würde, daß dem für die Anwendung dieses Rechts zuständigen Gericht die Befugnis abgesprochen wird, bereits zum Zeitpunkt dieser Anwendung alles Erforderliche zu tun, um diejenigen innerstaatlichen Rechtsvorschriften auszuschalten, die unter Umständen ein wenn auch nur vorübergehendes Hindernis für die volle Wirksamkeit der Gemeinschaftsnormen bilden.

Die volle Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts würde auch dann abgeschwächt, wenn ein mit einem nach Gemeinschaftsrecht zu beurteilenden Rechtsstreit befaßtes Gericht durch eine Vorschrift des nationalen Rechts daran gehindert werden könnte, einstweilige Anordnungen zu erlassen, um die volle Wirksamkeit der späteren Gerichtsentscheidung über das Bestehen der aus dem Gemeinschaftsrecht hergeleiteten Rechte sicherzustellen. Ein Gericht, das unter diesen Umständen einstweilige Anordnungen erlassen würde, wenn dem nicht eine Vorschrift des nationalen Rechts entgegenstünde, darf diese Vorschrift somit nicht anwenden.

Für diese Auslegung spricht auch das durch Artikel 177 EWG-Vertrag geschaffene System, dessen praktische Wirksamkeit beeinträchtigt würde, wenn ein nationales Gericht, das das Verfahren bis zur Beantwortung seiner Vorlagefrage durch den Gerichtshof aussetzt, nicht so lange einstweiligen Rechtsschutz gewähren könnte, bis es auf der Grundlage der Antwort des Gerichtshofes seine eigene Entscheidung erläßt.

SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache C-213/89 *

I — Die Vorgeschichte des Ausgangsrechtsstreits

1. Bei den Rechtsmittelführern des Ausgangsverfahrens, zu denen die Factortame Ltd gehört, handelt es sich um Gesellschaften, die dem Recht des Vereinigten Königreichs unterliegen, sowie um die Geschäftsführer und Anteilseigner dieser Gesellschaften, die größtenteils spanische Staatsangehörige sind. Diese Gesellschaften sind Eigentümer oder Betreiber von 95 Fischereifahrzeugen, die bis zum 31. März 1989 nach dem Merchant Shipping Act von 1894 (Seehandelsgesetz von 1984) als britische Fischereifahrzeuge registriert waren. 53 dieser Schiffe waren ursprünglich in Spanien registriert gewesen und unter spanischer Flagge gefahren. Diese 53 Schiffe wurden ab 1980 zu verschiedenen Zeitpunkten nach dem Gesetz von 1894 in das britische Register eingetragen. Die übrigen 42 Schiffe waren stets im Vereinigten Königreich registriert; sie wurden von den Rechtsmittelführern zu verschiedenen Zeitpunkten, hauptsächlich seit 1983, erworben.

2. Die gesetzliche Regelung über die Registrierung britischer Fischereifahrzeuge wurde durch Teil II des Merchant Shipping Act von 1988 (Seehandelsgesetz von 1988, nachstehend: Gesetz von 1988) und durch die Merchant Shipping (Registration of Fishing Vessels) Regulations von 1988 (Verordnungen über die Registrierung der Fischereifahrzeuge von 1988, nachstehend:

* Verfahrenssprache: Englisch.

Verordnungen von 1988; S. I. 1988, Nr. 1926) grundlegend geändert. Es steht fest, daß das Vereinigte Königreich diese Änderung vorgenommen hat, um dem sogenannten „Quotenspringen" ein Ende zu machen, einer Praxis, die dem Vereinigten Königreich zufolge darin besteht, daß Schiffe, die unter britischer Flagge fahren, jedoch nicht wirklich britische Schiffe sind, die dem Vereinigten Königreich zugewiesenen Fangquoten „ausplündern".

3. Das Gesetz von 1988 sah die Errichtung eines neuen Registers vor, in das nunmehr alle britischen Fischereifahrzeuge einschließlich derjenigen einzutragen sind, die bereits in das frühere Register aufgrund des Seehandelsgesetzes von 1894 eingetragen waren. In das neue Register können jedoch nur diejenigen Fischereifahrzeuge eingetragen werden, die die in Section 14 des Gesetzes von 1988 festgelegten Voraussetzungen erfüllen.

4. Die Voraussetzungen gemäß Section 14 des neuen Gesetzes, die kumulativ erfüllt sein müssen, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

a) *Staatsangehörigkeit*

Das rechtliche Eigentum an dem Schiff muß insgesamt „berechtigten" britischen Bürgern oder Gesellschaften zustehen.

Das wirtschaftliche Eigentum (beneficial ownership) an dem Schiff muß zu mindestens 75 % „berechtigten" britischen Bürgern oder Gesellschaften zustehen.

Eine Gesellschaft ist „berechtigt", wenn sie im Vereinigten Königreich registriert ist, dort ihren Hauptsitz hat und wenn ihr Gesellschaftskapital zu mindestens 75 % von rechtlichen Anteilseignern (legal owner) und wirtschaftlichen Anteilseignern (beneficial owner) gehalten wird, die britische Bürger sind; außerdem muß die Geschäftsführung zu mindestens 75 % aus britischen Bürgern bestehen.

Der Satz von 75 % kann durch Verordnung aufgrund des Gesetzes von 1988 auf 100 % angehoben werden. Das Vereinigte Königreich hat von dieser Möglichkeit noch keinen Gebrauch gemacht.

Das Staatsangehörigkeitserfordernis besteht auch für jeden Charterer oder Betreiber des Schiffes unabhängig davon, ob es sich um eine natürliche Person oder um eine Gesellschaft handelt.

b) *Aufenthaltsort und Domizil*

Dies ist ein weiteres Erfordernis zusätzlich zur Staatsangehörigkeit.

c) *Leitung und Überwachung*

Das Schiff muß vom Vereinigten Königreich aus operieren und sein Einsatz von dort aus geleitet und überwacht werden.

5. Das Gesetz und die Verordnungen von 1988 traten am 1. Dezember 1988 in Kraft. Gemäß Section 13 des Gesetzes blieben jedoch die nach der früheren Regelung vorgenommenen Registrierungen für eine Übergangszeit bis zum 31. März 1989 wirksam.

6. Zur Zeit der Eröffnung des Verfahrens, das zu dem Ausgangsrechtsstreit geführt hat, erfüllten die 95 Fischereifahrzeuge der Rechtsmittelführer zumindest eine der in

Section 14 des Gesetzes von 1988 vorgesehenen Registrierungsvoraussetzungen nicht, so daß sie nicht in das neue Register eingetragen werden konnten. Da diesen Schiffen vom 1. April 1989 an der Fischfang nicht mehr gestattet wurde, machten die betroffenen Gesellschaften durch einen Antrag auf gerichtliche Überprüfung geltend, Teil II des Gesetzes von 1988 sei mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar.

7. Mit diesem am 16. Dezember 1988 beim High Court of Justice, Queen's Bench Division, gestellten Antrag begehrten die betroffenen Gesellschaften insbesondere:

i) die Feststellung, daß Teil II des Seehandelsgesetzes von 1988 auf sie keine Anwendung finde, da eine solche Anwendung gegen das Gemeinschaftsrecht, vor allem gegen die Artikel 7, 52, 58 und 221 EWG-Vertrag, verstieße;

ii) dem Secretary of State zu untersagen, die bestehende Registrierung ihrer Schiffe (gemäß dem Seehandelsgesetz von 1894) vom 1. April 1989 an als hinfällig zu behandeln;

iii) Schadensersatz;

iv) vorläufigen Rechtsschutz bis zum Erlaß einer endgültigen Entscheidung.

