URTEIL DES GERICHTSHOFES
VOM 16. DEZEMBER 1976 [1]

Rewe-Zentralfinanz eG und Rewe-Zentral AG gegen Landwirtschaftskammer für das Saarland (Ersuchen um Vorabentscheidung, vorgelegt vom Bundesverwaltungsgericht)

Rechtssache 33/76

Leitsätze

1. *Zölle — Abgaben gleicher Wirkung — Abschaffung — Unmittelbare Wirkung — Individualrechte — Schutz durch die nationalen Gerichte*
(EWG-Vertrag, Artikel 13; Verordnung Nr. 159/69/EWG, Artikel 13)

2. *Gemeinschaftsrecht — Unmittelbare Wirkung — Individualrechte — Schutz durch die nationalen Gerichte — Klage — Nationale Ausgestaltung des Verfahrens — Anwendung*

1. Die in Artikel 13 EWG-Vertrag und in Artikel 13 der Verordnung Nr. 159/66/EWG ausgesprochenen Verbote wirken unmittelbar und begründen für die einzelnen Bürger Rechte, welche die innerstaatlichen Gerichte zu schützen haben.
2. Mangels einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung auf diesem Gebiet sind die Bestimmung der zuständigen Gerichte und die Ausgestaltung des Verfahrens für die Klagen, die den Schutz der dem Bürger aus der unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrechts erwachsenden Rechte gewährleisten sollen, Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten; dabei dürfen freilich diese Bedingungen nicht ungünstiger gestaltet werden als für gleichartige Klagen, die das innerstaatliche Recht betreffen. Anders wäre es nur, wenn diese Verfahrensregeln die Verfolgung von Rechten, die die innerstaatlichen Gerichte zu schützen verpflichtet sind, praktisch unmöglich machten.

In der Rechtssache 33/76

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Bundesverwaltungsgericht (VII. Senat) in dem vor diesem anhängigen Rechtsstreit

1. Rewe-Zentralfinanz eG, Köln,

2. Rewe-Zentral AG, Köln,

1 — Verfahrenssprache: Deutsch.

gegen

LANDWIRTSCHAFTSKAMMER FÜR DAS SAARLAND, Saarbrücken,

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Artikel 5, 9 und 13 Absatz 2 EWG-Vertrag

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten H. Kutscher, der Kammerpräsidenten A. M. Donner und P. Pescatore, der Richter J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco und A. Touffait,

Generalanwalt: J.-P. Warner
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Vorlagebeschluß, das Verfahren und die gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG abgegebenen schriftlichen Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I – Sachverhalt und Verfahren

Die deutschen Firmen Rewe-Zentralfinanz eG und Rewe-Zentral AG zahlten im Jahre 1968 bei der Einfuhr französischer Äpfel für deren phytosanitäre Untersuchung Gebühren, die nach dem Urteil des Gerichtshofes vom 11. Oktober 1973 in der Rechtssache 39/73 (Slg. 1973, 1039) als Abgaben zollgleicher Wirkung anzusehen sind.

1973 forderten diese Firmen von der Landwirtschaftskammer für das Saarland die Aufhebung der Gebührenbescheide und die Erstattung der gezahlten Beträge nebst Zinsen. Dieser Widerspruch wurde gemäß Artikel 58 der Verwaltungsgerichtsordnung wegen Fristversäumung als unzulässig zurückgewiesen. Das Verwaltungsgericht des Saarlandes wies die von den beiden Firmen erhobene Klage ab, das Oberverwaltungsgericht wies die Berufung zurück.

Daraufhin legten die Rewe-Zentralfinanz eG und die Rewe-Zentral AG Revision zum Bundesverwaltungsgericht ein. Da nach dessen Auffassung die Entscheidung darüber, ob die Verletzung europäischen Rechts ohne Rücksicht auf die Versäumung von Fristen in allgemeinen nationalen Verfahrensvorschriften geltend gemacht werden kann, die Auslegung des EWG-Vertrags erfordert, hat es mit Beschluß vom 23. Januar 1976 das Revisionsverfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„1. Hat bei einem Verstoß der einzelstaatlichen Verwaltung gegen das Verbot zollgleicher Abgaben (Artikel 5, 9, 13 Absatz 2 EWG-Vertrag) der betroffene Marktbürger einen gemeinschaftsrechtlichen Anspruch
   a) auf Aufhebung oder Zurücknahme des Verwaltungsakts
   b) und/oder auf Rückgewähr des Geleisteten
   auch dann, wenn der Verwaltungsakt nach nationalem Verfahrensrecht wegen Fristversäumung unanfechtbar geworden ist?
2. Gilt das zumindest dann, wenn der Europäische Gerichtshof den Verstoß gegen das gemeinschaftsrechtliche Verbot bereits festgestellt hat?
3. Bei Bejahung des gemeinschaftsrechtlichen Anspruchs auf Rückgewähr: Ist dieser Zahlungsanspruch zu verzinsen, wenn ja, von welchem Zeitpunkt an und in welcher Höhe?"

