundsätze keine uneingeschränkte Geltung beanspruchen, „sondern müssen im Hinblick auf ihre gesellschaftliche Funktion gesehen werden"[73].

. 165. Die Kriterien zur Beurteilung, ob ein unzulässiger Eingriff in die geschützten Rechtsgüter vorliegt oder ob es sich um eine zulässige Beschränkung der Ausübung der Freiheitsrechte handelt, hat der Gerichtshof folgendermaßen umschrieben: Rechte dieser Art werden „in der Regel nur unter dem Vorbehalt von Einschränkungen geschützt, die im öffentlichen Interesse liegen. In der Gemeinschaftsrechtsordnung erscheint es weiterhin auch berechtigt, für diese Rechte bestimmte Begrenzungen vorzubehalten, die durch die dem allgemeinen Wohl dienenden Ziele der Gemeinschaft gerechtfertigt sind, solange die Rechte nicht in ihrem Wesen angetastet werden"[74].

166. An anderer Stelle heißt es:

„Folglich können die Ausübung des Eigentumsrechts und die freie Berufsausübung namentlich im Rahmen einer gemeinsamen

70 — Urteil vom 14. Mai 1974 in der Rechtssache 4/73, Nold/Kommission, Slg. 1974, 491; Urteil vom 13. Dezember 1979 in der Rechtssache 44/79, Hauer/Land Rheinland-Pfalz, Slg. 1979, 3727 und Urteil vom 11. Juli 1989 in der Rechtssache 265/87, Schräder, a. a. O.

71 — Rechtssache 265/87, Schräder, a. a. O., Randnr. 14.

72 — Rechtssache 44/79, Nold/Kommission, a. a. O., und Rechtssache 265/87, Schräder, a. a. O.

73 — Rechtssache 265/87, Schräder, a. a. O., Randnr. 15, und Rechtssache 4/73, Nold/Kommission, a. a. O., Randnr. 14.

74 — Rechtssache 4/73, Nold/Kommission, a. a. O., Randnr. 14.

Marktorganisation Beschränkungen unterworfen werden, sofern diese Beschränkungen tatsächlich dem Gemeinwohl dienenden Zielen der Gemeinschaft entsprechen und nicht einen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen, nicht tragbaren Eingriff darstellen, die die so gewährleisteten Rechte in ihrem Wesensgehalt antastet."[75]

167. Überträgt man diese Maßstäbe auf den hier zu beurteilenden Sachverhalt, so gestaltet sich die zu beantwortende Fragestellung dahin gehend, ob die besondere Tilgungsabgabe durch ein dem allgemeinen Wohl dienendes Ziel der Gemeinschaft gerechtfertigt ist, insbesondere ob sie den anerkannten Zielen der gemeinsamen Marktorganisation dient, zur Verfolgung dieses Zwecks nicht außer Verhältnis steht und dabei den Wesensgehalt der geschützten Freiheitsrechte unangetastet läßt.

168. Daß sich die besondere Tilgungsabgabe als Maßnahme zur Verwirklichung des Grundsatzes der Eigenfinanzierung in die gemeinsame Marktorganisation für Zucker einfügt, wurde schon an anderer Stelle erörtert. Ebenso wurde bereits geprüft, daß die relativ hohe Belastung der B-Zuckerproduktion nicht außer Verhältnis zu dem angestrebten Ziel steht, zumal ein milderes Mittel zur Erreichung des Zieles kaum denkbar ist.

169. Die Beschränkung der Produktion ist zwar kein erklärtes Ziel der besonderen Tilgungsabgabe, würde sich aber dennoch als Marktlenkungsmaßnahme in den Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation einfügen. Sollte die besondere Tilgungsabgabe tatsächlich als Begleiteffekt eine Verminderung der B-Zuckerproduktion bewirken, würde das noch nicht die Unverhältnismäßigkeit der Maßnahme implizieren. Marktlenkungsmaßnahmen — unter diese fällt die besondere Tilgungsabgabe im weitesten Sinne — sind in der Gesamtheit des Regelungszusammenhangs zu beurteilen.

170. Der Überschußproduktion sollte zunächst bewußt nicht durch Produktionseinschränkungen, d. h. eine Verminderung der Quoten, begegnet werden. Um das Notwendigwerden einer derart einschneidenden Maßnahme jedenfalls vorläufig zu umgehen, wurde die besondere Tilgungsabgabe beschlossen. Soweit sie wegen ihrer Höhe zur Unwirtschaftlichkeit der B-Zuckerproduktion führt und daher mittelbar eine Produktionseinschränkung nach sich zöge, wäre diese Konsequenz gleichwohl kein Eingriff in den Wesensgehalt des Eigentumsrechts. Selbst eine aus marktpolitischen Gründen gebotene Verringerung der Produktionsquoten wäre hinzunehmen. Denn ein Unternehmen kann „kein wohlerworbenes Recht auf Beibehaltung eines Vorbehalts geltend machen, der ihm aus einer Marktorganisation in ihrer zu einem bestimmten Zeitpunkt bestehenden Form erwächst"[76].

b) Eingriff in die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit

171. Die vorstehenden Argumente stehen letztlich auch der Annahme eines grundrechtswidrigen Eingriffs in die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit des Unternehmens entgegen. Die Wirtschaftstätigkeit der Unternehmen als solche wird nicht eingeschränkt. Im Gegenteil bleiben nach wie vor die Produktionsquoten unverändert, so daß eine Vermarktungsgarantie für das fertige

75 — Rechtssache 265/87, Schräder, a. a. O., Randnr. 15.

