

Die Harmonisierung des Verwaltungsrechts im Zollkodex der Europäischen Gemeinschaften



**Eine Studie unter Berücksichtigung der Rechtsprechung der europäischen
und nationalen Gerichte und der Fortgeltung einzelstaatlicher Vorschriften
auf dem Gebiet des nationalen Zoll- und Abgabenrechts**

Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
der Juristischen Fakultät
der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

vorgelegt
von
Francisca Hochbaum
aus Brüssel

Halle (Saale), 2004

urn:nbn:de:gbv:3-000006614

[<http://nbn-resolving.de/urn/resolver.pl?urn=nbn%3Ade%3Agbv%3A3-000006614>]

Erstgutachter: Prof. Dr. Werner Meng

Zweitgutachter : Prof. Dr. Winfried Kluth

Mündliche Prüfung: Halle (Saale), 07.11.2003.

Inhalt

Einleitung	1
A. Gegenstand der Untersuchung.....	1
B. Gang der Untersuchung.....	7
Kapitel 1: Verwaltungsverfahrensrechtliche Bestimmungen	9
A. Die allgemeine zollrechtliche Entscheidung	9
I. Überblick über die Einzelfallregelungen im Zollkodex sowie im europäischen und nationalen Recht	9
II. Der Erlass von Verwaltungsentscheidungen	10
1. Rechtliches Gehör: Anhörungsrecht des Betroffenen und Anspruch auf Akteneinsicht.....	11
a. Zollkodex	11
aa. Öffnungsklausel des Art. 10	13
bb. Verhältnis der nationalen Vorschriften zu den Regelungen des Gemeinschaftsrechts.....	14
(1) Gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen: Allgemeine Rechtsgrundsätze zum rechtlichen Gehör und zur Akteneinsicht	14
(2) Verhältnis der nationalen Vorschriften zu den allgemeinen Rechtsgrund- sätzen	17
(a) Allgemeine Rechtsgrundsätze und - späteres - Sekundärrecht.....	17
(aa) Rechtsprechung des EuGH und des EuG für den Bereich Erlass/Erstattung und Nacherhebung von Abgaben	18
(bb) Bedeutung dieser Rechtsprechung für die allgemeine zollrechtliche Entscheidung	21
(b) Bindung der Mitgliedstaaten an die allgemeinen Rechtsgrundsätze	22
cc. Nationale Verwaltungsverfahrensvorschriften nach Maßgabe der allgemeinen Rechtsgrundsätze	26
(1) Deutschland	26
(a) Anhörungsrecht	27
(b) Recht auf Akteneinsicht	27
(c) Rechtsfolgen bei Verstoß	28
(2) Frankreich	28
(a) Positivrechtliche Festschreibung des Anhörungsrechts	29
(b) Recht auf Akteneinsicht	30
(c) Rechtsfolgen bei Verstoß	30
(3) England	31
(a) Inhalt und Grenzen des Anhörungsrechts	33
(b) Rechtsfolgen bei Verstoß	33
b. Vergleich mit sachgebietsspezifischen Verfahrensordnungen aus dem Bereich des direkten Gemeinschaftsvollzuges	34

aa.	Kartellrecht.....	34
(1)	Rechtliches Gehör.....	34
(2)	Recht auf Akteneinsicht.....	35
bb.	Antidumpingrecht.....	37
cc.	Beamtenrecht.....	38
c.	Zwischenergebnis	40
2.	Begründungspflicht von Verwaltungsmaßnahmen.....	42
a.	Zollkodex	43
aa.	Umfang	43
bb.	Rechtsfolge bei Verstoß	44
cc.	Ausgestaltung in den nationalen Rechtsordnungen.....	44
	(1) Deutschland	44
	(a) Grundsatz und Ausnahmen	44
	(b) Rechtsfolgen bei Verstoß	45
	(c) Überlagerungen durch den Zollkodex im Bereich des gemeinschaftlichen Zollrechts.....	46
	(2) Frankreich	46
	(a) Anwendungsfälle und Umfang.....	47
	(b) Rechtsfolgen bei Verstoß	49
	(c) Überlagerungen durch den Zollkodex im Bereich des gemeinschaftlichen Zollrechts.....	49
	(3) England	50
	(a) Voraussetzungen	50
	(b) Rechtsfolgen bei Verstoß	51
	(c) Überlagerungen durch den Zollkodex im Bereich des gemeinschaftlichen Zollrechts.....	52
b.	Vergleich mit dem Gemeinschaftsrecht	53
aa.	EG-V.....	53
	(1) Umfang der Begründungspflicht.....	53
	(2) Grenzen der Begründungspflicht	54
	(3) Rechtsfolgen bei Verstoß gegen die Begründungspflicht	54
bb.	Sachgebietsspezifische Verfahrensordnungen	55
	(1) Verordnung Nr. 17 - Kartellrecht	55
	(a) Schlichtes Auskunftsverlangen, Art. 11 Abs. 3 VO Nr. 17	55
	(b) Nachprüfungsanordnung: Prüfungsauftrag und -entscheidung, Art. 14 Abs. 2 und Abs. 3 VO Nr. 17	56
	(2) Antidumpingrecht	58
	(3) Beamtenrecht	58
c.	Zwischenergebnis	59
3.	Beginn der Wirksamkeit.....	61
a.	Zollkodex	61
b.	Ausgestaltung durch die nationalen Regelungen.....	62
aa.	Deutschland.....	62