Der Beschluß des Bundesverwaltungsgerichts (VII. Senat) ist am 6. April 1976 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Die Firmen Rewe-Zentralfinanz eG und Rewe-Zentral AG, die Kommission der Europäischen Gemeinschaften sowie die Regierungen der Bundesrepublik Deutschland, der Italienischen Republik und des Vereinigten Königreichs haben gemäß Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes schriftliche Erklärungen abgegeben.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, von einer vorherigen Beweisaufnahme abzusehen.

II — Zusammenfassung der schriftlichen Erklärungen

Die *Revisionsklägerinnen des Ausgangsverfahrens* bemerken zunächst, die Gerichte der Mitgliedstaaten hätten bisher davon abgesehen, dem Gerichtshof die Frage vorzulegen, ob die unter Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht vereinnahmten Gebühren ausnahmsweise deshalb behalten werden dürften, weil gegen den Gebührenbescheid nicht fristgemäß Widerspruch eingelegt worden sei.

In seinem Urteil vom 7. Februar 1973 in der Rechtssache 39/72 (Slg. 1973, 101) habe der Gerichtshof ausgesprochen, daß eine Vertragsverletzung eines Mitgliedstaates, die in dem Verstoß gegen eine unmittelbar anwendbare Vorschrift des Gemeinschaftsrechts bestehe, die Grundlage für eine mögliche Haftung des Mitgliedstaats gegenüber dem betroffenen einzelnen abgeben könne. In seinem Urteil vom 12. Juli 1973 in der Rechtssache 70/72 (Slg. 1973, 813) habe der Gerichtshof ausgeführt, der EWG-Vertrag ziele darauf ab, daß Verstöße und deren Folgen in Vergangenheit und Zukunft tatsächlich beseitigt würden.

Der Gerichtshof habe zwar in seinem Urteil vom 22. Januar 1976 in der Rechtssache 60/75 (Slg. 1976, 45) entschieden, daß bei einer Verletzung des Gemeinschaftsrechts der betreffende Staat verpflichtet sei, gegenüber dem Geschädigten im Rahmen der Bestimmungen des nationalen Rechts über die Staatshaftung die Folgen zu tragen. Jedoch komme eine bloße Verweisung des durch die Verletzung von Artikel 13 EWG-Vertrag betroffenen Marktbürgers auf die nationalen Amtshaftungsansprüche vorliegend aus folgenden Gründen nicht zum Tragen:

a) Wenn die Gemeinschaftsnormen selbst ganzheitlich einheitlich wirk-

ten, könne nichts anderes für die Rechtsfolgen gelten, die sich aus deren Verletzung durch einen Mitgliedstaat ergäben. Andernfalls würde es je nach den Besonderheiten des jeweiligen nationalen Rechtssystems zu einer Ungleichbehandlung der Marktbürger kommen.

b) Die Forderung nach einem effektiven Rechtsschutz und die Logik des Systems des Vertrages brächten auch die Forderung nach Qualifizierung, der unmittelbar anwendbaren Gemeinschaftsvorschriften als Normen, deren Verletzung durch die Mitgliedstaaten Folgenbeseitigungsansprüche des einzelnen nach Gemeinschaftsrecht auslöse, mit sich.

c) Wären die Rechtsfolgen einer Vertragsverletzung nach nationalem Recht festzulegen, so würden sie nur teilweise wieder rückgängig gemacht. So erfasse das deutsche Amtshaftungsrecht (Artikel 34 Grundgesetz in Verbindung mit § 839 BGB) nur solche Verstöße, welche die Behörde in Ausübung öffentlicher Gewalt begehe. Ferner verlange das deutsche Recht eine schuldhafte Verletzung der Amtspflicht.

