

Erweiterung des Rechtsschutzes gegen EWG-Verordnungen durch Drittwiderspruchsklage?

Von Dr. Wolfgang DAUBLER, Tübingen

I. Die Drittwiderspruchsklage

Nach Art. 39 der EWG-Satzung¹ des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften kann jede natürliche oder juristische Person Klage vor dem Gerichtshof erheben, wenn sie durch ein Urteil des Gerichtshofes in ihren Rechten beeinträchtigt wurde, ohne am Verfahren beteiligt gewesen zu sein. Gemäß Art. 97 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften (VerfO)² ist eine solche Klage gegen die Parteien des Ausgangsverfahrens zu richten; ihr Ziel ist es, eine Abänderung des Urteils zu erreichen, durch die den Belangen des Dritten Rechnung getragen und die Verletzung seiner Rechte aus der Welt geschafft werden soll. In Literatur³ und Rechtsprechung⁴ ist es allgemein üblich, diese Klage als Drittwiderspruchsklage zu bezeichnen. Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, daß erhebliche Unterschiede zur vollstreckungsrechtlichen Drittwiderspruchsklage nach § 771 ZPO bestehen. Während die Widerspruchsklage des EWG-Rechts in Fällen der Rechtsverletzung durch das Urteil selbst gegeben ist, kann eine Drittwiderspruchsklage nach § 771 ZPO nur zu dem Zwecke erhoben werden, einen Eingriff in Rechte Dritter durch einen Vollstreckungsakt rückgängig zu machen.

Das gemeinschaftsrechtliche Institut der Drittwiderspruchsklage ist dem französischen und italienischen Recht entnommen. Die dort im Zivil- wie im Verwaltungsprozeß vorhandenen Rechtsbehelfe der „tierce opposition“ bzw. der „opposizione di terzo“ entsprechen in ihren Voraussetzungen und Zielen im wesentlichen der EWG-rechtlichen Drittwiderspruchsklage⁵. Zur Klärung der im Gemeinschaftsrecht auftauchenden Fragen kann daher in gewissem Umfang auf das französische und das italienische Recht zurückgegriffen werden.

II. Der Rechtsschutz gegen EWG-Verordnungen

Verordnungen des Rates und der Kommission der EWG können vom Europäischen Gerichtshof auf ihre Vereinbarkeit mit dem höherrangigen Gemeinschaftsrecht, insbesondere dem EWG-Vertrag und den allgemeinen, in allen sechs Mitgliedstaaten geltenden Rechtsgrundsätzen, überprüft werden. Zur Einleitung eines derartigen Normenkontrollverfahrens dient die Anfechtungsklage nach Art. 173 Abs. 1 EWGV, die von einem Mitgliedstaat, der Kommission oder dem Rat erhoben werden kann. Der einzelne Bürger kann gemäß Art. 173 Abs. 2 EWGV nur dann eine Verordnung direkt angreifen, wenn sie ihn nicht nur unmittelbar, sondern auch individuell betrifft. Dies ist nur dann der Fall, wenn sie inhaltlich eine Einzelentscheidung, einen Verwaltungsakt, darstellt, der unter der unzutreffenden Form einer Verordnung ergangen ist⁶. Enthält eine Verordnung dagegen eine generelle und abstrakte Regelung — das ist der Normalfall! — so ist sie einer Anfechtung durch den Bürger entzogen.

Dem einzelnen Bürger steht auch nicht die Möglichkeit offen, sich einem schwebenden Verfahren über die Rechtsgültigkeit einer Verordnung als Streitgehilfe anzuschließen. Nach Art. 37 Abs. 2 EWG-Satzung ist der Beitritt dann ausgeschlossen, wenn in einem Verfahren nur der Rat, die Kommission oder Mitgliedstaaten beteiligt sind. Dies ist bei der Anfechtung von Verordnungen nach Art. 173 Abs. 1 EWGV der Fall.

Dem Bürger bleiben nur zwei indirekte Möglichkeiten, die Rechtmäßigkeit einer EWG-Verordnung einer gerichtlichen Prüfung zu unterwerfen: Er kann einmal in einem Verfahren vor den nationalen Gerichten die Rechtswidrigkeit und damit Nichtigkeit der Verordnung behaupten und so eine Vorlage an den Gerichtshof nach Art. 177 EWGV oder die Nichtanwendung der Verordnung erreichen. Er kann zum anderen in einem Verfahren vor dem Gerichtshof, das

er gegen eine auf Grund der Verordnung ergangene Entscheidung der Kommission angestrengt hat, gemäß Art. 184 EWGV die Einrede der Rechtswidrigkeit erheben.