8. Der Divisional Court der Queen's Bench Division erließ am 10. März 1989 einen Beschluß, mit dem er

i) feststellte, daß er nicht in der Lage sei, die in dem Verfahren aufgeworfenen gemeinschaftsrechtlichen Fragen zu entscheiden, ohne gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag ein Ersuchen um Vorabentscheidung vorzulegen (dieses Ersuchen ist Gegenstand der zur Zeit anhängigen Rechtssache C-221/89), und

ii) bis zum Erlaß der Endentscheidung oder eines weiteren Beschlusses in dieser Sache Teil II des Gesetzes und der Verordnungen von 1988 außer Kraft setzte sowie dem Secretary of State untersagte, diesen Teil II gegenüber den Antragstellern und in bezug auf die Schiffe durchzusetzen, die ihnen (ganz oder teilweise) gehörten oder von ihnen betrieben, geführt oder gechartert würden, so daß die Registrierung dieser Schiffe nach dem Seehandelsgesetz von 1894 weiter gültig sei.

9. Gegen die einstweilige Anordnung des Divisional Court legte der Secretary of State amm 13. März 1989 Beschwerde ein. Mit Urteil vom 22. März 1989 entschied der Court of Appeal einstimmig, nach der britischen Verfassung seien die Gerichte nicht befugt, die Anwendung von Gesetzen einstweilen auszusetzen. Er hob folglich den Beschluß des Divisional Court auf und ließ die weitere Beschwerde zum House of Lords zu.

II — Das Urteil des House of Lords vom 18. Mai 1989 (Vorlageurteil)

10. In seinem Urteil vom 18. Mai 1989 erklärt das House of Lords zunächst das Vorbringen der Rechtsmittelführer für begründet, soweit diese geltend machen, ihnen entstünde ein nicht wiedergutzumachender Schaden, wenn die beantragten einstweiligen Anordnungen nicht ergingen, ihren Klagen in der Hauptsache aber stattgegeben würde.

11. Zu der Frage, ob die britischen Gerichte befugt sind, die Geltung eines Gesetzes einstweilen auszusetzen und zu diesem Zweck gegen den Secretary of State eine einstweilige Anordnung zu erlassen, um die Rechte zu schützen, die eine Partei aus angeblich unmittelbar geltenden Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts herleiten will, stellt das House of Lords zunächst fest, die britischen Gerichte seien nach nationalem Recht nicht befugt, in einem Fall wie dem Ausgangsverfahren einstweilige Anordnungen zu erlassen. Die dieser Feststellung zugrunde liegenden Erwägungen des House of Lords lassen sich wie folgt zusammenfassen:

12. Erstens lasse es die Vermutung, daß ein Gesetz mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sei, wenn und solange es nicht für damit unvereinbar erklärt worden sei, nicht zu, daß die britischen Gerichte einstweiligen Rechtsschutz gewährten, der in der Aussetzung der Geltung dieses Gesetzes bestehe. Ein Beschluß, der den Rechtsmittelführern den von ihnen beantragten vorläufigen Rechtsschutz gewährte, würde nur dann ihrem Anliegen gerecht, wenn er die Feststellung enthielte, daß das, was das Parlament als Gesetz erlassen habe, bis zu irgendeinem ungewissen zukünftigen Zeitpunkt keine Gesetzeskraft habe. Ein derartiger Beschluß würde für einen Zeitraum von rund zwei Jahren den Rechtsmittelführern unwiderruflich Rechte verleihen, die bis zum Erlaß einer Vorabentscheidung durch den Gerichtshof zwangsläufig unbestimmt seien.

13. Zweitens stehe auch der alte Grundsatz des Common Law, wonach gegen die Krone, d. h. gegen die Regierung, keine einstweilige Anordnung ergehen könne, der Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes im Ausgangsverfahren entgegen. In der Rechtssache Regina/Secretary of State for the Home Department, ex parte: Herbage (1987) QB 782, habe der Divisional Court der Queen's Bench Division entschieden, Artikel 31 des Supreme Court Act von 1981 (hiernach kann der High Court of Justice in jedem Fall, in dem ein Antrag auf gerichtliche Überprüfung gestellt worden ist, einstweilige Anordnungen erlassen, wenn er dies für gerechtfertigt und angemessen hält) habe die Immunität der Krone gegenüber einstweiligen Anordnungen aufgehoben; diese Entscheidung sei später vom Court of Appeal in der Rechtssache Regina/Licensing Authority, ex parte: Smith Kline & French Laboratories Ltd (Nr. 2) (1989) 2 W. L. R., 378, bestätigt worden. Das House of Lords ist freilich der Auffassung, diese Rechtsprechung beruhe auf einer unzutreffenden Auslegung des Supreme Court Act von 1981. Es hat sie daher durch sein Urteil in der vorliegenden Rechtssache verworfen und entschieden, die Gerichte dürften nach englischem Recht keine einstweiligen Anordnungen gegen die Krone erlassen.

14. Das House of Lords wirft sodann die Frage auf, ob die nationalen Gerichte aufgrund des Gemeinschaftsrechts die Befugnis haben, einstweilige Anordnungen wie die im Ausgangsverfahren beantragten unabhängig von den Bestimmungen ihres eigenen Rechts zu erlassen, um Rechte zu schützen, die eine Partei aus dem Gemeinschaftsrecht herleiten will und die sich zwar als durchaus vertretbar darstellen, deren Bestehen jedoch noch nicht nachgewiesen ist.

15. Nach der Darstellung der Rechtsansichten der Parteien zu diesem Punkt führt das House of Lords unter Bezugnahme auf das Urteil des Gerichtshofes vom 13. Februar 1979 in der Rechtssache 101/78 (Granaria, Slg. 1979, 623) aus, „daß das Gemeinschaftsrecht einen Grundsatz enthält, der dem Grundsatz des englischen Rechts sehr nahezukommen scheint, wonach abgeleitete Rechtsvorschriften für gültig zu erachten

sind, wenn und solange sie nicht für ungültig erklärt worden sind". Es verweist sodann auf das Urteil des Gerichtshofes vom 22. Oktober 1987 in der Rechtssache 314/85 (Foto-Frost, Slg. 1987, 4199, Randnr. 19), wonach „Abweichungen von der Regel, nach der die nationalen Gerichte nicht befugt sind, selbst die Ungültigkeit von Gemeinschaftshandlungen festzustellen, unter bestimmten Umständen im Falle eines Verfahrens der einstweiligen Anordnung geboten sein können".