Der Gerichtshof habe in seinem Urteil vom 17. Dezember 1970 in der Rechtssache 11/70 (Slg. 1970, 1125) ausgeführt, dem vom Vertrag geschaffenen, somit aus einer autonomen Rechtsquelle fließenden Recht könnten wegen seiner Eigenständigkeit keine innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgehen, wenn ihm nicht sein Charakter als Gemeinschaftsrecht aberkannt und wenn nicht die Rechtsgrundlage der Gemeinschaft selbst in Frage gestellt werden solle. Der absolute Vorrang des Gemeinschaftsrechts wirke sich auch insbesondere auf nationales Verfahrensrecht aus (Urteil vom 16. Januar 1974 in der Rechtssache 166/73, Slg. 1974, 33; Urteil vom 12. Februar 1974 in der Rechtssache 146/73, Slg. 1974, 139). Es widerspräche dem Wesen der Gemeinschaftsrechtsordnung, wenn es den Mitgliedstaaten gestattet wäre, Maßnahmen zu ergreifen oder aufrechtzuerhalten, welche die praktische Wirksamkeit des Vertrages beeinträchtigen könnten. Die Geltungskraft des Vertrages und der zu seiner Anwendung getroffenen Maßnahmen dürften nicht von Staat zu Staat aufgrund der nationalen Rechtsakte verschieden sein; andernfalls würde das Funktionieren der Gemeinschaftsordnung beeinträchtigt und die Verwirklichung der Vertragsziele gefährdet.

Mithin habe der einzelne nicht nur einen Anspruch auf Rückgewähr der gemeinschaftsrechtswidrig erhobenen Gebühren, sondern auch auf Aufhebung oder Zurücknahme des Gebührenbescheids; denn nach nationalem deutschem Recht sei diese Aufhebung oder Rücknahme des Gebührenbescheids Voraussetzung für die Rückzahlung der Gebühren.

Zur zweiten vom Bundesverwaltungsgericht vorgelegten Frage vertreten die Klägerinnen die Auffassung, daß es nicht zulässig sei, die Erstattungspflicht der Mitgliedstaaten bis zu dem Zeitpunkt zu begrenzen, in dem der Gerichtshof die Erhebung der betreffenden Gebühr für unvereinbar mit dem Gemeinschaftsrecht erklärt habe. Dies folge daraus, daß in der Regel der Gerichtshof nicht hierüber, sondern im Verfahren gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag über Auslegungsfragen des nationalen Gerichts befinde.

Zur dritten Vorlagefrage bemerken die Klägerinnen, da der EWG-Vertrag darauf abziele, mitgliedstaatliche Verstöße tatsächlich zu beseitigen, umfasse der gemeinschaftsrechtliche Folgenbeseitigungsanspruch auch das Recht des verletzten Marktbürgers auf Ausgleich der entstandenen Zinsverluste, was nur eine besondere Ausprägung des Folgenbeseitigungsanspruchs sei.

Die *Kommission* weist darauf hin, daß die Direktwirkung von Artikel 13 Absatz 2 EWG-Vertrag noch nicht besage, daß den Klägerinnen aus diesem Verbot zwangsläufig auch ein eigenständiger Rechtsanspruch erwachse, aufgrund dessen sie unabhängig von jeder materiellen

Anspruchsgrundlage des innerstaatlichen Rechts die Rückzahlung der Gebühr verlangen könnten. Artikel 13 Absatz 2 EWG-Vertrag sei nicht als gemeinschaftsrechtliche Anspruchsgrundlage für Rückzahlungsforderungen einzelner Bürger gegen einen Mitgliedstaat konzipiert worden. Der Gerichtshof sei stets davon ausgegangen, daß die Rückforderung zu Unrecht erhobener nationaler oder gemeinschaftsrechtlicher Abgaben nach den Anspruchsgrundlagen des jeweiligen nationalen Rechts zu geschehen habe. So werde in dem Urteil in der Rechtssache 13/68 (Slg. 1968, 679) festgestellt, daß es unter diesen Umständen „Sache der Rechtsordnungen der einzelnen Mitgliedstaaten ist, das hierfür zuständige Gericht zu bestimmen und zu diesem Zweck die genannten Rechte nach den Merkmalen des innerstaatlichen Rechts zu qualifizieren". Dasselbe gelte übrigens im Rahmen von Schadensersatzklagen nach Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag. Der Rückgriff auf Anspruchsgrundlagen des nationalen Rechts mache die Rückerstattung zwar von je nach Mitgliedstaat unterschiedlichen Einzelregelungen abhängig, entspreche aber dem gegenwärtigen Stand der Integration im Bereich des Individualrechtsschutzes. Die Mitgliedstaaten seien grundsätzlich verpflichtet, die Ausübung des Rückforderungsrechts zu ermöglichen, der Betroffene könne dieses aber nur in dem Umfange und unter den Voraussetzungen in Anspruch nehmen, die das jeweilige nationale Recht hierfür vorschreibe.