bb.	Frankreich.....	63
cc.	England.....	64
c.	Vergleich mit Regelungen des unmittelbaren Gemeinschaftsvollzuges	64
aa.	EG-V	64
bb.	Sachgebietsspezifische Verfahrensordnungen	65
d.	Zwischenergebnis	65
4.	Frist.....	66
a.	Zollkodex	66
aa.	Ausgestaltung im deutschen Recht.....	67
bb.	Ausgestaltung im französischen Recht.....	68
cc.	Ausgestaltung im englischen Recht.....	68
b.	Vergleich mit Regelungen des unmittelbaren Gemeinschaftsrechtvollzuges	69
aa.	EG-V	69
bb.	Sachgebietsspezifische Verfahrensordnungen	69
	(1) Kartellrecht und Antidumpingrecht	69
	(2) Beamtenrecht	69
c.	Zwischenergebnis	69
5.	Rechtsmittelbelehrung.....	70
a.	Zollkodex	70
aa.	Ausgestaltung im deutschen Recht.....	71
bb.	Ausgestaltung im französischen Recht.....	71
cc.	Ausgestaltung im englischen Recht.....	71
b.	Vergleich mit Regelungen im Bereich des unmittelbaren Gemeinschaftsrechtvollzuges.....	72
aa.	EG-V	72
bb.	Sachgebietsspezifische Verfahrensordnungen	72
	(1) VO Nr. 17 - Kartellrecht	72
	(2) Antidumpingrecht und Beamtenrecht	72
c.	Zwischenergebnis	73
II.	Aufhebung und Änderung von Entscheidungen	73
1.	Aufhebung und Änderung von belastenden Verwaltungsakten nach dem Zollkodex	74
a.	Zulässigkeit der Aufhebung und Änderung belastender Entscheidungen.....	75
b.	Voraussetzungen der Aufhebung belastender Entscheidungen.....	77
aa.	Allgemeine Rechtsgrundsätze	78
bb.	Ergänzende nationale Bestimmungen	79
	(1) Deutschland	79
	(2) Frankreich	80
	(3) England	80
c.	Zwischenergebnis	80
2.	Aufhebung und Änderung begünstigender Verwaltungsakte.....	81
a.	Voraussetzungen nach dem Zollkodex	81
aa.	Rücknahme einer zollrechtlichen Entscheidung, Art. 8	81

bb.	Widerruf einer zollrechtlichen Entscheidung, Art. 9	81
cc.	Fristen	82
b.	Vergleich mit den nationalen Rechtsordnungen.....	83
aa.	Deutschland	83
bb.	Frankreich.....	85
c.	Vergleich mit den Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts hinsichtlich der Aufhebung von begünstigenden Verwaltungsakten	88
aa.	Allgemeine Rechtsgrundsätze	89
bb.	Sachgebietsspezifische Verfahrensordnungen	90
	(1) Kartellrecht	90
	(2) Antidumpingrecht	91
	(3) Beamtenrecht	92
d.	Zwischenergebnis	92
B.	Transnationale Verwaltungsakte: Die verbindliche Zolltarif-auskunft und die verbindliche Ursprungsbescheinigung, Art. 12.....	94
I.	Erteilung einer verbindlichen Zollauskunft	96
II.	Ungültigwerden einer verbindlichen Zollauskunft	96
1.	Rücknahme und Vertrauensschutz	96
2.	Ungültigwerden und Vertrauensschutz	97
3.	Änderung oder Widerruf der verbindlichen Zollauskunft.....	98
III.	Zwischenergebnis	98
C.	Abgabenbescheide	99
I.	Entstehung und Erhebung der Zollschuld.....	99
1.	Fälligkeit der Zollschuld.....	101
2.	Berechnung der Zollschuld.....	102
3.	Freie Verfügbarkeit über die Ware.....	103
II.	Entrichtung der Zollschuld	103
1.	Grundsatz.....	103
2.	Aussetzung der Zahlungspflicht	104
3.	Zahlungsaufschub, Art. 224.....	104
4.	Andere Zahlungserleichterungen, Art. 229	105
a.	Weitere Zahlungserleichterungen nach deutschem Recht.....	106
b.	Weitere Zahlungserleichterungen nach französischem Recht.....	107
c.	Weitere Zahlungserleichterungen nach englischem Recht.....	107
5.	Verzugsfolgen.....	108
a.	Zwangsvollstreckung, Art. 232 Abs. 1 a).....	108
aa.	Ausgestaltung im deutschen Recht.....	108
bb.	Ausgestaltung im französischen Recht.....	109
cc.	Ausgestaltung im englischen Recht.....	110
b.	Säumniszinsen, Art. 232 Abs. 1 b)	110
aa.	Ausgestaltung im deutschen Recht.....	111
bb.	Ausgestaltung im französischen und englischen Recht.....	111