16. Unter diesen Umständen war das House of Lords der Auffassung, der Rechtsstreit werfe ein Problem in bezug auf die Auslegung des Gemeinschaftsrechts auf. Es hat deshalb gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„1) Wenn

i) eine Partei vor einem nationalen Gericht geltend macht, ihr stünden im Gemeinschaftsrecht begründete Rechte mit unmittelbarer Wirkung im nationalen Recht zu (‚die geltend gemachten Rechte'),

ii) eine nationale Maßnahme mit eindeutigem Wortlaut, wenn sie angewendet würde, dieser Partei automatisch die geltend gemachten Rechte entzöge,

iii) gewichtige Gründe sowohl für als auch gegen das Bestehen der geltend gemachten Rechte sprechen und das nationale Gericht gemäß Artikel 177 um Vorabentscheidung darüber ersucht hat, ob die geltend gemachten Rechte bestehen,

iv) das nationale Gericht die fragliche nationale Maßnahme für mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar hält, wenn und solange sie nicht für damit unvereinbar erklärt worden ist,

v) das nationale Gericht nicht die Befugnis hat, die geltend gemachten Rechte dadurch einstweilen zu schützen, daß es die Anwendung der nationalen Maßnahme bis zum Erlaß der Vorabentscheidung aussetzt,

vi) für den Fall, daß die Vorabentscheidung sich für das Bestehen der geltend gemachten Rechte aussprechen sollte, der Partei, der diese Rechte zustehen, ohne einen solchen einstweiligen Schutz wahrscheinlich ein nicht wiedergutzumachender Schaden entstünde,

ist dann das nationale Gericht nach dem Gemeinschaftsrecht

a) verpflichtet, einen solchen einstweiligen Schutz der geltend gemachten Rechte zu gewähren, oder

b) befugt, einen solchen einstweiligen Schutz der geltend gemachten Rechte zu gewähren?

2) Falls die Frage 1 a verneint und die Frage 1 b bejaht wird: Anhand welcher Kriterien ist zu entscheiden, ob ein solcher einstweiliger Schutz der geltend gemachten Rechte gewährt werden soll oder nicht?"

III — Verfahrensablauf

17. Das Urteil des House of Lords ist am 10. Juli 1989 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

18. Am 4. August 1989, also während des schriftlichen Verfahrens in der vorliegenden Rechtssache, erhob die Kommission beim Gerichtshof nach Artikel 169 EWG-Vertrag Klage auf Feststellung, daß das Vereinigte Königreich wegen der in Section 14 des Gesetzes von 1988 aufgestellten Staatsangehörigkeitsvoraussetzungen gegen seine Verpflichtungen aus den Artikeln 7, 52 und 221 EWG-Vertrag verstoßen habe (Rechtssache 246/89, zur Zeit beim Gerichtshof anhängig). Mit besonderem Schriftsatz, der am selben Tag bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingereicht wurde, beantragte die Kommission, dem Vereinigten Königreich im Wege einer einstweiligen Anordnung aufzugeben, die Anwendung dieser Staatsangehörigkeitserfordernisse in bezug auf die Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten und für diejenigen Fischereifahrzeuge auszusetzen, mit denen bis zum 31. März 1989 eine Fischereitätigkeit unter britischer Flagge und mit einer britischen Fanglizenz ausgeübt wurde. Mit Beschluß vom 10. Oktober 1989 gab der Präsident des Gerichtshofes diesem Antrag statt. In Durchführung dieses Beschlusses erließ das Vereinigte Königreich eine Regierungsverordnung, durch die Section 14 des Gesetzes von 1988 mit Wirkung vom 2. November 1989 geändert wurde.

19. Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben schriftliche Erklärungen eingereicht: die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater Götz zur Hausen und durch Peter Oliver, Juristischer Dienst der Kommission, als Bevollmächtigte am 26. Oktober 1989, Irland, vertreten durch Louis J. Dockery, Chief State Solicitor, als Bevollmächtigten im Beistand von James O'Reilly, SC, am 8. November 1989, das Vereinigte Königreich, vertreten durch T. J. G. Pratt, Treasury Solicitor, als Bevollmächtigten im Beistand von Sir Nicholas Lyell, QC, Solicitor General, Christopher Bellamy, QC, und Christopher Vajda, Barrister, am 9. November 1989 und die Factortame Ltd u. a., die Rechtsmittelführer des Ausgangsverfahrens, vertreten durch David Vaughan, QC, Gerald Barling, Barrister, David Anderson, Barrister, und Stephen Swabey, Solicitor, von der Kanzlei Thomas Cooper & Stibbard, am 9. November 1989.

20. Das House of Lords hat in seinem Vorlageurteil den Gerichtshof gebeten, die vorliegende Rechtssache als vordringlich zu behandeln. Der Präsident des Gerichtshofes hat gemäß Artikel 55 § 1 Absatz 2 der Verfahrensordnung angeordnet, die Rechtssache mit Vorrang zu entscheiden.

21. Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

IV — Schriftliche Erklärungen

Zur Frage 1

22. Das *Vereinigte Königreich* stellt zunächst die im Vereinigten Königreich bestehenden Rechtsschutzmöglichkeiten dar. Die britischen Gerichte seien in Verfahren wegen gerichtlicher Überprüfung befugt, Verwaltungsakte unter anderem wegen Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht aufzuheben. Die Effizienz dieser Befugnis werde durch die flxible Handhabung des Erfordernisses der Klagebefugnis und durch die Schnelligkeit des Verfahrensablaufs verstärkt.

23. Nach der britischen Verfassung seien die Gerichte nicht befugt, Gesetze für nichtig oder verfassungswidrig zu erklären. Etwas anderes gelte für Gesetze, die gegen das Gemeinschaftsrecht verstießen, da Artikel 2 Absätze 1 und 4 des European Communities Act von 1972 die Gerichte ermächtige, den Vorrang der aus dem Gemeinschaftsrecht herrührenden Rechte festzustellen. Das Parlament habe den Gerichten diese Befugnis jedoch nur für den Bereich endgültiger Entscheidungen, nicht aber für den Erlaß einstweiliger Anordnungen verliehen.

24. Die Bestimmungen des englischen Rechts, die im vorliegenden Fall dem Erlaß einstweiliger Anordnungen entgegenstünden, nämlich die Vermutung der Vereinbarkeit eines Gesetzes mit dem Gemeinschaftsrecht und die Immunität der Krone vor einstweiligen Anordnungen, seien nicht diskriminierend, da sie nicht zwischen Rechten aufgrund des innerstaatlichen Rechts und solchen aufgrund des Gemeinschaftsrechts differenzierten.

25. Zu dem Argument der Rechtsmittelführer des Ausgangsverfahrens, falls es zu einem Strafverfahren gegen sie komme, würde dieses Verfahren und somit die Geltung der betreffenden Rechtsvorschriften im Falle einer Vorlage zur Vorabentscheidung ausgesetzt, bemerkt das Vereinigte Königreich, in diesem Fall werde lediglich das bei dem vorlegenden Gericht anhängige Verfahren, nicht aber die Anwendung des Gesetzes ausgesetzt.

26. Der Ausschluß einstweiligen Rechtsschutzes von der Art, wie er im vorliegenden Fall beantragt werde, sei aus wichtigen Gründen der öffentlichen Ordnung wie der Einhaltung der fundamentalen Grenzen der richterlichen Gewalt und der Rechtssicherheit gerechtfertigt.