III. Möglichkeit der Erweiterung dieses Rechtsschutzes?

Der bestehende Rechtszustand wird weithin als unbefriedigend empfunden⁷. Gleiss/Kleinmann haben vor kurzem⁸ den Vorschlag gemacht, diesen Zustand dadurch etwas abzumildern, daß man dem Bürger die Möglichkeit gibt, mit Hilfe der Drittwiderspruchsklage seine Einwände gegen die Rechtmäßigkeit einer Verordnung dem Gerichtshof vorzutragen. Eine Klage käme dabei in zwei Fällen in Betracht: Einmal ist denkbar, daß der Gerichtshof die Rechtmäßigkeit einer den Bürger belastenden Verordnung bestätigt, also die von einem Mitgliedstaat gemäß Art. 173 Abs. 1 EWGV erhobene Klage als unbegründet abweist. Zum anderen kann der Fall eintreten, daß der Gerichtshof eine den Bürger begünstigende Verordnung aufhebt. In beiden Fällen bejahen Gleiss/Kleinmann die Möglichkeit einer Drittwiderspruchsklage. Zur Klagerhebung berechtigt wäre nach ihrer Ansicht jeder Bürger, dessen Rechte durch die bestätigte oder aufgehobene Verordnung und damit auch durch das Urteil unmittelbar berührt wurden. Ziel der Drittwiderspruchsklage wäre es, die Entscheidung des Gerichtshofes im Ergebnis rückgängig zu machen.

Die Frage, ob mit der Drittwiderspruchsklage ein derart weitreichender Erfolg erstrebt werden kann, wurde — soweit ersichtlich — von anderen Autoren noch nicht untersucht. Sie bedarf eingehender Erörterung.

IV. Einwände gegen eine Ausdehnung des Rechtsschutzes durch die Drittwiderspruchsklage

1. Zunächst fällt auf, daß bei Zulassung der Drittwiderspruchsklage in dem eben beschriebenen Umfang der Bürger über die im Vertrag gezogenen Grenzen hinaus gegen Verordnungen vorgehen könnte. Zu ernstlichen Bedenken kann dies jedoch nicht führen. Zwar entzieht Art. 173 Abs. 2 EWGV die Verordnungen weithin der Anfechtung durch den Bürger; Art. 39 EWG-Satzung besitzt jedoch gleichen Rang wie die Vertragsbestimmungen selbst⁹. Es wäre daher unbedenklich, wenn durch die EWG-Satzung der Rechtsschutz des Bürgers erweitert würde.

¹ Für den Bereich jeder Gemeinschaft besteht eine Satzung des Gerichtshofes, die die grundlegenden Fragen des Verfahrens regelt. Die EWG-Satzung ist in einem dem EWG-Vertrag beigefügten Protokoll enthalten.

² Vom 3. 3. 1959, BGBl. II S. 1205; sie regelt zusätzliche prozessuale Fragen.

³ Bründel, AWD 1965 S. 304; Gleiss/Kleinmann, NJW 1966 S. 278; Wolf im Handbuch für Europäische Wirtschaft, I A 63/1 Anm. 1 zu Art. 39 EWG-Satzung.

⁴ EGH, 12. 7. 1962 (Rechtssachen 42 und 49/59), RsprGH VIII S. 293 ff.; EGH, 12. 7. 1962 (Rechtssachen 9 und 12/60), RsprGH VIII S. 351 ff.

⁵ Zum französischen Zivilprozeß vgl. Art. 474 code de procédure civile und Roland, Chose jugée et tierce opposition 1958;

zum französischen Verwaltungsprozeß Art. 79 der Verordnung vom 31. 7. 1945 und Aubry/Drago, Traité du contentieux administratif, Band III, 1962, Nr. 1429 mit weiteren Nachweisen; zum italienischen Zivilprozeß vgl. Art. 404 ff. codice di procedura civile und Andrioli, Commento al codice di procedura civile, Band II, 3. Aufl. 1957, Anm. zu Art. 404; zum italienischen Verwaltungsprozeß vgl. Zanobini, Corso di diritto amministrativo, Band II, 8. Aufl. 1958, S. 376.

⁶ Vgl. EGH, 14. 12. 1962 (Rechtssachen 16 und 17/62 und 19 bis 22/62), RsprGH VIII S. 979 und 1020.

⁷ Ehle, NJW 1963 S. 2193; NJW 1964 S. 324; MDR 1964 S. 719; Lagrange, RsprGH VIII S. 995; vgl. auch Bülow, AWD 1963 S. 244.

⁸ NJW 1966 S. 278.

⁹ Das folgt aus Art. 239 EWGV, der die dem Vertrag beigefügten Protokolle zu Bestandteilen des EWG-Vertrages erklärt. Darunter fällt auch das Protokoll über die Satzung des Gerichtshofes.