c.	Ergänzende Anwendung weitergehender nationaler Vorschriften: Steuerliche Nebenleistungen, §§ 152 und 235 AO.....	111
6.	Zwischenergebnis	113
III.	Änderung und Aufhebung von Abgabenbeträgen	114
1.	Zollkodex	115
a.	Allgemeine Regelungen.....	115
aa.	Die Fristenregelung des Art. 221	115
bb.	Verlängerte Fristen.....	116
(1)	Fristverlängerung zu Gunsten des Zollschuldners.....	116
(2)	Fristverlängerung zu Gunsten der Verwaltung im Falle der strafbaren Handlung nach dem Zollkodex sowie die Ausgestaltung durch die nationalen Bestimmungen	116
cc.	Verteilung der Entscheidungskompetenz und Verfahren bei der Nacherhebung, dem Absehen von Nacherhebung und der Erstattung	119
(1)	Autonome Entscheidungsbefugnis der Behörden.....	119
(2)	Vorlageverpflichtung an die Kommission.....	120
dd.	Verhältnis von Antrag auf Erstattung und Erlass gegenüber dem Rechtsbehelf	122
ee.	Verzinsung des Erstattungsbetrages	124
b.	Änderung zu Lasten des Abgabenschuldners: Nacherhebung gemäß den Art. 220 und 221	125
aa.	Grundsatz.....	126
bb.	Anwendungsbereich: Korrektur auch mittels Erstbescheid	126
cc.	Grenzen der Nacherhebung	127
(1)	Vertrauenschutz.....	128
	(a) Nachträgliche Änderung der gesetzlichen Vorschriften, Art. 220 Abs. 2 a).....	128
	(b) Verbindliche Zolltarifauskunft und Verbindliche Warenursprungsauskunft, Art. 220 Abs. 2 i.V.m. Art. 217 Abs. 1 UA 2 b)	129
	(c) Irrtum der Zollbehörden, Art. 220 Abs. 2 b).....	130
	(aa) Irrtum der Zollbehörden	130
	(bb) Nichterkennbarkeit des Irrtums für den Zollschuldner	133
	(cc) Einhaltung aller geltenden Vorschriften	135
(2)	Grundsatz von Treu und Glauben.....	135
c.	Änderung zu Gunsten des Abgabenschuldners: Erlass und Erstattung und Rückforderungsansprüche des Bürgers gegen den Staat.....	135
aa.	Grundfall: Erstattung bzw. Erlass bei Differenz zwischen gesetzlich geschuldetem Betrag und gezahltem bzw. gefordertem Abgabenbetrag.....	136
(1)	Voraussetzungen.....	136
	(a) Nicht gesetzlich geschuldeter Abgabenbetrag, Art. 236 Abs. 1 1. Alt.	137
	(aa) Erhebung nach Ablauf der Verjährungsfrist	137
	(bb) Ungültigkeit einer Gemeinschaftsrechtsnorm.....	139
	(b) Unzulässige buchmäßige Erfassung.....	140

(2) Verwaltungsverfahren und vorläufige Maßnahmen	140
bb. Ausnahmen: Ausschluss von Erstattung/Erlass wegen Verstoßes gegen den Grundsatz von Treu und Glauben, Art. 236 Abs. 1 UA 3 - Betrügerisches Verhalten	141
cc. Weitere Erlass- und Erstattungstatbestände, Art. 237 - 239.....	141
(1) Erstattung wegen für einer ungültig erklärter Zollanmeldung, Art. 237	142
(2) Erlass und Erstattung aus Billigkeitserwägungen, Art. 239	144
(a) Antrag des Zollschuldners und Eigeninitiative der Behörde	144
(b) Verhältnis zur Nacherhebung gemäß Art. 220 Abs. 2	146
(c) Entscheidungen der Kommission, Art. 239 Abs. 1 2. Spiegelstrich i.V.m. Art. 905 DVO - Billigkeitserwägungen	146
2. Vergleich mit Regelungen im Bereich des unmittelbaren Gemeinschaftsrechtsvollzuges.....	150
a. Allgemeine Regelungen.....	150
b. Rückforderung und Nacherhebung.....	152
aa. EG-V.....	152
bb. Sachgebietsspezifische Verfahrensordnungen	153
(1) Beamtenrecht	153
(2) Kartellrecht und Antidumpingrecht.....	153
c. Erlass und Erstattung.....	153
aa. EG-V.....	153
bb. Sachgebietsspezifische Verfahrensordnungen	155
(1) Beamtenrecht und Kartellrecht	155
(2) Antidumpingrecht	155
3. Vergleich mit den Verfahrensregelungen der Mitgliedstaaten.....	156
a. Allgemeines	156
b. Erlass und Erstattung.....	157
aa. Deutschland	157
(1) Erstattung aus Rechtsgründen, § 37 Abs. 2 AO	157
(2) Erstattung und Erlass aus Billigkeitsgründen, §§ 163 und 227 AO	158
bb. Frankreich.....	160
cc. England.....	161
4. Zwischenergebnis	163
IV. Folgen der Nichteinhaltung sowie Maßnahmen zur Verhinderung des Verstoßes gegen Abgabenregelungen	167
1. Finanzieller Ausgleich der nichterfolgten Abgabeerhebung.....	168
2. Maßnahmen zur Bekämpfung der Nichteinhaltung der Abgabenregelungen	170
a. Repressive Maßnahmen: Sanktionen.....	170
aa. Strafrechtliche Sanktionen	171
(1) Rechtsetzungskompetenz der Gemeinschaft.....	171
(2) Rechtsetzungskompetenz und -verpflichtung der Mitgliedstaaten	173
(a) Deutschland	174
(b) Frankreich.....	175

(c) England.....	177
bb. Verwaltungs(straf-)rechtliche Sanktionen.....	179
cc. Zwischenergebnis	182
b. Präventive Maßnahmen : Zusammenarbeit und Kontrolle.....	183
aa. Rechtsgrundlagen der Zusammenarbeit	184
(1) Völkerrechtliche Übereinkommen.....	184
(2) Gemeinschaftsrechtliche Regelungen.....	185
bb. Datensysteme.....	186
(1) Das Zollinformationssystem	186
(a) Inhalt und Aufbau.....	187
(b) Datenschutz	187
(c) Rechtsschutz.....	188
(2) Flankierende Maßnahmen.....	189
cc. Grenzüberschreitende Amtshilfe	190
dd. Zwischenergebnis	191
Kapitel 2: Rechtsschutz.....	193
A. Rechtsschutz im Hauptverfahren	193
I. Rechtsschutz innerhalb des Zollkodexes, Art. 243-246.....	193
1. Allgemeine Verfahrensvoraussetzungen	194
a. Beschwer	194
aa. Maßnahme der Behörde, Art. 243 Abs. 1 S. 1	195
bb. Untätigkeit der Behörde, Art. 243 Abs. 1 S. 2	195
b. Verfahren in Fällen der Beteiligung der Europäischen Kommission.....	196
c. Örtliche Zuständigkeit	197
2. Aufbau und Systematik	197
a. Innerbehördlicher Rechtsbehelf, Art. 243 Abs. 2 a).....	198
b. Gerichtlicher Rechtsbehelf - Art. 243 Abs. 2 b).....	198
aa. Eingriff in die Organisationshoheit der Mitgliedstaaten.....	199
bb. Berechtigung zum Eingriff in den Bereich der nationalen Verwaltungs-organisation	200
(1) Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung: Art. 5 S. 1 EG-V	200
(2) Art. 5 S. 2 EG-V	201
(3) Art. 5 S. 3 EG-V	202
II. Zollrechtsschutz innerhalb der nationalen Rechtsordnungen	203
1. Allgemeines	203
a. Deutschland	203
b. Frankreich.....	204
c. England.....	207
2. Zulässigkeitsvoraussetzungen des inneradministrativen Rechtsbehelfsverfahrens.....	208
a. Deutschland	208
b. Frankreich.....	209
c. England.....	209
3. Gerichtliches Rechtsbehelfsverfahren in Zollangelegenheiten	210