27. Im übrigen hätten die einzelnen nach dem Gemeinschaftsrecht normalerweise keine Klagebefugnis gemäß Artikel 173 EWG-Vertrag für die Anfechtung gemeinschaftsrechtlicher Normen. Folglich könnten sie beim Gerichtshof nicht die Aussetzung der Geltung gemeinschaftsrechtlicher Normen erwirken, wie schwerwiegend auch immer die Auswirkung dieser Rechtsnormen auf ihre Geschäftstätigkeit sein mögen. Zwar könne auch vor den nationalen Gerichten die Rechtswidrigkeit gemeinschaftsrechtlicher Normen geltend gemacht werden, der Gerichtshof habe jedoch entschieden, daß jede im Einklang mit dem Vertrag in Kraft gesetzte Verordnung für gültig zu erachten sei, solange sie nicht von einem zuständigen Gericht für ungültig erklärt worden sei (Urteil vom 13. Februar 1979, Granaria, a. a. O.). Obwohl der Gerichtshof nicht die Möglichkeit ausgeschlossen habe, daß ein nationales Gericht befugt sein könne, die Anwendung einer gemeinschaftsrechtlichen Bestimmung einstweilen auszusetzen (Urteil vom 22. Oktober 1987, Foto-Frost, a. a. O.; vgl. auch die verbundenen Rechtssachen C-143/88 und C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen, Urteil vom 21. Februar 1991, noch nicht veröffentlicht), bestünden Zweifel daran, daß es mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit vereinbar sei, den nationalen Gerichten eine solche Befugnis zuzuerkennen.

28. Im Anschluß an eine kurze Darstellung der mitgliedstaatlichen Rechtsvorschriften über den vorläufigen Rechtsschutz stellt das Vereinigte Königreich fest, in den meisten Mitgliedstaaten erscheine es unmöglich, durch einen Antrag auf einstweilige Anordnung die Aussetzung der Geltung von Primärrecht zu erlangen. In der Bundesrepublik Deutschland, den Niederlanden und Portugal, wo es anscheinend gewisse weitergehende Verfahren im Bereich der Anfechtung von Rechtsnormen und der Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes gebe, sei es

nicht eindeutig, ob die Gerichte die Befugnis hätten, einen Beschluß, wie den im Ausgangsverfahren beantragten, zu erlassen.

29. Das Vereinigte Königreich setzt sich sodann mit der Rechtsprechung des Gerichtshofes zu den innerstaatlichen Rechtsschutzmöglichkeiten wegen Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht auseinander. Nach den Urteilen vom 16. Dezember 1976 in der Rechtssache 45/76 (Comet, Slg. 1976, 2043) und in der Rechtssache 33/76 (Rewe, Slg. 1976, 1989) seien diese Rechtsschutzmöglichkeiten mangels einer gemeinschaftsrechtlichen Harmonisierung Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung; dabei dürften sie jedoch a) nicht ungünstiger gestaltet werden als für gleichartige Klagen, die das innerstaatliche Recht beträfen (Diskriminierungsverbot), und b) die innerstaatlichen Verfahrensregeln dürften die Verfolgung von Rechten, die die innerstaatlichen Gerichte zu schützen verpflichtet seien, nicht praktisch unmöglich machen (Grundsatz der Wirksamkeit). Außerdem ergebe sich aus dem Urteil vom 12. Juni 1980 in der Rechtssache 130/79 (Express Dairy Foods Ltd, Slg. 1980, 1887, Randnr. 12), daß es nicht Aufgabe des Gerichtshofes sei, allgemeine materiell- und verfahrensrechtliche Bestimmungen aufzustellen, die nur von den zuständigen Instanzen erlassen werden könnten.

30. Der Begriff der unmittelbaren Wirkung bestimmter Vorschriften des Vertrages könne nicht neue Rechtswege des innerstaatlichen Rechts begründen. Diese Auffassung werde durch das Urteil vom 7. Juli 1981 in der Rechtssache 158/80 (Rewe, „Butterfahrten", Slg. 1981, 1805, Randnr. 44) bestätigt, wonach der Vertrag „nicht zusätzlich zu den nach nationalem Recht bereits bestehenden Rechtsbehelfen neue Klagemöglichkeiten zur Wahrung des Gemeinschaftsrechts vor den nationalen Gerichten schaffen wollte".

31. Der Gerichtshof erkenne somit implizit an, daß der Umfang des Schutzes unmittelbar geltender Rechte bis zur Harmonisierung durch gemeinschaftsrechtliche Vorschriften von einem Mitgliedstaat zum anderen unterschiedlich ausgestaltet sei. Das Gemeinschaftsrecht schreibe nur vor, daß die bestehenden Rechtsschutzmöglichkeiten nicht dergestalt ihrer Bedeutung beraubt werden dürften, daß faktisch überhaupt kein Rechtsschutz mehr gewährt werde. Dies sei vor allem in den Rechtssachen 199/82 (San Giorgio, Slg. 1983, 3595) und 331/85, 376/85 und 378/85 (Jules Bianco, Slg. 1988, 1099) die Wirkung nationaler Rechtsvorschriften gewesen.

32. Schließlich sei im Recht des Vereinigten Königreichs der vom Gerichtshof in dem Urteil vom 9. März 1978 in der Rechtssache 106/77 (Simmenthal, Slg. 1978, 629) aufgestellte Grundsatz vorbehaltlos anerkannt, nach dem die staatlichen Gerichte gehalten seien, für die volle Wirksamkeit der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften Sorge zu tragen und die durch das Gemeinschaftsrecht den einzelnen verliehenen Rechte zu schützen, indem sie erforderlichenfalls jede entgegenstehende Bestimmung des nationalen Rechts aus eigener Entscheidungsbefugnis unangewendet ließen. In der Rechtssache Simmenthal hätten die in Rede stehenden Rechte nicht nur theoretisch bestanden, da sie vom Gerichtshof bereits in einem früheren Urteil festgestellt worden seien (Urteil vom 15. Dezember 1976 in der Rechtssache 35/76, Simmenthal, Slg. 1976, 1871); im übrigen habe es sich bei der Klage, die die Firma Simmenthal vor einem italienischen Gericht erhoben habe, um ein in der innerstaatlichen Rechtsordnung erprobtes Rechtsmittel gehandelt. Der Gegensatz zu der vorliegenden Rechtssache sei daher augenfällig.

33. Nach alledem stehe die Aufassung des Vereinigten Königreichs hinsichtlich der Rechtsschutzmöglichkeiten in vollem Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht. Keiner dieser Rechtswege sei im vorliegenden Fall versperrt oder erschwert worden. In einem außergewöhnlichen Fall wie dem des Ausgangsverfahrens könne der Schutz der einzelnen durch die Befugnis des Gerichtsho-

fes, über ein Vorabentscheidungsersuchen eines nationalen Gerichts mit Vorrang zu entscheiden (Artikel 55 der Verfahrensordnung), sowie durch die Befugnis der Kommission sichergestellt werden, gemäß den Artikeln 169 und 186 EWG-Vertrag einstweilige Anordnungen zu erwirken, wie es im vorliegenden Fall geschehen sei.

34. Das Vereinigte Königreich schlägt abschließend vor, die Frage 1 b wie folgt zu beantworten: „Das Gemeinschaftsrecht verleiht nicht selbst einem nationalen Gericht die Befugnis, im Wege einer einstweiligen Anordnung die Anwendung nationaler Rechtsnormen unter Berufung auf geltend gemachte oder mutmaßliche im Gemeinschaftsrecht begründete Rechte mit unmittelbarer Wirkung auszusetzen, wenn im nationalen Recht ein solcher Rechtsbehelf nicht vorgesehen ist."