2. Erste Bedenken ergeben sich in Anbetracht der Tatsache, daß Art. 97 § 3 Verfo nur von der „Änderung“ und nicht von einer „Aufhebung“ des mit einer erfolgreichen Drittwiderspruchsklage angefochtenen Urteils spricht. Sind die Gründe, die zur Aufhebung der Entscheidung geführt haben, auch der Grund, daß die Entscheidung nicht aufrechterhalten werden kann, so würde er sich Befugnisse der gesetzgebenden Gewalt anmaßend. Dies widerspricht seiner ihm vom Vertrag vorgezeichneten Aufgabe. Wie die Verfassungsgerichte in Deutschland und Italien hat er lediglich die Möglichkeit, von den übrigen Organen gesetztes Recht aufzuheben, „negative Rechtssetzung“ auszuüben. Zur positiven Rechtssetzung, zum Erlaß von Verordnungen ist er dagegen unfähig. b) Auch wenn man diese Bedenken nicht teilen sollte, müßte man aus anderen Gründen zur Ablehnung der Drittwiderspruchsklage in dem hier erörterten Umfang kommen. Würde der Gerichtshof sein Urteil aufheben und damit die frühere Verordnung wieder in Kraft setzen können, so würde er sich Befugnisse der gesetzgebenden Gewalt anmaßend. Dies widerspricht seiner ihm vom Vertrag vorgezeichneten Aufgabe. Wie die Verfassungsgerichte in Deutschland und Italien hat er lediglich die Möglichkeit, von den übrigen Organen gesetztes Recht aufzuheben, „negative Rechtssetzung“ auszuüben. Zur positiven Rechtssetzung, zum Erlaß von Verordnungen ist er dagegen unfähig. c) Entscheidend fällt ins Gewicht, daß die Aufhebung des Urteils und damit die „Wiederbelebung“ der Verordnung gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit verstoßen würde. Begünstigt eine Verordnung den Bürger, so hat ihre Aufhebung allein schon mißliche Konsequenzen genug. Der Gerichtshof hat deshalb gemäß Art. 174 EWGV die Möglichkeit, die Folgen seines Urteils etwas abzumildern, etwa nur eine Aufhebung mit Wirkung ex nunc auszusprechen. Wäre diese Entscheidung nun wieder nicht endgültig, würde sie nach einigen Monaten oder einem Jahr wieder umgeworfen, so wäre die Rechtssicherheit aufs schwerste erschüttert. Dies gilt vor allem in den Fällen, in denen eine Verordnung gleichzeitig begünstigend und belastend wirkt. Wer durch das erste Urteil begünstigt wurde, wäre durch die Aufhebung der Verordnung gleichzeitig belastend und belastend wirkt. Wer durch das erste Urteil belastet wurde, wäre durch die Aufhebung der Verordnung gleichzeitig begünstigend und belastend wirkt. d) Die Drittwiderspruchsklage kann außerdem nicht völlig unabhängig von ihrem transzendenten Vorbild, der „tierce opposition“ betrachtet werden. Übernimmt das Gemeinschaftsrecht ein Institut aus einer nationalen Rechtsordnung, so ist es legitim, die im Mitgliedsstaat entwickelten Grundsätze für die Auslegung des Gemeinschaftsrechts mit heranzuziehen. Tut man dies in unserem Falle, so ergibt sich folgendes: Im transzendenten Zivilprozeßrecht ist eine Drittwiderspruchsklage dann ausgeschlossen, wenn das Urteil nicht nur zwischen den Parteien des Rechtsstreits, sondern gegenüber allen wirkt. So ist eine tierce opposition unzulässig gegen Scheidungsurteile sowie gegen Urteile, die die Trennung von Tisch und Bett oder die Verwirkung der elterlichen Gewalt aussprechen¹⁸. Maßgebend hierfür ist das Streben nach Rechtssicherheit.

10 EGH, 15. 7. 1963 (Rechtssache 25/62), RSPGH IX S. 215, 237 = AWD 1963 S. 243 mit Anmerkung von Billow.
11 So zu Art. 39 EWG-Satzung Feld, The Court of European Communities, 1964, S. 102.
12 Für Ausschluß der Drittwiderspruchsklage im Falle der Klageabweisung *Aubry/Drago*, a.a.O., Nr. 1429; a. A. Wolf im Handbuch für Europäische Wirtschaft, Anm. 1 zu Art. 39 EWG-Satzung. Beide differenzieren jedoch nicht zwischen Tenor und Gründen.
13 Wolf, a.a.O., Anm. 1 zu Art. 41 EWG-Satzung lehnt die Wiederherstellung der Rechtskraft her, ist nach Erlaß des Urteils die Ver-ordnung als normativer Akt nicht mehr existent. Es besteht ein „leerer Raum“, ein juristisches Nullum, aus dem der Gerichtshof keine Verordnung neu erstellen lassen kann; sie könnte allerhöchstens von den zur Rechtssetzung berufenen Organen neu erlassen werden. Aus denselben Gründen wird es im deutschen Recht für unmöglich angesehen, einen einmal (formell) rechtskräftig widerrufenen Verwaltungssatz durch einen „Widerruf des Widerrufs“ wieder zum Leben zu erwecken¹⁹. Was für den Einzelakt gilt, muß insoweit auch für Rechtsnormen gelten. Auf ähnlichen Erwägungen beruht die Ansicht, nichtige weitbe-verbesserkende Vereinbarungen könnten nicht nach-träglich wieder gültig werden²⁰.