a.	Klagearten und ihre Zulässigkeitsvoraussetzungen.....	211
aa.	Deutschland	211
(1)	Anfechtungsklage	211
(2)	Verpflichtungsklage.....	211
(3)	Untätigkeitsklage	212
bb.	Frankreich.....	213
(1)	Recours pour excès de pouvoir.....	213
(2)	Untätigkeitsklage	213
cc.	England.....	214
b.	Rechtsmittel gegen Entscheidungen der zweiten Instanz gemäß Art. 243 Abs. 2 b)	214
aa.	Deutschland.....	214
bb.	Frankreich.....	216
cc.	England.....	216
III.	Rechtsschutz gegen Maßnahmen im Bereich des unmittelbaren Vollzugs des Gemeinschaftsrechts	217
1.	EG-V.....	217
a.	Nichtigkeitsklage, Art. 230 EG-V	218
b.	Untätigkeitsklage, Art. 232 EG-V	220
2.	Sachgebietsspezifische Verfahrensregelungen.....	222
a.	Kartellrecht	222
b.	Antidumpingrecht	222
c.	Beamtenrecht	224
IV.	Zwischenergebnis	225
B.	Vorläufiger Rechtsschutz	228
I.	Voraussetzungen der behördlichen Aussetzung der Vollziehung nach dem Zollkodex....	228
1.	Maßnahme auf dem Gebiet des Zollrechts	228
2.	Begründete Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Entscheidung	229
a.	Konkretisierung im deutschen Recht.....	230
b.	Konkretisierung im französischen Recht.....	230
c.	Konkretisierung im englischen Recht.....	231
3.	Unersetzbarer Schaden	232
4.	Stellen einer Sicherheit.....	234
II.	Gerichtliche Aussetzung der sofortigen Vollziehung.....	236
1.	Keine Anwendbarkeit des Art. 244	236
2.	Anwendung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften	237
a.	Deutschland	237
b.	Frankreich.....	238
aa.	Sursis à exécution.....	238
(1)	Vollziehbarer Administrativakt	239
(2)	Gefahr eines schwer wiedergutzumachenden Schadens.....	240
(3)	Erfolgsaussichten des Hauptsacheverfahrens	240

bb. Rechtsschutz gegen ablehnende Entscheidungen im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes	241
c. England.....	242
(1) Erfolgsaussichten der Hauptsacheklage	243
(2) Vorläufigkeit der Maßnahme - Schadensersatzmöglichkeit.....	244
(3) Interessenabwägung - balance of convenience	245
3. Rechtsprechung des EuGH zu den Voraussetzungen der Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes durch die nationalen Gerichte.....	245
a. Die frühere Haltung des europäischen Gerichtshofes: Die Entscheidung DEUTSCHE MILCHKONTOR.....	246
b. Die jetzige Haltung des EuGH: Die Entscheidung ZUCKERFABRIK SÜDERDITHMARSCHEN und weitere Entscheidungen	246
aa. Grundlagen richterlicher Rechtsfortbildung durch den EuGH	248
bb. Gesetzesimmanente Rechtsfortbildung durch den EuGH	250
a. Grundsatz der verwaltungs- und verfahrensrechtlichen Autonomie der Mitgliedstaaten	250
(1) Dringlichkeit der richterlichen Rechtsfortbildung.....	251
(a) Umfassender Rechtsschutz der Marktbürger	252
(b) Schutz der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts	253
cc. Gesetzesübersteigende Rechtsfortbildung.....	255
c. Rechtliche Verbindlichkeit der Entscheidungen des EuGH.....	258
d. Vorgaben des EuGH.....	258
aa. Dringlichkeit.....	260
bb. Notwendigkeit	260
e. Unterschiede zwischen den vom europäischen Gerichtshof formulierten Anforderungen und den Voraussetzungen nach Art. 244.....	261
f. Auswirkungen der Rechtsprechung des Gerichtshofes auf die nationalen Verfahrensvorschriften	261
aa. Deutschland	261
bb. Frankreich.....	263
cc. England.....	263
4. Zwischenergebnis	264
Zusammenfassung und Ausblick	268
Literaturverzeichnis	274

Die Harmonisierung des Verwaltungsrechts im Zollkodex der Europäischen Gemeinschaften

Eine Studie unter Berücksichtigung der Rechtsprechung der europäischen und nationalen Gerichte und der Fortgeltung einzelstaatlicher Vorschriften auf dem Gebiet des nationalen Zoll- und Abgabenrechts