35. *Irland* macht einleitend geltend, in der vorliegenden Rechtssache gehe es nicht um den Schutz erworbener Rechte, die den Rechtsmittelführern des Ausgangsverfahrens nach unmittelbar geltenden gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen zustünden, sondern darum, ob einstweiliger Rechtsschutz gewährt werden könne oder müsse, bevor das nationale Gericht entscheide, ob den Rechtsmittelführern diese Rechte zustünden und bejahendenfalls ob diese Rechte verletzt worden seien.

36. Der Gerichtshof habe stets gezögert, in den Bereich der im nationalen Recht bestehenden Rechtsschutzmöglichkeiten zur Durchsetzung der den einzelnen durch das Gemeinschaftsrecht verliehenen Rechte einzugreifen, selbst wenn derartige Rechte nachweislich bestanden hätten (oder verletzt worden seien). Irland verweist in diesem Zusammenhang auf das Urteil vom 16. Dezember 1976 (Rewe, a. a. O.), aus dem hervorgehe, daß es mangels einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung der Rechtsschutzmöglichkeiten vor den innerstaatlichen Gerichten Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten sei, für den Schutz der aus der unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrechts erwachsenden Rechte Sorge zu tragen.

37. Der Gerichtshof habe weiter in seinem Urteil vom 7. Junli 1981 (Rewe, „Butterfahrten", a. a. O.) entschieden, daß der Vertrag nicht neue Klagemöglichkeiten zur Wahrung des Gemeinschaftsrechts vor den nationalen Gerichten habe schaffen wollen. Anderenfalls hätte man es mit einer ungerechtfertigten Einmischung des Gerichtshofes in die Art und Weise, wie die nationalen Gerichte das Gemeinschaftsrecht im Rahmen des innerstaatlichen Verfahrensrechts anwendeten, zu tun.

38. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes zum Grundsatz der praktischen Wirksamkeit (Urteile in der Rechtssache Comet, a. a. O., und vom 10. Juli 1980 in der Rechtssache 826/79, Mireco, Slg. 1980, 2559) lasse sich kein Anspruch auf einstweiligen Rechtsschutz herleiten.

39. Schließlich wäre es völlig unangemessen, die Schaffung neuer Klagemöglichkeiten im nationalen Recht zu verlangen. Die bestehenden Unterschiede zwischen den nationalen Systemen des einstweiligen Rechtsschutzes könnten nur im Wege der Rechtsetzung durch den Rat beseitigt werden. Bis zum Erlaß derartiger gemeinschaftsrechtlicher Normen könne jedes in diesem Zusammenhang durch das nationale Recht aufgeworfene Problem im Rahmen einer direkten Klage der Kommission gegen den jeweiligen Mitgliedstaat geregelt werden.

40. Irland schlägt abschließend vor, die erste Frage wie folgt zu beantworten: „a) Das Gemeinschaftsrecht verpflichtet unter den in dieser Frage beschriebenen Umständen die nationalen Gerichte nicht zur

Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes für die geltend gemachten Rechte, wenn das nationale Gericht nach nationalem Recht zur Gewährung eines solchen Schutzes weder verpflichtet noch berechtigt ist. b) Das Gemeinschaftsrecht ermächtigt das nationale Gericht unter diesen Umständen nicht zur Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes für die geltend gemachten Rechte, wenn das nationale Gericht nach nationalem Recht nicht zur Gewährung eines solchen einstweiligen Rechtsschutzes befugt ist."

41. Die *Rechtsmittelführer des Ausgangsverfahrens* tragen zunächst vor, sie hätten niemals die Ansicht vertreten, daß im Normalfall einstweiliger Rechtsschutz zwingend gewährt werden müßte. Angesichts der spezifischen Begleitumstände des Ausgangsverfahrens sei das nationale Gericht im vorliegenden Fall jedoch verpflichtet, durch einen Beschluß angemessenen Schutz zu gewähren.

42. Sie setzen sich sodann mit der Rechtsprechung des Gerichtshofes zur „unmittelbaren Wirkung" der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen und mit der Rolle der nationalen Gerichte in bezug auf die den einzelnen durch diese Bestimmungen verliehenen Rechte auseinander.

43. Nach dieser Rechtsprechung müßten die „unmittelbar geltenden" Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts in sämtlichen Mitgliedstaaten vom Zeitpunkt ihres Inkrafttretens an und während der gesamten Dauer ihrer Gültigkeit einheitlich angewendet werden (Urteile vom 10. Juli 1980 in der Rechtssache 811/79, Ariete, Slg. 1980, 2545, und in der Rechtssache Mireco, a. a. O., sowie das Urteil vom 9. März 1978, Simmenthal, a. a. O.). Diese Bestimmungen seien unmittelbare Quelle von Rechten und Pflichten für alle diejenigen, die sie beträfen (Urteil vom 9. März 1978, Simmenthal, a. a. O.), und gehörten zum rechtlichen Erbe der Bürger (Urteil vom 5. Februar 1963 in der Rechtssache 26/62, Van Gend en Loos, Slg. 1963, 1). Die hieraus resultierenden Rechte der einzelnen ergäben sich aus den Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts selbst und nicht aus den sie auslegenden Urteilen des Gerichtshofes (Urteil vom 14. Dezember 1982 in den verbundenen Rechtssachen 314/81 bis 316/81 und 83/82, Waterkeyn, Slg. 1982, 4337).

44. Es obliege den nationalen Gerichten, den Rechtsschutz der den einzelnen aus unmittelbar geltenden Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts erwachsenden Rechte zu gewährleisten (Urteile vom 16. Dezember 1976, Rewe und Comet, a. a. O., sowie vom 27. März 1980 in der Rechtssache 61/79, Denkavit Italiana, Slg. 1980, 1205). Diese Verpflichtung der nationalen Gerichte könne nicht deshalb abgeschwächt oder umgangen werden, weil die Kommission gegen einen Mitgliedstaat gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag Klage erheben und im Rahmen eines solchen Verfahrens gemäß Artikel 186 EWG-Vertrag einstweilige Anordnungen erwirken könne. Dies folge aus dem Urteil vom 5. Februar 1963, Van Gend en Loos, a. a. O., und aus dem Urteil vom 3. April 1968 in der Rechtssache 28/67 (Molkerei-Zentrale Westfalen, Slg. 1968, 215).

45. Der den einzelnen durch die nationalen Gerichte gewährte Schutz müsse wirksam (Urteil vom 9. Juli 1985 in der Rechtssache 179/84, Bozzetti, Slg. 1985, 2301, Randnr. 17) und dürfe nicht rein symbolisch sein; es müsse sich auch um einen „unmittelbaren und sofortigen" Schutz handeln (Urteil vom 19. Dezember 1968 in der Rechtssache 13/68 (Salgoil, Slg. 1968, 679, 693). Der vollen Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts dürfe sich kein Hindernis vorübergehender Art in den Weg stellen (Urteil vom 9. März 1978, Simmenthal, a. a. O., Randnrn. 21 bis 23). Folglich sei jede Bestimmung einer nationalen Rechtsordnung oder jede Gesetzgebungs-, Verwaltungs- oder Gerichtspraxis, die dadurch die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts beeinträchtigen würde, daß den nationalen Gerichten die Befugnis zur Gewährung angemessenen Rechtsschutzes genommen werde, als solche mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar

(Urteile vom 9. März 1978, Simmenthal, a. a. O., vom 10. April 1984 in der Rechtssache 14/83, Von Colson und Kamann, Slg. 1984, 1891, und vom 15. Mai 1986 in der Rechtssache 222/84, Johnston, Slg. 1986, 1651).