4. Zu erörtern bleibt der zweite oben erwähnte Fall: Die Aufhebung einer den Bürger begünstigenden Verordnung durch den Gerichtshof im Verfahren nach Art. 173 Abs. 1 EWGV. Als Beispiel sei Art. 1 VO 141 genannt, wonach die Verordnung Nr. 17 keine Anwendung auf „Kartelle“ auf dem Verkehrssektor findet. Unterstellt man den Fall, diese Verordnung wäre vom Gerichtshof aufgehoben worden, so kann nicht zweifelhaft sein, daß dem Bürger durch das Urteil selbst die Rechte und Vergünstigungen entzogen würden, die ihm die Verordnung gewährte. Es fragt sich, ob er hier auf diese Rechte pochen und mit Hilfe der Drittwiderspruchsklage die Aufhebung des Urteils und die Wiederherstellung der Verordnung erreichen könnte.

a) Bedenken ergeben sich hiergegen einmal unter norm-logischen Gesichtspunkten. Durch das Urteil wird die Ver-ordnung mit Rückwirkung vernichtet²¹. Da die Möglichkeit einer Drittwiderspruchsklage ebensowenig wie die Mög-lichkeit einer Wiederherstellung des Verfahrens den Eintritt der Rechtskraft hemmt, ist nach Erlaß des Urteils die Ver-ordnung als normativer Akt nicht mehr existent. Es besteht ein „leerer Raum“, ein juristisches Nullum, aus dem der Gerichtshof keine Verordnung neu erstellen lassen kann; sie könnte allerhöchstens von den zur Rechtssetzung berufenen Organen neu erlassen werden. Aus denselben Gründen wird es im deutschen Recht für unmöglich angesehen, einen einmal (formell) rechtskräftig widerrufenen Verwaltungssatz durch einen „Widerruf des Widerrufs“ wieder zum Leben zu erwecken²². Was für den Einzelakt gilt, muß insoweit auch für Rechtsnormen gelten. Auf ähnlichen Erwägungen beruht die Ansicht, nichtige weitbe-verbesserkende Vereinbarungen könnten nicht nach-träglich wieder gültig werden²³.

3. Nach Art. 39 EWG-Satzung ist Voraussetzung für die Drittwiderspruchsklage, daß durch das Urteil in die Rechte des Bürgers eingegriffen wurde. Dies kann jedenfalls nicht durch den Tenor eines klagabweisenden Urteils geschehen. Weist der Gerichtshof die Anfechtungs-klage eines Mitgliedsstaats gegen eine den Bürger be-lastende Verordnung ab, so hat sich dadurch allein an der rechtlichen Situation des Bürgers nichts geändert. Seine Rechtsphäre wurde durch das Urteil in keiner Weise berührt. Er sieht sich genau wie vor dem Erlaß des Urteils einer ihn belastenden Verordnung gegenüber, gegen die er nicht unmittelbar vorgehen kann. Es mag möglich sein, daß er durch die Gründe in einem Recht — etwa seiner Ehre — verletzt wurde und insoweit klagen kann; ausgeschlossen erscheint jedoch eine Widerspruchsklage mit dem Ziel, den Urteilstenor eines klagabweisenden Urteils zu ändern und dadurch die Rechtsgültigkeit der Verordnung einer er-neuten Prüfung durch den Gerichtshof zu unterwerfen²⁴.

4. Zu erörtern bleibt der zweite oben erwähnte Fall: Die Aufhebung einer den Bürger begünstigenden Verordnung durch den Gerichtshof im Verfahren nach Art. 173 Abs. 1 EWGV. Als Beispiel sei Art. 1 VO 141 genannt, wonach die Verordnung Nr. 17 keine Anwendung auf „Kartelle“ auf dem Verkehrssektor findet. Unterstellt man den Fall, diese Verordnung wäre vom Gerichtshof aufgehoben worden, so kann nicht zweifelhaft sein, daß dem Bürger durch das Urteil selbst die Rechte und Vergünstigungen entzogen würden, die ihm die Verordnung gewährte. Es fragt sich, ob er hier auf diese Rechte pochen und mit Hilfe der Drittwiderspruchsklage die Aufhebung des Urteils und die Wiederherstellung der Verordnung erreichen könnte.