Einleitung

A. Gegenstand der Untersuchung

Stand in den ersten Jahren nach Gründung der Europäischen Gemeinschaften die Problematik des Verhältnisses von Normen des materiellen Gemeinschaftsrechts und des materiellen nationalen Rechts im Vordergrund, so hat sich - nachdem dort die heftigsten Kontroversen beigelegt sind - die wissenschaftliche Diskussion in der Folge auf die Frage nach einer möglichst einheitlichen und wirksamen Vollziehung des Gemeinschaftsrechts in konkreten Situationen, das heißt in der Verwaltung, verlagert. Kernpunkte dieser Debatte sind die Möglichkeiten und Grenzen der Europäisierung des nationalen Verwaltungsrechts sowie die Entwicklung eines Europäischen Verwaltungsrechts.¹

Dabei ist europäisches Verwaltungsrecht auf einigen Gebieten - zumindest partiell - schon Wirklichkeit geworden. Hervorzuheben ist hier zunächst das Beamtenrecht. So hat der Rat schon im Jahr 1968 auf der Grundlage des Art. 24 des Fusionsvertrages für die bei den Organen der Gemeinschaft beschäftigten Beamten und Bediensteten ein Statut erlassen, das eine vollkommen eigenständige Regelung gegenüber nationalem Recht des öffentlichen Dienstes trifft.² In ihm verbinden sich insbesondere Elemente französischen und deutschen Dienstrechts. Voraussetzung und Verfahren von Erlass und Änderung von Verwaltungsentscheidungen sowie die Möglichkeiten des Einzelnen hiergegen vorzugehen, werden in dieser Vorschrift detailliert geregelt. Es handelt sich mithin um eine Verfahrensordnung für einen abgeschlossenen Bereich.

¹ Vgl. nur: Bleckmann, DÖV 93, 837 ff.; Everling, NVwZ 87, 1 ff.; ders. DVBl. 83, 649 ff.; Kasten, DÖV 85, 570 ff.; Klein, Vereinheitlichung des Verwaltungsrechts im europäischen Integrationsprozess, S. 117 ff.; Schmidt-Aßmann, DVBl. 93, 924 ff.; ders. Zur Europäisierung des allgemeinen Verwaltungsrechts, S. 513 ff. in: FS Lerche; Schoch, JZ 95, 109 ff.; Schwarze, Eur. VerwR sowie ders.: Das Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss.

² VO des Rates Nr. 259/68, ABl. 1968, Nr. L, S. 1.

Ein weiterer Bereich, in dem die Gemeinschaft schon frühzeitig spezielle Verfahrensvorschriften festgelegt hat, stellt das Wettbewerbsrecht, genauer das Antidumpingrecht, dar. Die Besonderheit des Wettbewerbsrechts besteht dabei darin, dass es sich um den einzigen bedeutenden Tätigkeitsbereich der Gemeinschaft handelt, in dem nicht nur die Konzeption der Politik und Gesetzgebung, sondern auch die Verwaltung der Gemeinschaft übertragen ist, indem die Zuständigkeiten zur Wettbewerbsaufsicht bei der Kommission konzentriert sind. Durch diese Konzentration gekoppelt mit der Verwendung von Verordnungen als Instrument der Konkretisierung wird ein Höchstmaß an Einheitlichkeit im EG-Wettbewerbsrecht erzielt. Maßgebliche Verfahrensvorschriften finden sich insbesondere in der ersten Durchführungsverordnung zu den Art. 81 und 82 EG-V (n.F.) im Jahre 1962.³ Inzwischen hat sich aus Verordnungen, Mitteilungen, Verwaltungspraxis und Rechtsprechung ein detailliertes System des EG-Wettbewerbsrechts gebildet.

Daneben tragen die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz maßgeblich zu einer (Fort-)Entwicklung des europäischen Verwaltungsrechts bei. Hervorzuheben sind hier die vom Europäischen Gerichtshof⁴ entwickelten allgemeinen Rechtsgrundsätze, an denen sich die Verwaltungstätigkeit der Gemeinschaft zu orientieren hat. Es handelt sich hierbei nicht um eine eigene Rechtsquelle, sondern um eine Rechtskenntnisquelle bei der rechtsvergleichenden Auslegung des Gemeinschaftsrechts. Dabei wird in einem Prozess der wertenden Rechtsvergleichung in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten eine Lösung für eine gemeinschaftsrechtliche Frage gesucht, die sich in System, Strukturen und Ziele des Gemeinschaftsrechts einpasst. Klassisches Beispiel für dieses Vorgehen ist das Verfahren ALGERA⁵, in welcher der EuGH zu entscheiden hatte, ob und unter welchen Voraussetzungen die Hohe Behörde begünstigende rechtswidrige Verwaltungsakte zurücknehmen kann. Da das geschriebene Gemeinschaftsrecht keine Regelung enthielt und ein Rückgriff auf die Grundsätze des Völkerrechts nicht in Betracht kam, hat der EuGH die in den verschiedenen Mitgliedstaaten praktizierten Lösungen miteinander verglichen und ihnen den gemeinsamen Grundsatz entnommen, dass rechtswidrige Verwaltungsakte zurückgenommen werden können. Auf diesem Wege wurden verschiedene Grundsätze festgestellt, die unabhängig von ihrer ausdrücklichen Festschreibung durch den Gesetzgeber gelten und aufgrund der ihnen innerhalb der Normenhierarchie zugewiesenen Funktion als Ergänzung der primärrechtlichen Bestimmungen allen anderen gemeinschaftlichen

³ VO des Rates Nr. 17, ABl. 1962, Nr. 13, S. 204.

⁴ Im Folgenden auch: EuGH.

⁵ EuGH - Algera ./ Gemeinsame Verslg. der EGKS - Rs. 7/56 und 3-7/57, Slg. 57, 83.