46. Genau dies sei der Fall bei den beiden Vorschriften des englischen Rechts, die der Gewährung des von den Rechtsmittelführern des Ausgangsverfahrens beantragten einstweiligen Rechtsschutzes entgegenstünden.

47. Vor allem die Vermutung der Vereinbarkeit habe die Wirkung, daß das Vorabentscheidungsersuchen in der Hauptsache sinnlos werde, da diese Vermutung das nationale Gericht daran hindere, den Status quo bis zur Entscheidung des Gerichtshofes aufrechtzuerhalten. Da diese Vermutung die nationalen Gerichte in ihrer Freiheit beschränke, dem Gerichtshof jede gemeinschaftsrechtliche Frage vorzulegen, deren Beantwortung für ihr Urteil notwendig sei, verstoße sie gegen den Grundsatz des „effektiven Rechtsschutzes" und gegen Artikel 177 Absatz 2 EWG-Vertrag.

48. Die grundlegende Bedeutung, die das Gemeinschaftsrecht dem Schutz der den einzelnen durch seine Bestimmungen verliehenen Rechte für den Zeitraum zwischen der Vorlage des Vorabentscheidungsersuchens und dem Urteil des Gerichtshofes beimesse, werde durch das Urteil vom 22. Oktober 1987 (Foto-Frost, a. a. O., Randnr. 19) bestätigt.

49. Zu dem Grundsatz der Immunität der Krone vor einstweiligen Anordnungen bemerken die Rechtsmittelführer des Ausgangsverfahrens, dieses Hindernis sei künstlich: Wenn sie nämlich das Gesetz von 1988 mißachteten und von der Krone wegen Verstoßes gegen dieses Gesetz verfolgt würden, könnte die Krone die Anwendung des betreffenden Gesetzes nicht durchsetzen, da das nationale Gericht durch eine Vorlage an den Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag das Verfahren aussetzen und die von den Rechtsmittelführern geltend gemachten Rechte schützen würde.

50. Jedenfalls stelle der Grundsatz der Immunität der Krone eine Anomalie hinsichtlich der Ausübung von aus dem Gemeinschaftsrecht hergeleiteten Rechten dar: a) Einstweiliger Rechtsschutz könne gegen alle übrigen Gegenparteien mit Ausnahme der Krone erwirkt werden, obwohl in den meisten Fällen die durch das Gemeinschaftsrecht verliehenen Rechte gerade gegenüber den staatlichen Behörden, also gegenüber der Krone, geltend gemacht werden müßten. b) Endgültiger Rechtsschutz gegen die Krone sei möglich.

51. Das Gemeinschaftsrecht mache die beiden Grundsätze des englischen Rechts unanwendbar, die einen einstweiligen Rechtsschutz wie den im Ausgangsverfahren beantragten ausschlössen. Anderenfalls wäre das Vereinigte Königreich in der Lage, in Fällen wie dem vorliegenden ganz offenkundig das Gemeinschaftsrecht zu mißachten und gleichzeitig davon zu profitieren, daß die Inhaber der im Gemeinschaftsrecht begründeten Rechte — da eine Vorabentscheidungsvorlage an den Gerichtshof wahrscheinlich sei — vorübergehend diese Rechte nicht ausüben könnten. Eine solche Aberkennung von Rechten habe in der Praxis in den Fällen Dauerwirkung, in denen wie im Ausgangsverfahren eine Schadensersatzklage ausgeschlossen sei (da beim gegenwärtigen Stand des englischen Rechts gemäß dem Urteil Bourgoin/Ministry of

Agriculture, Fisheries and Food (1986) Q. B. 716, gegen die Krone 21 keine Schadensersatzklage wegen Verletzung einer Vertragsbestimmung außer bei nachgewiesenem bösen Glauben der Krone erhoben werden könne) und den Rechtsmittelführern niemals rückwirkend ein voller Rechtsschutz in anderer Form zuteil werde, wenn schließlich das Endurteil ergehe. All dies zeige, wie notwendig vor allem in Fällen wie dem Ausgangsrechtsstreit ein effektiver Rechtsschutz durch einstweilige Anordnung sei.

52. Der Rechtsmittelgegner könne sich aus mehreren Gründen nicht auf das Urteil des Gerichtshofes vom 7. Juli 1981 (Rewe, „Butterfahrten", a. a. O.) berufen, um den Ausschluß einstweiligen Rechtsschutzes zu rechtfertigen. Erstens gehe es nicht darum, ob ein Bedürfnis nach der Schaffung neuer Rechtsschutzmöglichkeiten vor den nationalen Gerichten im Hinblick auf die Erlangung geeigneten einstweiligen Rechtsschutzes gegeben sei, da die im englischen Recht bereits bestehenden Rechtsschutzmöglichkeiten völlig ausreichend seien; es genüge, wenn die beiden Grundsätze der Vereinbarkeitsvermutung und der Immunität der Krone nicht mehr angewendet würden. Zweitens stünden die *Obiter dicta* dieses Urteils jedenfalls unter dem — vom Gerichtshof in seinen Urteilen vom 16. Dezember 1976 (Comet und Rewe, a. a. O.) aufgestellten und in seinem Urteil vom 9. November 1983 (San Giorgio, a. a. O.) sowie an anderer Stelle wiederholten — Vorbehalt, daß die nationalen Rechtsvorschriften den Schutz der den einzelnen durch das Gemeinschaftsrecht verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren dürften. Es sei undenkbar, daß der Gerichtshof diesen Vorbehalt auf Rechtssachen anwende, in denen es um verfahrensrechtliche, beweisrechtliche und verjährungsrechtliche Bestimmungen gehe, nicht aber auf eine die Klagebefugnis betreffende Vorschrift wie in der Rechtssache 158/80 (Rewe, „Butterfahrten").

53. Die Rechtsmittelführer des Ausgangsverfahrens schlagen abschließend vor, die erste Frage unter den darin bezeichneten Umständen wie folgt zu beantworten: „Die Gerichte der Mitgliedstaaten sind nach dem Gemeinschaftsrecht verpflichtet (oder zumindest befugt), angemessenen einstweiligen Rechtsschutz zu gewähren und allen nationalen Rechtsvorschriften, Grundsätzen und Gerichtspraktiken soweit wie erforderlich die Anwendung zu versagen, die die Gewährung effektiven Rechtsschutzes für Personen wie die Rechtsmittelführer im vorliegenden Fall ausschließen, die sich auf die unmittelbare Wirkung von im Gemeinschaftsrecht begründeten Rechten berufen."

54. Die *Kommission* gibt zunächst einen rechtsvergleichenden Überblick über die gemeinschaftsrechtlichen und die mitgliedstaatlichen Vorschriften auf dem Gebiet des einstweiligen Rechtsschutzes.

55. Sie führt aus, im Gemeinschaftsrecht sehe Artikel 185 EWG-Vertrag im Falle der Nichtigkeitsklage die Möglichkeit vor, eine gemeinschaftsrechtliche Bestimmung einstweilen auszusetzen, „und zwar auch hinsichtlich des Primärrechts".