Im französischen Verwaltungsprozeß ist die Situation weniger eindeutig. Hebt der Conseil d'Etat auf Klage eines Bürgers eine Verordnung auf, so wirkt diese Entscheidung für und gegen jedermann. Nach heute gefestigter Rechtsprechung ist eine Drittwiderspruchsklage dennoch zulässig, sofern der Kläger die Verletzung eines subjektiven Rechts nachweist. Dies stellt bereits eine Einschränkung der Klagsmöglichkeit dar, da normalerweise schon der Nachweis eines Interesses für eine Klage genügt. Die Rechtslehre lehnt eine Drittwiderspruchsklage in diesen Fällen ganz ab oder läßt sie nur in sehr engem Rahmen zu¹⁹.

Dies zeigt, daß auch im französischen Recht die Tendenz besteht, Drittwiderspruchsklagen gegen Urteile, die wie die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs nach Art. 173 Abs. 1 EWGV gegenüber jedermann wirken, nach Möglichkeit auszuschließen. Ihre teilweise Zulassung im Verwaltungsprozeß kann nicht als Argument gegen die hier vertretene Auffassung verwendet werden. Die Anfechtung einer Verordnung im französischen Recht läßt sich nicht mit der Anfechtung einer EWG-Verordnung gleichsetzen. Diese entspricht ihrer materiellen Bedeutung nach nicht einer Verordnung, sondern einem Gesetz im nationalen Bereich. Dieses ist aber in Frankreich der Kontrolle durch die Gerichte völlig entzogen. Die Bedürfnisse der Rechtssicherheit fallen somit bei EWG-Verordnungen erheblich stärker ins Gewicht als bei den meist nur aus- und durchführenden Verordnungen des nationalen Rechts.

e) Eine weitere Erwägung vermag dieses Ergebnis zu unterstützen: Es ist völlig unbestritten, daß es die gesetzgebenden Organe der Gemeinschaft in der Hand haben, das von ihnen gesetzte Recht wieder aufzuheben. Eine Grenze dürfte lediglich insoweit bestehen, als die Aufhebung nur mit Wirkung ex nunc oder mit sehr beschränkter Rückwirkung erfolgen kann²⁰. Gegen eine Aufhebung der ihn begünstigenden Verordnung durch den Ministerrat könnte der Bürger nichts unternehmen. Es entbehrt der inneren Rechtfertigung, ihm im Falle der Aufhebung durch den Gerichtshof einen Rechtsbehelf geben zu wollen.

f) Schließlich sprechen auch keine rechtspolitischen Gründe dafür, die Drittwiderspruchsklage im hier erörterten Umfang zuzulassen.

Einmal wird die Anfechtung einer Verordnung aus politischen und anderen Gründen selten sein. In der übergroßen Mehrzahl aller Fälle kommt der Bürger also auch nicht auf dem Weg über eine Drittwiderspruchsklage zu einem direkten Rechtsschutz gegenüber Verordnungen. Erfolgt dennoch die Anfechtung, so besteht in Anbetracht der Rechtskundigkeit des Klägers (Mitgliedstaat, Rat oder Kommission) in aller Regel die Gewähr, daß alle vertretbaren Argumente zur Sprache kommen. Unterbleibt dies ausnahmsweise, so ist der Gerichtshof berechtigt, nach dem auch für ihn geltenden Grundsatz „iura novit curia“ in gewissem Umfang von Amts wegen eine Prüfung der Rechtmäßigkeit der Verordnung vorzunehmen²¹. Schließlich darf nicht übersehen werden, daß der Gerichtshof dazu neigen wird, eine eben gefaßte und veröffentlichte Rechtsansicht nicht wieder zu ändern. Schon deshalb wäre dem Bürger mit der Zulassung der Drittwiderspruchsklage wenig gedient.

Außerdem hat man es im deutschen Recht bislang ohne Widerspruch ertragen, daß eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Normenkontrollverfahren endgültig ist; selbst eine Wiederaufnahme des Verfahrens ist nicht vorgesehen. Ähnliches gilt sogar für die verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle nach § 47 VwGO: Wird etwa eine landesrechtliche Verordnung vom Verwaltungsgerichtshof aufgehoben, so wird es allgemein akzeptiert, daß diejenigen, denen die Verordnung Vorteile brachte, nunmehr auf diese Vorteile verzichten müssen. Es ist nicht einzusehen, weshalb im Gemeinschaftsrecht etwas grundsätzlich Anderes gelten sollte.