Bestimmungen vorgehen. Zu nennen sind hier etwa der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, sowie der Grundsatz der Rechtssicherheit und der aus ihm abzuleitende Grundsatz des Vertrauensschutzes.

Zudem bemüht sich der gemeinschaftliche Gesetzgeber in letzter Zeit vermehrt, die exekutiven Funktionen auszubauen und verselbständigte Verwaltungseinheiten zu schaffen. Bekanntester Vertreter dieser neuen Gattung der juristischen Personen des europäischen öffentlichen Rechts⁶ ist Europol, das Europäische Polizeiamt mit Sitz in Den Haag/Niederlande, das auf der Grundlage des Art. K.1 Nr. 9 des Vertrages über die Europäische Union vor nunmehr 3 Jahren, am 1. Oktober 1998, seine Arbeit aufgenommen hat. Ziel der Organisation ist der Aufbau eines europaweiten Netzes und EDV-automatisierten Informationssystems zum Austausch von Informationen zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, des illegalen Drogenhandels und anderer Formen der internationalen Schwerkriminalität. Ein weiteres populäres Beispiel - vor allem im Hinblick auf den Euro - ist die im Jahre 1998 gegründete Europäische Zentralbank, deren Hauptaufgabe die Steuerung der Geldpolitik der Europäischen Union darstellt.

Auch im Bereich des hier zu untersuchenden europäischen Zollrechts hat der Gemeinschaftsgesetzgeber eine verselbständigte Verwaltungseinheit ins Leben gerufen, die organisation pour la lutte anti-fraude, kurz OLAF, der vor allem präventive Maßnahmen zur Gewährleistung der Einhaltung des gemeinschaftlichen Zollrechts zur Verfügung stehen. In dieser Funktion trägt sie zur Koordinierung grenzübergreifender Zollmaßnahmen bei und leistet den nationalen Zollbeamten fachliche Unterstützung.

Wird einerseits der Grundsatz vom mitgliedstaatlichen Vollzug des Gemeinschaftsrechts nicht in Frage gestellt, andererseits eine fortschreitende Europäisierung des Verwaltungsrechts nicht per se für unzulässig erklärt, ist es geboten, Voraussetzungen, Umfang und Grenzen europäischer Gesetzgebung und Rechtsprechung auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts sowie ihre Auswirkungen auf die nationalen Regelungswerke zu untersuchen.

Eine solche Untersuchung ist angesichts der lauter werdenden Vorbehalte gegenüber den Integrationsbestrebungen von EuGH und Gesetzgeber und dem Vorwurf, die nationalen Regelungen würden zur bloßen Zugriffsmasse des Gemeinschaftsrechts degradiert, dringend erforderlich. Denn das gedeihliche Fortbestehen und die weitere Integration der europäischen Nationen im Rahmen der Europäischen Union - die gerade im Hinblick auf die geplante Aufnahme neuer Mitgliedstaaten mit durchaus heterogenen Rechtskulturen

sich zunehmend schwieriger gestalten - setzen voraus, dass die maßgeblichen Vertreter und Repräsentanten dieser Union - und dies sind im Wesentlichen der Europäische Gerichtshof nebst dem Gericht erster Instanz, der Rat in seiner Funktion als Gemeinschaftsgesetzgeber sowie die Kommission - nicht nur toleriert werden, sondern ihr Handeln in vollem Umfang anerkannt und akzeptiert werden. Dies kann aber nur dann erfolgen, wenn die Systematik - sofern eine solche vorhanden ist, dies gilt es nicht zuletzt zu untersuchen -, der diese Maßnahmen folgen, transparent gemacht wird. Die Darstellung dieser Strukturen des Prozesses der Europäisierung des Verwaltungsrechts durch gemeinschaftlichen Gesetzgeber und europäische Gerichte will die vorliegende Arbeit leisten.

Angesichts der Komplexität und Vielfältigkeit der vom europäischen Gemeinschaftsrecht erfassten Rechtsgebiete muss sich die Untersuchung dabei auf einen bestimmten Bereich beschränken.

Als Untersuchungsgegenstand bietet sich das gemeinschaftliche Zollrecht an, das in der vom Rat am 12.10.1992 erlassenen Verordnung EWG Nr. 2913/92 zur Festlegung des Zollkodexes der Gemeinschaften⁷, kurz: dem Zollkodex, und den dazu erlassenen Durchführungsvorschriften der Kommission⁸ zusammengefasst wurde. Denn mit diesem Regelungswerk, welches am 1. Januar 1994⁹ in Kraft trat, wurde zum ersten Mal ein umfassendes, auf europäischer Rechtsebene statuiertes und in allen Mitgliedstaaten geltendes einheitliches Zollrecht geschaffen, das auch Antworten auf verwaltungsrechtliche Fragestellungen gibt. Ziel des Zollkodexes ist zum einen, die Zusammenfassung und Kodifizierung des bis dahin über unzählige Rechtsakte verstreuten Zollrechts¹⁰, die, wie die Kommission bemerkte, "über eine ganze Amtsblattbibliothek verteilt" seien.¹¹ Zum anderen erfolgen im Rahmen des Zollkodexes verschiedene Neuregelungen, die dazu beitragen sollen, wirtschaftliche Ungleichheiten und Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen.

⁶ Vgl. dazu allgemein: Helfritz, Verselbständigte Verwaltungseinheiten der Europäischen Union - Zur Notwendigkeit einer juristischen Person des europäischen öffentlichen Rechts.

⁷ VO (EWG) Nr. 2913/92 des Rates v. 12.10.92, ABl. 1992, Nr. L 302, S. 1.

⁸ VO (EWG) Nr. 2454/93 der Kommission v. 2.7.93 mit Durchführungsvorschriften, ABl. 1993, Nr. L 253, S. 1, geändert durch VO (EWG) Nr. 3665/93 v. 21.12.93, ABl. 1993, Nr. L 335, S. 1.