56. Aus ihrem Überblick über die nationalen Rechtsvorschriften zieht die Kommission den Schluß, daß die Gerichte in allen Mitgliedstaaten mit Ausnahme Dänemarks und des Vereinigten Königreichs die Befugnis hätten, die Anwendung von Bestimmungen, die vor ihnen angefochten werden könnten, auszusetzen. Selbst in Dänemark dürften die Gerichte in bestimmten Arten von Verwaltungsprozessen einen derartigen einstweiligen Rechtsschutz gewähren.

57. Die Kommission verweist sodann auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes zum Schutz der den einzelnen durch das Gemeinschaftsrecht verliehenen Rechte durch die nationalen Gerichte.

58. Zunächst habe der Gerichtshof darauf hingewiesen, daß gegen jede Entscheidung einer nationalen Behörde, durch die einem einzelnen ein durch das Gemeinschaftsrecht verliehenes Recht verweigert werde, gerichtlicher Rechtsschutz gewährt werden müsse (Urteil vom 15. Oktober 1987 in der Rechtssache 222/86, Heylens, Slg. 1987, 4097, und Urteil vom 15. Mai 1986, Johnston, a. a. O.).

59. Weiter ergebe sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes zu den Klagen einzelner vor einem nationalen Gericht, mit denen der Schutz der den einzelnen durch das Gemeinschaftsrecht verliehenen Rechte begehrt werde (Urteile vom 16. Dezember 1976, Comet und Rewe, a. a. O.), daß mangels einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung die Ausgestaltung des Verfahrens für derartige Klagen Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung sei, wobei das Diskriminierungsverbot und der Grundsatz der Effektivität beachtet werden müßten.

60. Das Diskriminierungsverbot spiele in der vorliegenden Rechtssache keine unmittelbare Rolle, da die britischen Gerichte auch in Fällen, die allein das englische Recht beträfen, nicht zur Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes gegen die Krone befugt seien. Hingegen sei der Grundsatz der Effektivität vorliegend unmittelbar relevant. Die Mitgliedstaaten müßten diesen Grundsatz unabhängig vom Diskriminierungsverbot befolgen. Wenn also eine Bestimmung gegen den Effektivitätsgrundsatz verstoße, nutze es nichts zu argumentieren, daß in gleichgelagerten Fällen, in denen es um die Anwendung allein des innerstaatlichen Rechts gehe, die Bestimmung genau in derselben Weise Anwendung finde (Urteil vom 9. November 1983, San Giorgio, a. a. O.).

61. Das wichtigste Urteil zur Tragweite des Effektivitätsgrundsatzes sei dasjenige vom 9. März 1978 (Simmenthal, a. a. O., Randnrn. 14 bis 16 und 21 bis 23). Dieses Urteil zeige sehr deutlich, daß der Effektivitätsgrundsatz eine unmittelbare und zwangsläufige Folge des Begriffs der unmittelbaren Anwendbarkeit sei. Es wäre nämlich widersinnig zu behaupten, daß bestimmte gemeinschaftsrechtliche Vorschriften vor den nationalen Gerichten geltend gemacht werden könnten, wenn jeder dahin gehende Versuch durch nationale Rechtsvorschriften über die Klagemöglichkeiten oder die Verfahrensmodalitäten in Wirklichkeit vereitelt werden könnte.

62. Die nationalen Gerichte müßten folglich dafür Sorge tragen, daß die Parteien, die sich vor ihnen auf unmittelbar geltende Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts beriefen, im nationalen Recht über effektive Rechtsschutzmöglichkeiten verfügten, mit deren Hilfe sie die ihnen nach dem Gemeinschaftsrecht zustehenden Rechte durchsetzen könnten. Die nationalen Gerichte müßten zur Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes befugt sein, ohne jedoch hierzu immer dann verpflichtet zu sein, wenn ein Kläger sich auf eine unmittelbar geltende Bestimmung des Gemeinschaftsrechts berufe.

63. Der Umstand, daß im nationalen Recht die Vermutung bestehe, daß die fragliche nationale Bestimmung mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sei, solange sie nicht für damit unvereinbar erklärt worden sei, stelle kein logisches Hindernis für die Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes dar, durch den die Anwendung dieser Bestimmung ausgesetzt werde. Dieselbe Vermutung bestehe im Gemeinschaftsrecht (Urteil vom 13. Februar 1979, Granaria, a. a. O.), was den Gerichtshof jedoch nicht daran

hindere, gemäß Artikel 185 EWG-Vertrag die Anwendung gemeinschaftsrechtlicher Bestimmungen einstweilen auszusetzen. Auch im englischen Recht bestehe eine Vermutung der Rechtmäßigkeit von Maßnahmen der Kommunalbehörden; das hindere die Gerichte jedoch nicht daran, die Anwendung dieser Maßnahmen durch einstweilige Anordnung auszusetzen [vgl. De Falco/Crawley BC (1980) All ER 913 (CA) sowie Regina/Kensington and Chelsea Royal LBC, ex parte: Hammel (1989) All ER 1202 (CA)].

64. Wie das House of Lords ausgeführt habe, würde den Rechtsmittelführern des Ausgangsverfahrens ein nicht wiedergutzumachender Schaden entstehen, wenn der beantragte einstweilige Rechtsschutz nicht gewährt, ihrer Klage in der Hauptsache jedoch stattgegeben würde, da sie aufgrund des vorerwähnten Urteils des Court of Appeal in der Rechtssache Bourgoin wahrscheinlich keine Schadensersatzklage erheben könnten.

65. Man könne sagen: Die Wahrscheinlichkeit eines nicht wiedergutzumachenden Schadens bedeute zwangsläufig, daß die einzige effektive Rechtsschutzmöglichkeit in einem Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz bestehe. Wenn eine Partei weder einstweiligen Rechtsschutz zur Verhinderung des Schadens noch nachträglich Schadensersatz erlangen könnte, so würde ihr in jeder Hinsicht ein wirksamer Rechtsschutz zur Geltendmachung ihrer Rechte vorenthalten. Dies könne nicht dadurch gerechtfertigt werden, daß das Fehlen jeder Rechtsschutzmöglichkeit nur vorübergehender Art sei, da nach dem Urteil in der Rechtssache Simmenthal (a. a. O., Randnrn. 21 bis 23) auch das vorübergehende Fehlen einer wirksamen Rechtsschutzmöglichkeit gegen den Effektivitätsgrundsatz verstoße.

66. Die Kommission schlägt abschließend vor, die erste Frage wie folgt zu beantworten: „Die Verpflichtung der nationalen Gerichte, unmittelbar geltendes Gemeinschaftsrecht anzuwenden und die den einzelnen hierdurch verliehenen Rechte zu schützen, umfaßt auch die Verpflichtung, zu prüfen, ob einstweiliger Rechtsschutz für die gegenüber den Behörden eines Mitgliedstaats geltend gemachten Rechte zu gewähren ist, um einen nicht wiedergutzumachenden Schaden zu verhindern, und gegebenenfalls einen solchen einstweiligen Rechtsschutz zu gewähren."

Zur Frage 2

67. Das *Vereinigte Königreich* trägt vor, angesichts der von ihm vorgeschlagenen Antwort auf die Frage 1 b erübrige sich eine Beantwortung der anderen Fragen des House of Lords.