V. Drittwiderspruchsklage und Anordnung nach Art. 174 EWGV

Ist es somit nicht möglich, eine Drittwiderspruchsklage mit dem Ziele zu erheben, eine vom Gerichtshof annullierte

Verordnung wieder zur Entstehung zu bringen, so verlieren Art. 39 EWG-Satzung und Art. 97 VerO dennoch nicht ihre Bedeutung im Falle der Anfechtung von Verordnungen.

Einmal bleiben sie dann anwendbar, wenn in den Gründen des Urteils eine Verletzung subjektiver Rechte dritter Personen liegt.

Zum anderen ist die Drittwiderspruchsklage der passende Rechtsbehelf, um den Gerichtshof zu zwingen, eine unterlassene Anordnung nach Art. 174 EWGV nachzuholen, durch die die Rechtswirkungen der rückwirkenden Aufhebung abgemildert werden können.

Um das oben genannte Beispiel zu wiederholen: Unterstellen wir, der Gerichtshof hätte die Verordnung Nr. 141 aufgehoben, dabei aber keinerlei Anordnungen über das Schicksal der Abreden getroffen, die auf Grund dieser Verordnung erfolgt waren. Das würde an sich bedeuten, daß die Vereinbarungen wegen Verstoßes gegen Art. 85 Abs. 1 EWGV rückwirkend nichtig geworden wären. Für die beteiligten Unternehmen hätte dies sehr nachteilige Folgen. Einmal sähen sie sich u. U. Schadensersatzansprüchen ausgesetzt; zum anderen würden sie große wirtschaftliche Nachteile dadurch erleiden, daß sie sich in ihrem gesamten Produktionsverhalten auf die Zulässigkeit der wettbewerbsbeschränkenden Abreden verlassen haben. Man denke etwa an den Fall eines Spezialisierungskartells, dessen nachträgliche Unzulässigkeit katastrophale wirtschaftliche Folgen hätte. Hier muß der Gerichtshof gemäß Art. 174 EWGV die erforderlichen Maßnahmen treffen.

Dabei kann es nicht genügen, die Aufhebung der Verordnung statt mit ex-tunc- nur mit ex-nunc-Wirkung auszusprechen. Damit wäre den Erfordernissen der Rechtssicherheit noch nicht gedient. Vielmehr müßte der Gerichtshof anordnen, daß den beteiligten Unternehmen eine angemessene Zeitspanne bewilligt wird, sich der veränderten Rechtslage anzupassen. Der Fall liegt insoweit nicht anders als bei der Erteilung eines Negativattests nach Art. 2 VO 17: Infolge des dem Bürger zustehenden Vertrauensschutzes könnte kein Widerruf mit Wirkung ex nunc, sondern nur mit Wirkung von einem künftigen Zeitpunkt an in Betracht kommen²². In ähnlicher Weise hat der Bundesfinanzhof die Auffassung vertreten, aus Gründen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes könne es geboten sein, Konsequenzen aus der Nichtigkeit einer steuerrechtlichen Verordnung erst nach Schluß des laufenden Wirtschaftsjahres zu ziehen²³.

Versäumt es der Gerichtshof, die erforderlichen Anordnungen zu treffen, so ist die Drittwiderspruchsklage der geeignete Rechtsbehelf, sie nachträglich herbeizuführen. Der allgemein gehaltene Wortlaut des Art. 39 EWG-Satzung deckt auch diesen Fall. Eine Rechtsbeeinträchtigung liegt in Fällen der eben erörterten Art vor. Die oben angeführten Bedenken bestehen hier nicht. Die Rechtssicherheit wird durch die Nachholung der Entscheidungen nach Art. 174 EWGV nicht beeinträchtigt, sondern im Gegenteil gefördert. Da der Gerichtshof auf Grund der in das Ausgangsverfahren eingeführten Tatsachen gar nicht überblicken kann, in welchem Umfang durch eine Aufhebung der Verordnung Rechte beeinträchtigt werden, muß ihm durch die Drittwiderspruchsklage die Möglichkeit gegeben werden, sein Urteil mit den Interessen der einzelnen Bürger in Einklang zu bringen. Auf diese Weise vermag die Drittwiderspruchsklage in der Tat den Rechtsschutz des Bürgers gegenüber Verordnungen zu erweitern.

19 Vgl. im einzelnen *Auby/Drago*, a.a.O. (Fußnote 5), S. 336.

20 Das ist ein allen sechs Mitgliedstaaten gemeinsamer Rechtsgrundsatz.

21 Art. 42 VerO schließt nur neue Beweismittel aus, nicht aber neue Rechtsausführungen der Beteiligten. Um so eher muß es dem Gerichtshof möglich sein, von sich aus Rechtsfragen zu prüfen. Dabei ist ihm jedoch insoweit eine Grenze gesetzt, als er nicht neue, von den Parteien nicht vorgebrachte Klagegründe im Sinne des Art. 173 Abs. 1 EWGV prüfen kann.