Eine Auslegung von Artikel 13 Absatz 2 EWG-Vertrag, nach der diese Bestimmung einen verselbständigten materiellen Rückgewähranspruch habe begründen wollen, werfe die Frage auf, in welchem Verhältnis ein solcher gemeinschaftsrechtlicher Rückgewähranspruch zu denen des nationalen Rechts stünde. Werde es den Betroffenen verwehrt, zur Begründung ihrer Rückzahlungsforderungen auf die Anspruchsgrundlagen ihres nationalen Rechts zurückzugreifen, so widerspreche dies der bisherigen Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Direktwirkung von Artikel 13 Absatz 2. Andererseits wäre eine Anspruchskonkurrenz eine Neuerung im Bereich des Gemeinschaftsrechts und in der Praxis würde die günstigere, weil an geringere Anforderungen gebundene Anspruchsgrundlage die strengere verdrängen.

Im Ausgangsrechtsstreit fehle es an gemeinschaftsrechtlichen Verfahrens- und Fristenregeln, die ausdrücklich oder durch ihre Natur als vorrangige Fristbestimmungen die Anwendung nationalen Verfahrensrechts ausschlössen. Zu fragen sei aber, inwieweit Artikel 13 Absatz 2 EWG-Vertrag als vorrangiges materielles Gemeinschaftsrecht der Anwendung der deutschen VerwGO entgegenstehen könne. Liege die Wirkung der VerwGO gerade darin, die Rückzahlung nach Ablauf einer bestimmten Frist auszuschließen, so könnten die Klagevoraussetzungen und Anfechtungsfristen dem im Ausgangsverfahren geltend gemachten Rückerstattungsbegehren nicht mit Erfolg entgegengehalten werden. Die Direktwirkung von Artikel 13 Absatz 2 EWG-Vertrag könnte nämlich bedeuten, über die Konstruktion einer von Natur aus vorrangigen gemeinschaftsrechtlichen Anspruchsgrundlage dem Betroffenen eine absolute und zeitlich unbegrenzte Rückforderungsmöglichkeit einzuräumen, deren volle und uneingeschränkte Verwirklichung eben wegen ihres Vorrangs durch keinerlei rechtliche oder tatsächliche Maßnahme, keinerlei im innerstaatlichen Zuständigkeitsbereich liegende Schwierigkeiten gehemmt oder vereitelt werden sollte. Gegenüber einem solchen Ergebnis sei zu bedenken, daß bei der gegenwärtigen Rechtslage die so erreichte Vereinheitlichung des Individualrechtsschutzes bei Rückerstattungsansprüchen in nichts anderem bestehen würde, als auf jegliche Klagevoraussetzungen und -fristen zu verzichten. Ein solcher genereller Ausschluß jeder nationalen Verfahrensvorschrift wäre nicht mit dem in der Rechtsprechung anerkannten Prinzip zu vereinbaren, daß der nationale Richter auch bei der Geltendmachung

von Gemeinschaftsrecht nach seinem innerstaatlichen Prozeßrecht entscheidet.

Ein Konflikt zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht könne da nicht entstehen, wo das Gemeinschaftsrecht keinen Vorrang beanspruche, sondern die ergänzende Geltung innerstaatlicher Rechtsnormen hinnehme oder in seine Regelung integriere. Eine solche Verweisung auf nationales Recht könne inzident der in der Rechtsprechung zur Direktwirkung getroffenen Feststellung entnommen werden, daß unmittelbar anwendbare Vertragsbestimmungen den Bürgern Rechte gewährten, „die die innerstaatlichen Gerichte zu wahren haben". Letztere könnten diese Ansprüche, wenn und solange das Gemeinschaftsrecht diese Angelegenheiten nicht selbst regele, nur nach Maßgabe ihres eigenen Verfahrensrechts mitsamt seinen Zuständigkeitsregelungen, Klagevoraussetzungen und Fristen wahren. Der in der VerwGO enthaltene Grundsatz, daß die Verwirklichung individueller Gerechtigkeit der Forderung nach Rechtssicherheit und Rechtsfrieden untergeordnet sei, sei den Rechtsordnungen aller Mitgliedstaaten geläufig und habe auch Eingang in die Gemeinschaftsrechtsordnung gefunden. Das Urteil in der Rechtssache 43/75 (Slg. 1976, 455) lege zeitliche Grenzen sogar dort fest, wo dies nicht ausdrücklich im Gemeinschaftsrecht angeordnet worden sei.