⁹ Art. 253 Abs. 2 Zollkodex, Lediglich für das Vereinigte Königreich galt eine längere Übergangsfrist bis zum 31.12.94 in bezug auf den das Rechtsbehelfsverfahren regelnden Titel VIII (Art. 253 Abs. 3 Zollkodex).

¹⁰ Das Zollrecht bestand z. B. im Jahr 1988 aus mehr als 250 Verordnungen und etwa 24 Richtlinien; so: Bartsch, JURA 93, 347/348. Durch Art. 251 des Zollkodexes wurden etwa 45 Verordnungen und Richtlinien ausdrücklich aufgehoben.

¹¹ S. Duric, RIW 91, 409.

Der Zollkodex und die dazu ergangenen Durchführungsverordnungen bieten sich vor allem auf Grund der Art seiner Vollziehung als Untersuchungsgegenstand an. Im Gemeinschaftsrecht lassen sich ähnlich der föderalen Kompetenzverteilung des Grundgesetzes verschiedene Arten der Vollziehung feststellen:

Dabei wird nach den vollziehenden Organen unterschieden. Wird das Gemeinschaftsrecht von den Gemeinschaftsorganen selbst vollzogen, spricht man von direktem Vollzug. Sind dagegen die Mitgliedstaaten für die Durchführung des Gemeinschaftsrechts zuständig, liegt so genannter indirekter Vollzug vor.

Im Bereich des indirekten Vollzuges, der nach wie vor den Regelfall darstellt, wird weiter danach differenziert, ob das Gemeinschaftsrecht mittels nationaler Durchführungsvorschriften umgesetzt wird oder ob es unmittelbar angewendet wird. Dies ist bei Verordnungen und allgemeinen Entscheidungen der Fall.

Das in Verordnungen geregelte Zollrecht gehört diesem letztgenannten Bereich an und befindet sich damit an der Schnittstelle zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht. Denn sobald das gemeinschaftliche Zollrecht einen Sachverhalt nicht ausdrücklich regelt, stellt sich die Frage, auf Grundlage welcher Vorschriften - nationaler oder gemeinschaftlicher - die nationalen Behörden handeln sollen. In diesem Zusammenhang kommt der Auslegung der verfahrensrechtlichen Bestimmungen des Zollkodexes eine besondere Bedeutung zu. Dieser Frage soll vorrangig nachgegangen werden.

Bei den verfahrensrechtlichen Bestimmungen dieses europäischen Zollgesetzes handelt es sich zum einen um allgemeine Verfahrensvorschriften, welche gemäß den in der Präambel niedergelegten Zielvorstellungen - "die Anwendung der (...) Maßnahmen sicherstellen sollen". Dazu zählen die Regelungen über Erlass und Aufhebung von zollrechtlichen Entscheidungen, Art. 6 ff.¹² und 12 ff. und die Vorschriften über die Änderung von Abgabenbescheiden, Art. 220 ff. und 235 ff.

Materielle Rechte sind für den Einzelnen aber nur immer insoweit von Bedeutung, als sie auch im Falle ihrer Verletzung gerichtlich durchgesetzt werden können. Die Rechtsschutzgarantie ist mithin einer der tragenden Grundsätze in einer Rechtsgemeinschaft wie sie die Europäische Union eine darstellt. Entsprechend ihrer fundamentalen Bedeutung hat sie ihren Nieder-

¹² Nicht näher bezeichnete Art. sind solche des Zollkodexes.

schlag nicht nur in den primärrechtlichen Bestimmungen gefunden, sondern auch der Zollkodex enthält Regelungen, die den Mitgliedstaaten die Bereitstellung eines zweistufigen Rechtsbehelfssystems - einer innerbehördlichen Kontrolle sowie auf der zweiten Stufe einer Überprüfung des Verwaltungshandlens durch eine unabhängige Instanz - auferlegt, wobei letztere durch die ihr eigene Vorlageberechtigung bzw. im Falle einer letztinstanzlichen Einrichtung Vorlageverpflichtung die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts und die letztinstanzliche Kontrolle durch den europäischen Gerichtshof gewährleisten soll. Damit werden auf Gemeinschaftsebene die Rahmenbedingungen der Rechtsschutzmöglichkeiten festgelegt, die den Wirtschaftsbeteiligten gegen Entscheidungen der nationalen Zollbehörden zustehen, Art. 243-246.

Soweit die nationalstaatlichen Rechtsordnungen entsprechende Institutionen im Bereich des Zollrechts noch nicht vorsahen, greifen diese Vorschriften nicht nur in das Verwaltungsprozessrecht der Mitgliedstaaten ein, sondern berühren auch organisationsrechtliche Befugnisse.

Anhand des Zollkodexes soll der Frage der Kompetenz des Gemeinschaftsgesetzgebers zum Erlass verwaltungsrechtlicher Bestimmungen nachgegangen werden und dargestellt werden, wie sich die Regelungen des Zollkodexes zu den teilweise überlagerten Bestimmungen der nationalen Rechtsordnungen verhalten. Letztere sind als Vergleichsmaßstab von Interesse, da sie die von den nationalen Gesetzgebern und Richtern erarbeiteten Lösungen für die sich im Zollrecht ergebenden Probleme darstellen bzw. darstellten.