22 *Däubler*, NJW 1965 S. 1650; nicht so weitgehend *Gleiss/Hirsch*, a.a.O., Art. 2 VO 17 Randnr. 6, und *Wendt*, AWD 1964 S. 22. Vgl. für den Ausschluß der Rücknahme von Verwaltungsakten im deutschen Recht *BVerwG*, 8. 11. 1963, NJW 1964 S. 1289.

23 *BFH*, 5. 11. 1964, BB 1964 S. 1409 = NJW 1965 S. 606.

Wird ein Bürger durch ein Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften in seinen Rechten verletzt, so kann er Drittwiderspruchsklage erheben, wenn er sich nicht am Ausgangsverfahren beteiligen konnte. Eine Rechtsbeeinträchtigung „durch Urteil“ fehlt, wenn der Gerichtshof die Anfechtungsklage eines Mitgliedstaats gegen eine den Bürger belastende Verordnung abweist oder auf Vorlage durch ein nationales Gericht nach Art. 177 EWGV entscheidet. Wird eine den Bürger begünstigende Verordnung aufgehoben, so scheidet eine Drittwiderspruchsklage mit dem Ziel der Beseitigung dieser Entscheidung ebenso aus. Das „Wiederauflebenlassen“ einer durch Urteil aus der Welt geschaffenen Verordnung ist begrifflich schwer

INFORMATIONEN

Wirtschaftsrecht

Handelspolitische Vereinbarungen der deutschen Bundesregierung

Republik Südafrika: Mit der Republik Südafrika wurde am 31. 1. 1966 auf der Grundlage des Briefwechsels vom 28. 8. 1951* eine Vereinbarung getroffen, die für den Zeitraum vom 1. 9. 1965 bis zum 31. 8. 1966 die Höhe einiger Einkunftssteuern für Waren südafrikanischen Ursprungs festsetzt. Sie werden auch nach Ablauf dieser Vereinbarung bis auf weiteres angewendet (Runderlaß Außenwirtschaft Nr. 10/66, Banz. Nr. 73 vom 19. 4. 1966).

Tunesien: Verhandlungen mit Tunesien führten am 22. 4. 1966 zur Unterzeichnung eines Protokolls und eines Zusatzabkommens zu dem am 20. 4. 1965 geschlossenen Rahmenabkommen über technische Hilfe**. Die deutsche Regierung verpflichtete sich außerdem, zur teilweisen Finanzierung einer Reihe von Vorhaben der Landwirtschaft und der wirtschaftlichen Infrastruktur eine Kapitalhilfe zu gewähren, deren Höhe etwa das Jahres 1965 entsprechen wird. Ein Abkommen über Kapitalhilfe zur Konkretisierung dieser Verpflichtung wird demnächst unterzeichnet werden (Banz. Nr. 78 vom 26. 4. 1966).

Ein- und Ausfuhr von Kaffee

Das Bundeswirtschaftsministerium hat mit Runderlaß Außenwirtschaft — RA — Nr. 15/66* das Verfahren bei der Ein- und Ausfuhr von Kaffee erläutert. Die Erläuterung war notwendig geworden, nachdem durch die Achte Verordnung zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung* und durch die Vierundzwanzigste Verordnung zur Änderung der Einfuhrliste die Pflicht zur Vorlage von Ursprungs- und Wiederausfuhrzeugnissen erweitert worden war. RA 38/64* mit Ausnahme der Anlagen 1—3 (Vordrucke) ist aufgehoben worden. Als Anlage zu dem neuen Runderlaß Außenwirtschaft ist eine berichtigte Liste der Stellen bekanntgemacht worden, die in den Mitgliedstaaten des Internationalen Kaffee-Übereinkommens 1962 zur Ausstellung von Ursprungszeugnissen, Wiederausfuhrzeugnissen und Ersatzzeugnissen berechtigt sind. RA 28/65* wurde aufgehoben.

Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs in der EWG

Der gegenwärtige Stand der Arbeiten

Nach den Artikeln 52 ff. des EWG-Vertrages und den zu ihrer Ausführung erlassenen Allgemeinen Programmen* obliegt es den Organen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Richtlinien zur Beseitigung der in den Mitgliedstaaten gegenwärtig noch bestehenden tatsächlichen, administrativen oder gesetzlichen Beschränkungen der

* RA 42/61, Banz. Nr. 216 vom 7. 11. 1961.