Dieses Ergebnis könne zwar kaum befriedigen, denn die im nationalen Bereich geltenden Fristen schwankten zwischen einem Monat und 30 Jahren (hier tauche die Frage auf, ob jeder Mitgliedstaat für sich entscheiden dürfe, welchem Anspruch des nationalen Rechts ein solcher Gemeinschaftsanspruch zu assimilieren sei). Bei einer einheitlichen gemeinschaftsrechtlichen Fristenregelung für die Durchsetzung von Ansprüchen, wie sie im Ausgangsverfahren geltend gemacht würden, müßten aber auch sämtliche anderen im Gemeinschaftsrecht begründeten und von den Mitgliedstaaten zu erfüllenden Leistungsansprüche einbezogen und weitere Aspekte des nationalen Rechts erfaßt werden.

Die zweite Frage sei gegenstandslos, da die Rückgewähransprüche aus Artikel 13 Absatz 2 EWG-Vertrag hergeleitet würden. Der Gerichtshof könnte allenfalls eine ähnliche Antwort wie im Urteil in der erwähnten Rechtssache 43/75 geben.

Der Gegenstand der dritten Frage sei im Gemeinschaftsrecht nicht geregelt worden; der Gerichtshof habe derartige Ansprüche dem nationalen Recht zugewiesen. Scheitere die Durchsetzung der im Ausgangsrechtsstreit geltend gemachten Ansprüche am deutschen Verfahrensrecht, so sei diese Frage ohne Belang.

Die *Regierung der Bundesrepublik Deutschland* ist der Ansicht, das Fehlen gemeinschaftsrechtlicher Normen über die Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens und des Rechtsschutzsystems, welche die Mitgliedstaaten im Falle der Anwendung von materiellem Gemeinschaftsrecht zu befolgen hätten, sei darauf zurückzuführen, daß — abgesehen von den Bereichen der gemeinschaftsunmittelbaren Verwaltung und dem allgemeinen Harmonisierungsauftrag — der Vollzug des Gemeinschaftsrechts den Behörden und Gerichten der Mitgliedstaaten überantwortet sei. Die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten rechtfertige es, daß die Ansprüche einzelner auf Aufhebung oder Rücknahme von Verwaltungsakten beziehungsweise auf Rückgewähr des Geleisteten durch die einschlägigen nationalen Vorschriften konkretisiert und begrenzt würden. Die Begrenzung der Durchsetzung gemeinschaftsrechtlicher Ansprüche durch das nationale Verfahrensrecht stelle damit ihrerseits eine gemeinschaftsrechtliche Norm dar.

Könne nach deutschem Recht wegen Eintritts der Bestandskraft die gerichtliche Aufhebung des Verwaltungsakts nicht mehr begehrt werden, so komme grundsätzlich auch kein Anspruch gegen

die Behörde auf Rücknahme eines unanfechtbaren Verwaltungsakts beziehungsweise auf Rückerstattung des Geleisteten in Betracht. Dem entspreche es, daß unanfechtbare Verwaltungsakte, die auf einer vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärten Rechtsvorschrift beruhten, in ihrem Bestand unberührt blieben.

Daß damit der rechtliche Status des einzelnen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat möglicherweise unterschiedlich sei, sei lediglich eine Folge des Vollzugs des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten.

Die in der Frage erwähnte Vorschrift des Artikels 5 EWG-Vertrag schaffe zwar eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zu einem gemeinschaftskonformen Verhalten, vermöge jedoch Rechte einzelner nicht zu begründen. Ebensowenig lasse sich über einen Rückgriff auf die „allgemeinen Grundsätze" der Mitgliedstaaten für das Verwaltungsverfahren in Analogie zu Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag ein gemeinschaftsrechtlicher Anspruch auf Beseitigung bestandskräftig gewordener Verwaltungsakte herleiten. Insbesondere sei nicht erweislich, daß in den übrigen Mitgliedstaaten abweichend von der Regelung, die in der Bundesrepublik Deutschland gelte, überwiegend Ansprüche auf Beseitigung bestandskräftiger Verwaltungsakte gewährt würden.

Die *Regierung der Italienischen Republik* führt aus, in Ermangelung einer Gemeinschaftsregelung sei zwangsläufig davon auszugehen, daß die Mittel und Wege zum Schutz der subjektiven Rechte, die das Gemeinschaftsrecht für den einzelnen begründe, sich weiter nach dem Recht der einzelnen Mitgliedstaaten bestimmten.

