



02/2008 Der Fall Kempfter

EuGH, Rs. C-2/06 (Kempfter), Urteil des Gerichtshofs vom 12. Februar 2008

aufbereitet von **Magdalena Obajtek**

Das Wichtigste: Voraussetzung für die Bestandskraftdurchbrechung einer Verwaltungsentscheidung nach dem Gemeinschaftsrecht ist zwar, dass ein Urteil eines letztinstanzlichen Gerichts unter Missachtung der Vorlagepflicht nach Art. 234 III EG zur Bestandskraft der angefochtenen Entscheidung führte. Jedoch setzt das nicht voraus, dass sich der Betroffene im Rahmen des gerichtlichen Rechtsbehelfs auf das Gemeinschaftsrecht berufen hat.

Die Möglichkeit, einen Antrag auf Überprüfung einer bestandskräftigen Verwaltungsentscheidung zu stellen, wird durch das Gemeinschaftsrecht in zeitlicher Hinsicht nicht beschränkt. Die Mitgliedstaaten können jedoch im Einklang mit den gemeinschaftsrechtlichen Grundsätzen der Effektivität und der Äquivalenz angemessene Rechtsbehelfsfristen festlegen.

1. Vorbemerkungen

In der Rechtssache Kempfter konkretisiert der EuGH die in der Rechtssache Kühne & Heitz aufgestellten Voraussetzungen für eine Durchbrechung der Bestandskraft gerichtlich bestätigter Verwaltungsentscheidungen. Seitdem der Gerichtshof in dem Urteil i-21 Germany und Arcor die Anwendbarkeit der Kühne & Heitz-Kriterien davon abhängig machte, dass der Betroffene sich zuvor gegen die Verwaltungsentscheidung gewehrt hat, wurde vielfach der Schluss gezogen, dass der Betroffene sich dabei auch ausdrücklich auf die Gemeinschaftsrechtswidrigkeit berufen müsse. Dieser Ansicht erteilt der EuGH in der Rechtssache Kempfter nun eine Absage. Dieses zusätzliche Erfordernis einer Berufung auf das Gemeinschaftsrecht durch den Einzelnen ergebe sich weder aus Art. 234 III EG noch aus dem Urteil zu Kühne & Heitz. Vielmehr obliege es dem nationalen Richter die Einschlägigkeit des Gemeinschaftsrechts zu prüfen und im Zweifel vorzulegen. Daher sind Urteile, die sich, wie auch der Fall Kempfter, im Spannungsfeld von Rechtmäßigkeit und Rechtssicherheit befinden, vor allem dahingehend zu verstehen, dass der EuGH darin Sanktionen für den Fall aufstellt, dass die Mitgliedstaaten ihrer Vorlagepflicht nicht nachkommen. Im vorliegenden Fall besteht diese Sanktion in der Bestandskraftdurchbrechung der nationalen Verwaltungsentscheidungen.

Bemerkenswert ist im Fall Kempfter, dass der EuGH, obwohl die Verwaltungsentscheidung ihre Bestandskraft durch ein rechtskräftiges Urteil erlangt, auf die Rechtskraftdurchbrechung mit keinem Wort zu sprechen kommt. Damit bringt das Gericht zum Ausdruck, dass zwischen Bestandskraft und Rechtskraft sehr genau differenziert werden muss. Zwar sind sie beide Ausdruck von Rechtssicherheit und auch als allgemeine Rechtsgrundsätze im Gemeinschaftsrecht anerkannt. Jedoch sind Durchbrechungen von Rechtskraft und Bestandskraft als Sanktionsmechanismen im oben beschriebenen Sinne nicht gleich gut geeignet, was im Endeffekt erhebliche Auswirkungen auf die Durchsetzung von Rechtmäßigkeit und den Rechtsschutz der Betroffenen hat. Gerade die Achtung der Rechtskraft dient nämlich der Kooperation zwischen Mitgliedstaaten und EG im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens. Voraussetzung für diesen „Dialog“ im Mehrebenensystem ist die Bereitschaft nationaler Gerichte vorzulegen. Somit ist der EuGH auf die Mitarbeit der nationalen Gerichte angewiesen. Diese Kooperationsbereitschaft würde er sich durch eine rigorose Durchbrechung der Rechtskraft ihrer Urteile zunichte machen. Daher erfolgt die Rechtskraftdurchbrechung, nur in absoluten Son-