76 — Urteil vom 21. Mai 1987 in den verbundenen Rechtssachen 133/85 bis 136/85, Rau/Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, Slg. 1987, 2289, Randnr. 18; vergleiche auch Rechtssache 230/78, Eridania, a. a. O., Randnr. 21.

Erzeugnis Zucker nach wie vor besteht. Die einzig feststellbare Beschränkung besteht darin, daß die privilegierenden Regelungen im Ergebnis verkürzt werden. Solche Eingriffe halten sich aber noch im Rahmen einer zulässigen Regelung der Modalitäten der Berufsausübung. Die Beschneidung der Vorteile mag durchaus für die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer erheblich sein, sie ist jedoch nicht als die Verletzung des Grundrechts der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit zu betrachten.[77]

6. Verstoß gegen Steuererhebungsgrundsätze der deutschen Rechtsordnung

172. Die Klägerin hat vorgetragen, daß die Abgabenregelung und dabei insbesondere die Abwälzungsregelung gegen Grundsätze des deutschen Verwaltungs- und Verfassungsrechts verstoßen würde, die als allgemeine Rechtsgrundsätze auch in der Gemeinschaftsrechtsordnung gewährleistet wären. Die Rechtsgrundsätze, an denen die Abgabenregelung gemessen werde, seien auch im Gemeinschaftsrecht anerkannt, deshalb müßten auch die Prüfungsergebnisse in dem noch nicht so weit ausgeprägten Gemeinschaftsrecht gelten.

173. Zu dem Vortrag ist zu bemerken, daß ein angeblicher oder tatsächlicher Verstoß einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung gegen mitgliedstaatliche Steuererhebungsgrundsätze deren Unwirksamkeit nur insoweit bewirken kann, als nationale Verfassungsgrundsätze auch als allgemeine Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts Geltung haben. Nur dann können sie als Gültigkeitsmaßstab herangezogen werden. Soweit die Klägerin vorträgt, die einschlägigen Verfassungs- und Verwaltungsgrundsätze seien als solche im Gemeinschaftsrecht anerkannt, wie z. B. der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, das Diskriminierungsverbot oder das Rückwirkungsverbot, muß hier festgehalten werden, daß diese Rechtsgrundsätze in ihrer gemeinschaftsrechtlichen Ausprägung bereits Prüfungsmaßstab der angegriffenen Verordnung gewesen sind.

174. Andere Verfassungsgrundsätze mit Grundrechtscharakter, die in der Gemeinschaftsrechtsordnung als allgemeine Rechtsgrundsätze anerkannt werden sollten und die zur Ungültigkeit der Verordnung Nr. 1914/87 führen würden, sind aber nicht vorgetragen worden. Die besondere Tilgungsabgabe ist deshalb nicht wegen Verstoßes gegen nationale Steuererhebungsgrundsätze ungültig.

175. Die Prüfung der Vorlagefrage hat also nichts ergeben, was die Gültigkeit der Verordnung Nr. 1914/87 des Rates in Frage stellen könnte.

*Kosten*

176. Das Verfahren vor dem Gerichtshof hat für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens den Charakter eines Zwischenstreits. Über deren Kosten entscheidet das vorlegende Gericht. Die Auslagen der Regierung des Vereinigten Königreichs und Italiens sowie des Rates und der Kommission sind nicht erstattungsfähig.

77 — Vergleiche auch Rechtssache 230/78, Eridania, a. a. O., Randnr. 22.

## C — Schlußantrag

Als Ergebnis der vorstehenden Erwägungen schlage ich vor, dem vorlegenden Gericht folgendermaßen zu antworten:

1. Artikel 189 Absatz 2 EWG-Vertrag ist dahin gehend auszulegen, daß ein Gericht eines Mitgliedstaates, das die Wirksamkeit eines auf einem Gemeinschaftsrechtsakt beruhenden Verwaltungsaktes im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes aussetzen will, weil es Zweifel an der Gültigkeit oder der Wirksamkeit des dem Verwaltungsakt zugrunde liegenden Gemeinschaftsrechtsakts hat, die Frage nach der Gültigkeit und der Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechtsakts dem Gerichtshof unterbreiten muß.

   Bei Art und Umfang der Aussetzung ist das Gericht an das Gemeinschaftsrecht gebunden.

   Das Gericht der Hauptsache hat seiner Entscheidung die Entscheidung des Gerichtshofes zur Gültigkeit und Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechtsakts zugrunde zu legen.

2. Die Prüfung der Vorlagefrage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Verordnung Nr. 1914/87 des Rates in Frage stellen könnte.