Der Vorlagebeschluß lasse eindeutig erkennen, daß das innerstaatliche Gericht von der Voraussetzung ausgehe, die unter Verstoß gegen das Verbot zur Erhebung von Abgaben mit zollgleicher Wirkung erhobenen Beträge seien zurückzuerstatten. Diese Voraussetzung müsse überprüft werden. So könne die Frage beantwortet werden, ob und bejahendenfalls innerhalb welcher Grenzen die nationalen Verwaltungen verpflichtet seien, Beträge zurückzuerstatten, die unter Verstoß gegen das Verbot zur Anwendung von Abgaben zollgleicher Wirkung erhoben worden seien.

Die Mitgliedstaaten seien jedoch seitens der Kommission nicht verpflichtet worden, von den einzelnen die Beträge zurückzuverlangen, die ihnen als nicht erlaubte Beihilfen oder als über das erlaubte Maß hinausgehende Ausfuhrerstattungen gewährt worden seien. Auch sei eine Rückforderungspflicht für Beträge, die an einzelne infolge einer irrigen Auslegung des Gemeinschaftsrechts gezahlt worden seien, ausdrücklich ausgeschlossen worden. Daher müsse bei der Beurteilung eines Falles, in dem es um die Verpflichtung zur Rückgewähr von Beträgen gehe, die unter Verletzung des Verbots der Anwendung von Abgaben zollgleicher Wirkung erhoben worden seien, grundsätzlich auf das gleiche Kriterium abgestellt werden. Diese Lösung beruhe auf der Orientierung, die der Gerichtshof in der bereits erwähnten Rechtssache 43/75 gegeben habe.

Selbst wenn man von den schwerwiegenden finanziellen Folgen für den Haushalt der einzelnen Mitgliedstaaten absehe, führe eine Rückerstattungsverpflichtung zu einer ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsbürgern, je nach den Normen, die in den einzelnen Rechtsordnungen die Rückforderung rechtsgrundlos gezahlter Zölle regelten.

Auch laufe eine Erstattung praktisch darauf hinaus, daß die betroffenen Händler eine größere und unvorhergesehene Gewinnspanne oder jedenfalls unvorhergesehene Aktivposten erhielten, denn die entsprechenden Beträge seien ja offensichtlich bereits in die Kostenberechnung mit einbezogen und deshalb bei

der Überwälzung der Lasten auf die Dritterwerber berücksichtigt worden. Eine Rückgewähr sei im Kern eine „Beihilfe" an die einheimischen Händler und würde praktisch jene Verfälschung der Markt- und Wettbewerbsbedingungen herbeiführen, die das Gemeinschaftsrecht gerade verhindern solle. Darüber hinaus entstünde noch ein weiterer Schaden für die Exporteure der anderen Mitgliedstaaten, die bereits den tatsächlichen Nachteil zu tragen gehabt hätten, der sich aus dem durch die höheren Eingangsabgaben des nationalen Rechts des Einfuhrstaats gebildeten Hindernis herleite.

Mithin gelangt die italienische Regierung zu dem Ergebnis, daß die unmittelbare Wirkung der Gemeinschaftsrechtsnormen über das Verbot der Erhebung zollgleicher Abgaben mit Bezug auf solche Beträge nicht geltend gemacht werden könne, die als Grenzabgaben geleistet worden seien, bevor die Einordnung dieser Abgaben als Abgaben mit zollgleicher Wirkung in maßgeblicher Weise festgestellt worden sei. Zu den eigentlichen Fragen des Vorlagebeschlusses könne für Recht erkannt werden, daß sich der Anspruch auf Rückgewähr der als Abgaben mit zollgleicher Wirkung geleisteten Beträge nach innerstaatlichem Recht bestimme, und zwar auch, was den Verlust des Klage- und Anfechtungsrechts oder die Verjährung anbelange, daß ferner auch nach innerstaatlichem Recht zu entscheiden sei, ob und gegebenenfalls von welchem Zeitpunkt an und in welcher Höhe der Rückgewährungsanspruch zu verzinsen sei.

Die *Regierung des Vereinigten Königreichs* führt aus, die Bedeutung von Fristen sei im Gemeinschaftsrecht wiederholt anerkannt worden. In der Rechtssache 79/70 (Slg. 1971, 689) habe der Gerichtshof (Zweite Kammer) festgestellt, daß sie zwingendes Recht seien. Es lasse sich zwar nicht leugnen, daß sie eine die materiell-rechtlichen Ansprüche einschränkende Wirkung haben könnten. Nur durch den Erlaß von gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen zur Angleichung der einschlägigen Verjährungsvorschriften könne in zufriedenstellender Weise Abhilfe geschaffen werden. Würden die innerstaatlichen Fristen aber vor dem Erlaß entsprechender Gemeinschaftsbestimmungen für ungültig erklärt, so würde dies Rechtsunsicherheit erzeugen und die Schwierigkeit bei der Verbuchung sowie die Erhebungskosten, die aus Mitteln der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft getragen würden, in unverhältnismäßigem Umfang erhöhen.