derkonstellationen, wie in der Rechtssache Lucchini im Bereich des Beihilfenrechts. Ansonsten gibt es nur die Andeutung einer Rechtskraftdurchbrechung im Sinne der Rechtssache Köbler durch Sekundärrechtsansprüche. Aufgrund dieser Funktion der Rechtskraft zur Ermöglichung der Kooperation kann also die Rechtskraftdurchbrechung nicht zugleich eine effektive Sanktion für eine Missachtung dieser Kommunikation sein. Folge ist, dass der Betroffene zur Geltendmachung seiner Rechte nur auf den Sekundärrechtsanspruch zurückgreifen kann, also Schadensersatz für gemeinschaftsrechtswidrige Urteile verlangen kann.

Die Achtung der Bestandskraft hat die Funktion zur Ermöglichung der Kooperation zwischen EG und Mitgliedstaaten nicht. Somit kommt ihr eine geringere Festigkeit zu, zumal sich der EuGH gerade der Bestandskraftdurchbrechung bedient, um das Verwaltungsverfahren zu europäisieren. In Fällen mit einem doppelten Kontext, in denen wie bei Kempter die Bestandskraft durch rechtskräftiges Urteil erreicht wurde, geht das Gericht somit ausschließlich auf die Bestandskraftdurchbrechung ein. Folge hiervon ist, dass dem Einzelnen in gleicher Weise Primär- und Sekundärrechtsansprüche zur Verfügung stehen um gegen gemeinschaftsrechtswidrige Verwaltungsentscheidungen vorzugehen. Diesbezüglich stellte der EuGH in der Rechtssache Brasserie du Pêcheur fest, dass das Gemeinschaftsrecht nicht festlegt, ob der Primär- oder Sekundärrechtsanspruch vorzuziehen sei, der Betroffene somit die freie Wahl zwischen beiden hat. Mit der Geltendmachung eigener Rechte durch den Primärrechtsanspruch verschafft der Einzelne zugleich der Rechtmäßigkeit des Gemeinschaftsrechts Geltung. Der funktionale Unterschied von Bestandskraft und Rechtskraft für die Kooperation im Mehrebenensystem spiegelt sich somit im Verhältnis von Primär- und Sekundärrechtsansprüchen wider.

Des Weiteren hatte der Gerichtshof zu klären, ob die Möglichkeit, einen Antrag auf Überprüfung einer bestandskräftigen Verwaltungsentscheidung zu stellen, durch das Gemeinschaftsrecht in zeitlicher Hinsicht beschränkt wird. Der EuGH verneinte eine solche Frist aus dem Gemeinschaftsrecht, stellte aber zugleich fest, dass das Gemeinschaftsrecht entsprechenden Fristen aus dem nationalen Recht nicht entgegensteht, solange diese die Grundsätze der Äquivalenz und Effektivität beachten. Damit bringt der EuGH ein weiteres Strukturprinzip des europäischen Verwaltungsrechts zum Ausdruck, die Achtung der verfahrensmäßigen und institutionellen Eigenständigkeit der Mitgliedstaaten. Eine daraus resultierende mögliche Ungleichbehandlung zwischen den Mitgliedstaaten ist die Konsequenz daraus, dass die Kompetenz hier bei den

Mitgliedstaaten liegt. Die Gemeinschaft kann aufgrund der Kompetenzverteilung nur eine äußerste Grenze der Ungleichbehandlung festlegen. Diese sind das Effektivitäts- und Äquivalenzprinzip, die ihre normative Grundlage in Art. 10 EG haben.