68. *Irland* macht geltend, unter Berücksichtigung der vorgeschlagenen Antwort auf die erste Frage brauche die zweite Frage nicht beantwortet zu werden. Falls der Gerichtshof diese Frage jedoch beantworten sollte, schlägt Irland folgende Formulierung vor: „Die Voraussetzungen für die Gewährung eines derartigen einstweiligen Rechtsschutzes durch ein nationales Gericht bestimmen sich allein nach nationalem Recht mit der alleinigen Maßgabe, daß diese Voraussetzungen keine Diskriminierung des Gemeinschaftsrechts gegenüber dem nationalen Recht aufweisen und nicht gegen das Verbot einer Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit gemäß Artikel 7 EWG-Vertrag verstoßen dürfen."

69. Die *Rechtsmittelführer des Ausgangsverfahrens* bemerken, falls der Gerichtshof die erste Frage dahin beantworten sollte, daß die nationalen Gerichte zur Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes befugt seien, müsse auf die zweite Frage geantwortet werden, daß es den Mitgliedstaaten nach dem Gemeinschaftsrecht freistehe, die Kriterien für die Ausübung dieser Befugnis fest-

zulegen; allerdings dürfe weder die Definition noch die Anwendung dieser Kriterien in irgendeiner Hinsicht a) ungünstiger als in dem Fall, daß es nicht um im Gemeinschaftsrecht begründete Rechte gehe, ausgestaltet sein oder b) den Schutz der Rechte praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren.

70. Aus diesem Grund seien als geeignete Kriterien diejenigen anzusehen, die die englischen Gerichte gegenwärtig im Bereich des einstweiligen Rechtsschutzes anwendeten. Hiernach müsse das Gericht prüfen, a) ob über eine wichtige Frage zu entscheiden sei oder ob die Klage mit anderen Worten „eine echte Erfolgsaussicht habe" (die Rechtsmittelführer verweisen insoweit unter anderem auf das Urteil des House of Lords in Sachen American Cyanamid/Ethicon (1975) AC 396); b) bejahendenfalls, ob Schadensersatz erlangt werden könne und, wenn ja, ob dieser für die eine oder andere Partei ausreichend sei; c) verneinendenfalls, inwieweit die Interessen der Parteien angemessen gegeneinander abgewogen werden könnten. Im Rahmen der letztgenannten Prüfung habe das Gericht insbesondere die Konsequenzen einer Verweigerung einstweiligen Rechtsschutzes für den Antragsteller und die Konsequenzen einer Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes für den Antragsgegner gegeneinander abzuwägen. Dabei könne es auch andere relevante Faktoren wie die Tatsache, daß der Antragsteller verspätet einstweiligen Rechtsschutz beantragt habe, oder die vorliegend bedeutsame Güterabwägung zwischen privaten und öffentlichen Interessen berücksichtigen.

71. Die Rechtsmittelführer des Ausgangsverfahrens legen sodann im einzelnen dar, aus welchen Gründen sie alle diese Kriterien erfüllten.

72. Die *Kommission* weist zunächst darauf hin, daß der Gerichtshof gemäß Artikel 83 § 2 der Verfahrensordnung in der Auslegung durch den Gerichtshof einstweiligen Rechtsschutz nach folgenden Kriterien gewähre: Der Antragsteller müsse glaubhaft machen, daß sein Antrag begründet und so dringlich sei, daß einstweiliger Rechtsschutz zur Vermeidung eines schweren und nicht wiedergutzumachenden Schadens gewährt werden müsse. Obwohl der Gerichtshof gemäß Artikel 86 § 2 der Verfahrensordnung die Vollstreckung des Beschlusses davon abhängig machen könne, daß der Antragsteller eine Sicherheit leiste, stelle der Gerichtshof selten diese Anforderung.

73. Nach englischem Recht ergäben sich die Kriterien für die Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes a) aus den vorerwähnten Urteilen Falco und Hammel, die die Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes gegen andere öffentliche Rechtsträger als die Krone, wie z. B. Kommunalbehörden, beträfen, sowie b) aus dem Urteil des House of Lords in Sachen American Cyanamid, das die Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes in einem Rechtsstreit zwischen Privatpersonen betreffe. Dem letztgenannten Urteil zufolge müsse das Gericht zunächst feststellen, daß das Begehren des Antragstellers nicht schikanös oder mutwillig sei. Wenn diese Voraussetzung erfüllt sei, müsse die Sache unter Abwägung der gegensätzlichen Interessen entschieden werden. Schließlich müsse der Antragsteller, wenn das Gericht den beantragten einstweiligen Rechtsschutz gewähre, ein Schadensersatzversprechen („cross-undertaking in damages") abgeben.

74. Die englischen Gerichte seien durch nichts daran gehindert, das in ihrer Rechtsprechung bereits herausgebildete Kriterium für die Gewährung einstweiligen Rechts-

schutzes gegenüber Kommunalbehörden anzuwenden.

75. In jedem Fall müßten die nationalen Gerichte im Einklang mit allgemeinen Grundsätzen die folgenden Faktoren prüfen: i) die offensichtliche Stichhaltigkeit des Vorbringens des Antragstellers; es bestimme sich nicht nach dem Gemeinschaftsrecht, ob der Antragsteller insoweit ernsthafte Gründe darlegen (American Cyanamid) oder sein Vorbringen glaubhaft machen (Artikel 83 § 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes) oder dessen Begründetheit nachweisen müsse (De Falco und Hammel); ii) die Güterabwägung, wozu Erwägungen der Dringlichkeit, der Gefahr eines nicht wiedergutzumachenden Schadens und des Gemeinwohls gehörten. Wenn dem Antragsteller wie im vorliegenden Fall das Recht zur Ausübung seiner Geschäftstätigkeit bis zum Abschluß des Verfahrens in der Hauptsache versagt werde, müsse diesem Faktor große Bedeutung beigemessen werden. Dies sei erst recht der Fall, wenn dem Kläger wie vorliegend der Ruin drohe.

76. Die Tatsache, daß in einem Sonderfall kein Schadensersatzversprechen verlangt werden könne, stelle nicht zwangsläufig ein Hindernis für die Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes dar.

77. Keinesfalls könne einer der Faktoren, die möglicherweise gegen die Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes sprächen, isoliert gesehen oder zusammen mit anderen Faktoren einen absoluten Hinderungsgrund für diesen Rechtsschutz abgeben, weil dem Betroffenen anderenfalls eine wirksame Rechtsschutzmöglichkeit genommen würde. Zum Beispiel könne die Tatsache, daß die umstrittene Maßnahme die unmittelbare Anwendung eines Gesetzes darstelle, nicht automatisch deren Aussetzung verbieten.

78. Die Kommission schlägt abschließend vor, die zweite Frage wie folgt zu beantworten: „Bei der Entscheidung über einen Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz müssen die nationalen Gerichte die jeweiligen Interessen gegeneinander abwägen, ohne dabei einen einzelnen Faktor oder eine Reihe von Faktoren als absoluten Hinderungsgrund für diesen Rechtsschutz ansehen zu können. Außerdem können die von den nationalen Gerichten anzuwendenden Kriterien für den einzelnen nicht ungünstiger sein als diejenigen, die für ähnliche, allein das innerstaatliche Recht betreffende Fälle gelten."

C. N. Kakouris
Berichterstatter