Bei seinen Antworten in der vorliegenden Rechtssache müsse der Gerichtshof allgemein anwendbare Grundsätze aufstellen, die in allen Fällen gleichermaßen Anwendung finden könnten, in denen die Erhebung eines Gemeinschaftszolles, einer Abschöpfung, von Mehrwertsteuer oder einer Verbraucherabgabe durch die Mitgliedstaaten gemäß den einzelstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften unter Verstoß gegen die einschlägigen Gemeinschaftsbestimmungen erfolgt sei.

In der mündlichen Verhandlung, die am 9. November stattgefunden hat, haben die Revisionsklägerinnen, vertreten durch Rechtsanwalt Ehle aus Köln, die Regierung der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch ihren Bevollmächtigten, Herrn Seidel, die Regierung der Italienischen Republik, vertreten durch Herrn Marzano, avvocato dello stato, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, ihren im schriftlichen Verfahren vorgetragenen Standpunkt erläutert.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 30. November 1976 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Beschluß vom 23. Januar 1976, in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen am 6. April 1976, nach Artikel 177 EWG-Vertrag drei die Artikel 5, 9 und 13 Absatz 2 EWG-Vertrag betreffende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Fragen stellen sich im Rahmen eines Rechtsstreits über die Zahlung von Gebühren für die phytosanitäre Untersuchung bei der Einfuhr französischer Äpfel durch die Revisionsklägerin im Jahre 1968; diese Gebühren hatte der Gerichtshof in seinem Urteil vom 11. Oktober 1973 in der Rechtssache 39/73 (Slg. 1973, 1039) als Abgaben zollgleicher Wirkung angesehen. Die Revisionsbeklagte wies die Widersprüche, mit denen die Klägerin die Aufhebung der Gebührenbescheide und die Erstattung der gezahlten Beträge (nebst Zinsen) begehrte, mit der Begründung zurück, sie seien wegen Versäumung der in Artikel 58 der Verwaltungsgerichtsordnung bestimmten Fristen unzulässig.

3 Die erste Frage geht dahin, ob bei einem Verstoß der einzelstaatlichen Verwaltung gegen das Verbot zollgleicher Abgaben (Artikel 5, 9 und 13 Absatz 2 EWG-Vertrag) der betroffene Marktbürger auch dann, wenn der Verwaltungsakt nach nationalem Verfahrensrecht wegen Fristversäumung unanfechtbar geworden ist, einen gemeinschaftsrechtlichen Anspruch auf Aufhebung oder Zurücknahme des Verwaltungsaktes und/oder Rückgewähr des Geleisteten hat. Das Bundesverwaltungsgericht fragt zweitens, ob das zumindest dann gilt, wenn der Gerichtshof den Verstoß gegen das gemeinschaftsrechtliche Verbot bereits festgestellt hat, und drittens, für den Fall der Bejahung eines gemeinschaftsrechtlichen Anspruchs auf Rückgewähr, ob dieser Zahlungsanspruch zu verzinsen ist und, wenn ja, von welchem Zeitpunkt an und in welcher Höhe.

Zur ersten Frage

4 Weder die Beklagte noch das vorlegende Gericht zweifeln an der Rechtswidrigkeit der Erhebung der umstrittenen Gebühren. Es ist allerdings klarzustellen, daß, obgleich die unmittelbare Wirkung von Artikel 13 Absatz 2 EWG-

Vertrag erst seit dem 1. Januar 1970, dem Ende der Übergangszeit, geltend gemacht werden konnte, die Erhebung dieser Gebühren schon vor jenem Zeitpunkt rechtswidrig war, und zwar nach Artikel 13 Absatz 1 der Verordnung Nr. 159/66/EWG des Rates vom 25. Oktober 1966 (ABl. Nr. 192 vom 27. Oktober 1966), der solche Abgaben für Obst und Gemüse mit Wirkung vom 1. Januar 1967 an abgeschafft hatte.