** Vgl. dazu AWD 1965 S. 251.

1 Banz. Nr. 75 vom 21. 4. 1966 S. 2.

2 Vgl. AWD 1966 S. 134.

4 Vgl. dazu AWD 1964 S. 324.

1 ABIEG S. 32, 36/62.

denkbar und würde die Kompetenz des Gerichtshofs zu rein negativer Rechtssetzung überschreiten. Außerdem bestehen schwere Bedenken im Hinblick auf den Grundsatzz der Rechtssicherheit. Der Vergleich mit dem französischen Prozeßrecht, dem die Drittwiderspruchsklage entnommen ist, spricht zudem für den Ausschuß der Klage in diesem Fall. Auch bestehen keine überzeugenden rechtspolitischen Gründe für ihre Zulassung. Möglich ist es dagegen, mit Hilfe der Drittwiderspruchsklage den Gerichtshof zu veranlassen, gemäß Art. 174 EWGV die Wirkungen seiner Entscheidung abzuschwächen. Dabei kommt insbesondere die Anordnung in Betracht, daß die Nichtigkeit der begünstigenden Verordnung nur mit Wirkung ex nunc oder von einem künftigen Zeitpunkt an eintreten soll.

Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs zu erlassen, soweit die Angehörigen anderer Mitgliedstaaten benachteiligt werden. Nachdem dies für zahlreiche selbständige Berufstätigkeiten bereits geschehen ist, auf anderen Gebieten entsprechende Vorschläge von der Kommission dem Rat vorgelegt wurden*, hat der Rat jetzt die Richtlinie Nr. 66/162/EWG vom 28. 2. 1966 über die Dienstleistungsverkehrs auf dem Gebiet der selbständigen Berufstätigkeiten der Niederlassungsfreiheit, Gas, Wasser und sanitäre Dienste (Abteilung 5 ISIC)* verabschiedet. 1. Des weiteren hat die Kommission zwei Vorschläge zur Liberalisierung der selbständigen Berufstätigkeiten der Gruppen 718, 720 und ex 839 der CITT dem Rat vorgelegt. Diese Richtlinienvorschlüsse, von denen der eine die gegenwärtig noch bestehenden Niederlassungsbeschränkungen aufhebt, der andere Übergangsmaßnahmen bis zur endgültigen Koordinierung des Berufszulassungsrechts vorsieht, umfassen die meisten Nebentätigkeiten im Verkehrswesen und die Zollagenten, die Reiseagenturen, die Lagerunternehmen und die Zulassungen. Die Liberalisierung der Nebentätigkeiten im Verkehrswesen auf der Grundlage der Art. 52 ff. EWGV bereitet rechtlich insofern Schwierigkeiten, als Art. 61 Abs. 1 EWGV für den freien Dienstleistungsverkehr auf dem Gebiet des Verkehrs allein die für maßgeblich erklärt und es bei einzelnen Nebentätigkeiten im Verkehr, vor allem der der Kommissionäre, zweifelhaft sein kann, ob es sich um echte Transportdienstleistungen oder nur um mit dem Transportwesen in Verbindung stehende Nebendienstleistungen handelt. Die Tätigkeiten, die, wie z. B. die der Schlafwagengesellschaften, vollständig oder teilweise in einer Beförderungsfunktion bestehen, sind daher von diesen Liberalisierungsmaßnahmen ausgeschlossen. Auch die Tätigkeiten mit vor allem technisch ausgerichteter Funktion, wie z. B. Autobahnhilfe, Lotsendienst, werden noch nicht erfaßt, sondern nur die Tätigkeiten mit vorwiegend Handelscharakter, d. h. in der Bundesrepublik die Speditionen, Lagerhalter, Schiffe, makler usw. Ausgenommen sind ferner Tätigkeiten, die sich als Ausübung öffentlicher Gewalt darstellen, wie z. B. die Versteigerung von Schiffen oder die technische Inspektion von Fahrzeugen.

Die aufzuhebenden Beschränkungen entsprechen den Richtlinien, die für die anderen Berufsgruppen gelten, so z. B. für das Erfordernis einer bestimmten Staatsangehörigkeit oder einer besonderen Erlaubnis. Da die Berufs-zulassungsbedingungen mit Rücksicht auf die in den einzelnen Staaten bestehenden Unterschiede noch nicht an-gesehen werden können, ist als Übergangsmaßnahme vorgesehen, daß jeder Mitgliedstaat die mehrjährige Aus-

5 Vgl. dazu AWD 1965 S. 234.

3 Vgl. AWD 1966 S. 135.

5 Vgl. dazu AWD 1965 S. 234.

3 ABIEG S. 584/66.

2 Vgl. Kabbe, AWD 1965 S. 113, 243 und 375; außerdem AWD 1964 S. 250 und Oppermann, BB 1964 S. 563.

4 Zum Inhalt vgl. Kabbe, AWD 1965 S. 114.