Zitiervorschlag: Obajtek, DeLuxe 2008, Kempter
<http://www.rewi.europa-uni.de/deluxe>

2. Vertiefende Lesehinweise

- **Kremer**, Gemeinschaftsrechtliche Grenzen der Rechtskraft, EuR 2007, 470
- **Rennert**, Bestandskraft rechtswidriger Verwaltungsakte und Gemeinschaftsrecht, DVBl. 2007, 400

3. Sachverhalt

Die Firma Kempter erhielt für den Export von Rindern Ausfuhrerstattungen. Nachdem sich herausstellte, dass ein Teil der ausgeführten Tiere am Ziel oder auf dem Weg verendet ist oder notgeschlachtet wurde, erhielt Kempter einen Rückforderungsbescheid. Die Klage gegen diesen Bescheid wurde abgewiesen, weil die Klägerin nicht nachgewiesen hat, dass die Rinder in ein Drittland ausgeführt worden seien. Die Rückforderung wurde bestandskräftig. Später erging das Urteil des EuGH Emsland Stärke in dem dieser feststellte, dass ein entsprechender Nachweis nur vor der Zahlung der Ausfuhrerstattung verlangt werden könne. Kempter wollte das Wiederaufgreifen des Verfahrens und die Aufhebung des Rückforderungsbescheides nach den Voraussetzungen des Urteils Kühne & Heitz gerichtlich durchsetzen. Das Gericht hatte Zweifel, ob die dritte und vierte Voraussetzung dieses Urteils vorlagen und legte dem EuGH vor.

4. Aus den Entscheidungsgründen

37 Wie jedoch der Gerichtshof in Erinnerung gerufen hat, ist diese Rechtsprechung unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Rechtssicherheit zu lesen, der zu den im Gemeinschaftsrecht anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätzen gehört. Insoweit ist festzustellen, dass die Bestandskraft einer Verwaltungsentscheidung, die nach Ablauf angemessener Klagefristen oder, wie im

Ausgangsfall, nach Erschöpfung des Rechtswegs eingetreten ist, zur Rechtssicherheit beiträgt und das Gemeinschaftsrecht daher nicht verlangt, dass eine Verwaltungsbehörde grundsätzlich verpflichtet ist, eine bestandskräftige Verwaltungsentscheidung zurückzunehmen (Urteil Kühne & Heitz, Randnr. 24).

(...)

41 In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass das System, das mit Art. 234 EG geschaffen wurde, um die einheitliche Auslegung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten zu gewährleisten, eine unmittelbare Zusammenarbeit zwischen dem Gerichtshof und den nationalen Gerichten durch ein Verfahren einführt, das der Parteiherrschaft entzogen ist (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 27. März 1963, *Da Costa u. a.*, 28/62 bis 30/62, Slg. 1962, 65, 81, vom 1. März 1973, *Bollmann*, 62/72, Slg. 1973, 269, Randnr. 4, und vom 10. Juli 1997, *Palmisani*, C-261/95, Slg. 1997, I-4025, Randnr. 31).

42 Wie nämlich der Generalanwalt in den Nrn. 100 bis 104 seiner Schlussanträge erläutert, beruht die Vorlage zur Vorabentscheidung auf einem Dialog des einen mit dem anderen Gericht, dessen Aufnahme ausschließlich von der Beurteilung der Erheblichkeit und der Notwendigkeit der Vorlage durch das nationale Gericht abhängt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. Juni 1981, *Salonia*, 126/80, Slg. 1981, 1563, Randnr. 7). Wie außerdem die Kommission und der Generalanwalt in den Nrn. 93 bis 95 seiner Schlussanträge anmerken, geht aus dem Urteil Kühne & Heitz keineswegs hervor, dass der Rechtsbehelfsführer im Rahmen seines gerichtlichen Rechtsbehelfs des innerstaatlichen Rechts die gemeinschaftsrechtliche Frage aufwerfen muss, die später Gegenstand der Vorabentscheidung des Gerichtshofs ist.