5 Die in Artikel 13 EWG-Vertrag und in Artikel 13 der Verordnung Nr. 159/66/EWG ausgesprochenen Verbote wirken unmittelbar und begründen für die einzelnen Bürger Rechte, welche die innerstaatlichen Gerichte zu schützen haben. Die Aufgabe, den Rechtsschutz zu gewährleisten, der sich für die Bürger aus der unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrechts ergibt, obliegt entsprechend dem in Artikel 5 EWG-Vertrag ausgesprochenen Grundsatz der Mitwirkungspflicht den innerstaatlichen Gerichten. Mangels einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung auf diesem Gebiet sind deshalb die Bestimmung der zuständigen Gerichte und die Ausgestaltung des Verfahrens für die Klagen, die den Schutz der dem Bürger aus der unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrechts erwachsenden Rechte gewährleisten sollen, Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten; dabei dürfen freilich diese Bedingungen nicht ungünstiger gestaltet werden als für gleichartige Klagen, die das innerstaatliche Recht betreffen. Die Artikel 100 bis 102 und Artikel 135 EWG-Vertrag gestatten es gegebenenfalls, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die Unterschiede in den Rechts- oder Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten in diesem Bereich auszuräumen, wenn sich erweisen sollte, daß sie Verzerrungen hervorzurufen oder das Funktionieren des gemeinsamen Marktes zu beeinträchtigen geeignet sind. In Ermangelung solcher Harmonisierungsmaßnahmen müssen die durch das Gemeinschaftsrecht gewährten Rechte vor den innerstaatlichen Gerichten nach den Verfahrensregeln des innerstaatlichen Rechts verfolgt werden. Anders wäre es nur, wenn diese Verfahrensregeln und Fristen die Verfolgung von Rechten, die die innerstaatlichen Gerichte zu schützen verpflichtet sind, praktisch unmöglich machten. Dies läßt sich von der Festsetzung angemessener Ausschlußfristen für die Rechtsverfolgung nicht sagen. Die Festsetzung solcher Fristen für die Rechtsverfolgung im abgabenrechtlichen Bereich ist ein Anwendungsfall des grundlegenden Prinzips der Rechtssicherheit, das zugleich den Abgabepflichtigen und die Behörde schützt

6 Die Antwort auf die erste Frage muß also lauten, daß das Gemeinschaftsrecht es bei seinem gegenwärtigen Stand nicht verbietet, einem Bürger, der vor einem innerstaatlichen Gericht die Entscheidung einer innerstaatlichen Stelle wegen Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht anficht, den Ablauf der im

innerstaatlichen Recht vorgesehenen Fristen für die Rechtsverfolgung entgegenzuhalten, wobei freilich das Verfahren für die Klage nicht ungünstiger ausgestaltet sein darf als für gleichartige Klagen, die das innerstaatliche Recht betreffen.

Zur zweiten Frage

7 Der etwaige Umstand, daß der Gerichtshof über die Vertragsverletzung bereits entschieden hat, hat auf die Beantwortung der ersten Frage keinen Einfluß.

Zur dritten Frage

8 In Anbetracht der Antwort auf die erste Frage ist die dritte Frage gegenstandslos.

Kosten

9 Die Auslagen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, der Regierung der Italienischen Republik, der Regierung des Vereinigten Königreichs und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist der Rechtsstreit ein Zwischenstreit in dem vor dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit. Die Entscheidung über die Kosten obliegt daher diesem Gericht.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die vom Bundesverwaltungsgericht mit Beschluß vom 23. Januar 1976 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. **Das Gemeinschaftsrecht verbietet es bei seinem gegenwärtigen Stand nicht, einem Bürger, der vor einem innerstaatlichen**

Gericht die Entscheidung einer innerstaatlichen Stelle wegen Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht anficht, den Ablauf der im innerstaatlichen Recht vorgesehenen Fristen für die Rechtsverfolgung entgegenzuhalten, wobei freilich das Verfahren für die Klage nicht ungünstiger ausgestaltet sein darf als für gleichartige Klagen, die das innerstaatliche Recht betreffen.

2. Der etwaige Umstand, daß der Gerichtshof über die Vertragsverletzung bereits entschieden hat, hat auf die Beantwortung der ersten Frage keinen Einfluß.

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars

Sørensen Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 16. Dezember 1976.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JEAN-PIERRE WARNER VOM 30. NOVEMBER 1976 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Von diesen beiden Fällen kommt der eine, nämlich die Rechtssache 33/76, die ich der Einfachheit halber „den deutschen Fall" nennen werde, durch ein Ersuchen des Bundesverwaltungsgerichts um Vorabentscheidung gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag zum Gerichtshof; dem anderen Fall, der Rechtssache 45/76, von der ich als „dem niederländischen Fall" sprechen werde, liegt ein Ersuchen um Vorabentscheidung des College van Beroep voor het Bedrijfsleven zugrunde. Im wesentlichen geht es in beiden Fällen

1 – Aus dem Englischen übersetzt.