(...)

Zur zweiten Frage:

56 Wie der Generalanwalt in den Nrn. 132 und 134 seiner Schlussanträge ausführt, setzt das Gemeinschaftsrecht keine genaue Frist für die Einreichung eines Überprüfungsantrags. Die vierte Voraussetzung, die der Gerichtshof im Urteil Kühne & Heitz aufgestellt hat, kann daher nicht als Verpflichtung verstanden werden, den betreffenden Überprüfungsantrag innerhalb bestimmter Zeit zu stellen, nachdem der Antragsteller Kenntnis von der Entscheidung des Gerichtshofs erlangt hatte, auf die sich der Antrag selbst stützte.

57 Allerdings ist nach ständiger Rechtsprechung mangels einer einschlägigen Gemeinschaftsregelung die Bestimmung der zuständigen Gerichte und die Ausgestaltung von Verfahren, die den Schutz der dem Bürger aus dem Gemeinschaftsrecht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen, Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten, wobei diese Verfahren nicht weniger günstig gestaltet sein dürfen als bei entsprechenden Klagen, die nur innerstaatliches Recht betreffen (Äquivalenzgrundsatz), und die Ausübung der durch die Gemeinschaftsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren dürfen (Effektivitätsgrundsatz) (vgl. u. a. Urteile vom 13. März 2007, *Unibet*, C-432/05, Slg. 2007, I-2271, Randnr. 43, sowie vom 7. Juni 2007, *Van der Weerd u. a.*, C-222/05 bis C-225/05, Slg. 2007, I-4233, Randnr. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).

58 Der Gerichtshof hat dementsprechend entschieden, dass die Festsetzung angemessener Ausschlussfristen für die Rechtsverfolgung im Interesse der Rechtssicherheit mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 16. Dezember 1976, *Rewe*, 33/76, Slg. 1976, 1989, Randnr. 5, sowie *Comet*, 45/76, Slg. 1976, 2043, Randnrn. 17 und 18, *Denkavit italiana*, Randnr. 23, vom 25. Juli 1991, *Emmott*, C-208/90, Slg. 1991, I-4269, Randnr. 16, *Palmisani*, Randnr. 28, vom 17. Juli 1997, *Haahr Petroleum*, C-90/94, Slg. 1997, I-4085, Randnr. 48, und vom 24. September 2002, *Grundig Italiana*, C-255/00, Slg. 2002, I-8003, Randnr. 34). Solche Fristen sind nämlich nicht geeignet, die Ausübung der durch die Gemeinschaftsrechtsordnung verliehenen Rechte praktisch unmöglich zu machen oder übermäßig zu erschweren (Urteil *Grundig Italiana*, Randnr. 34).

59 Aus dieser ständigen Rechtsprechung folgt, dass die Mitgliedstaaten gestützt auf den Grundsatz der Rechtssicherheit verlangen können, dass ein Antrag auf Überprüfung und Korrektur einer bestandskräftigen Verwaltungsentscheidung, die gegen das Gemeinschaftsrecht in seiner späteren Auslegung durch den Gerichtshof verstößt, bei der zuständigen Verwaltungsbehörde innerhalb einer angemessenen Frist gestellt wird.

60 Demnach ist auf die zweite Frage zu antworten, dass die Möglichkeit, einen Antrag auf Überprüfung einer bestandskräftigen Verwaltungsentscheidung zu stellen, durch das Gemeinschaftsrecht in zeitlicher Hinsicht nicht beschränkt wird. Die Mitgliedstaaten können jedoch im Einklang mit den gemeinschafts-

rechtlichen Grundsätzen der Effektivität und der Äquivalenz angemessene Rechtsbehelfsfristen festlegen.