Da die Betrachtung der nationalen Rechtsordnungen aller 15 Mitgliedstaaten den Rahmen einer solchen Arbeit sprengen würde, musste eine Auswahl vorgenommen werden. Als repräsentative Vertreter der kontinentalen Rechtsordnungen innerhalb der Gemeinschaft werden Deutschland und Frankreich, als Vertreter einer anderen, eigenständigen Rechtstradition England untersucht. Dabei soll besondere Beachtung der Frage geschenkt werden, wie sich die unterschiedlichen Rechtstraditionen und vor allem das Verständnis von Staat im allgemeinen und Verwaltung im besonderen auf die Rezeption des gemeinschaftlichen Zollrechts auswirken. Dabei dient diese funktionelle rechtsvergleichende Betrachtung dazu, herauszufinden, welche Konsequenzen die Beibehaltung, Änderung oder Abschaffung bestimmter Normen haben.¹³ Im Weiteren soll diese Vergleichung zu einem besseren Verständnis der Normen und Institute des gemeinschaftlichen Zollrechts beitragen.

Des Weiteren werden verfahrensrechtliche Vorschriften des Gemeinschaftsrechts in die Untersuchung mit einbezogen, um den vom Gemeinschaftsgesetzgeber im Zollkodex gewählten Lösungsmodellen entsprechende Regelungen auf anderen Rechtsgebieten vergleichend gegenüber zu stellen. Aufgabe der Vergleichung ist hierbei die Erkenntnis des gesetzgeberischen Zweckes der einzelnen Bestimmungen. Dadurch könnten auch noch offene Fragen hinsichtlich der Auslegung der einzelnen Vorschriften beantwortet werden.

Als Bezugsobjekte dieser vergleichenden Betrachtung werden Vorschriften aus Bereichen des direkten Vollzugs herangezogen, die wie der Zollkodex über eine bereichsspezifische Verfahrensordnung verfügen: Ausgewählt wurden das Beamtenstatut, das Antidumpingrecht und das Kartellrecht, wobei insbesondere die Grundsätze des Verfahrens im Bereich des Wettbewerbsrechts auch für den Bereich des Zollrechts Vorbildfunktion haben könnten.¹⁴

Die konkreten Fragestellungen, die an die verwaltungsrechtlichen Bestimmungen des Zollkodexes herangetragen werden, lassen sich dabei aus dem Zollkodex selbst ableiten. Danach soll der Zollkodex dazu beitragen, die Anwendung der zolltariflichen und sonstigen Maßnahmen sicherzustellen, die im Rahmen des Warenverkehrs zwischen der Gemeinschaft und Drittländern auf Gemeinschaftsebene erlassen worden sind.

Die Untersuchung wird zeigen, ob und wieweit der Zollkodex sieben Jahre nach seinem Inkrafttreten am 1.1.1994 den damals geäußerten Einschätzungen, es handele sich um einen Meilenstein¹⁵ in der Entwicklung eines europäischen Verwaltungsrechts gerecht wird und die in der Präambel niedergelegten Zielsetzungen realisiert werden konnten.

B. Gang der Untersuchung

Die Arbeit gliedert sich in zwei große Bereiche, die dann ihrerseits weiter untergliedert sind. Dabei handelt es sich zum einen um den Bereich des Verwaltungsverfahrensrechts und zum anderen um den des Rechtsschutzes.

¹³ Zur funktionellen Rechtsvergleichung allgemein: Rheinstein, Einführung in die Rechtsvergleichung, S. 25-28, insb. S. 26.

¹⁴ Vgl. EuG - Eyckeler & Malt / Kommission - Rs. T-42/96, Slg. 98, II-401/425, Rn. 79, 80.

¹⁵ Bartsch, JURA 93, 347.

Im ersten Teil der Untersuchung werden zunächst die Regelungen der allgemeinen zollrechtlichen Entscheidung und der verbindlichen Zollauskünfte dargestellt. Im Rahmen dieser Untersuchung werden dabei das Verhältnis nationales Recht - Zollkodex und die Einflüsse der Rechtsprechung erörtert; in einem zweiten Schritt werden die so gefundenen Ergebnisse mit entsprechenden Bestimmungen des Gemeinschafts-(verwaltungs-)rechts aus Bereichen des direkten Vollzuges, nämlich des Beamtenstatutes sowie den verfahrensrechtlichen Bestimmungen aus dem Bereich des Wettbewerbsrechts sowie den nationalen Rechtsordnungen verglichen.

Im Weiteren werden verschiedene Bestimmungen im Bereich der im Zollkodex gesondert geregelten Abgabenbescheide untersucht. Dabei wird eine chronologische Betrachtung gewählt und zunächst Voraussetzungen von Entstehung und Entrichtung der Zollschuld dargestellt und im weiteren die Modalitäten von Änderung und Aufhebung von Abgabenbescheiden erörtert. In diesem Bereich wird insbesondere auf die dazu ergangene Rechtsprechung der europäischen Gerichte eingegangen, die zur näheren Ausgestaltung der zollrechtlichen Bestimmungen beigetragen hat.

Im zweiten Teil der Arbeit werden die Möglichkeiten des Einzelnen dargestellt, gegen Entscheidungen auf dem Gebiet des gemeinschaftlichen Zollrechts vorzugehen. Dazu werden die Rahmenbedingungen des Zollkodexes und deren nähere Ausgestaltung durch die nationalen Rechtsordnungen untersucht. Besondere Beachtung wird dabei die Frage der Kompetenz der europäischen Gerichte zur Auslegung der zollrechtlichen Bestimmungen über die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes finden.

Kapitel 1: Verwaltungsverfahrensrechtliche Bestimmungen

A. Die allgemeine zollrechtliche Entscheidung

I. Überblick über die Einzelfallregelungen im Zollkodex sowie im europäischen und nationalen Recht

Die allgemeine zollrechtliche Entscheidung ist in Art. 4 Nr. 5 legaldefiniert. Es handelt sich hierbei um "eine hoheitliche Maßnahme auf dem Gebiet des Zollrechts zur Regelung eines Einzelfalls mit Rechtswirkung für eine oder mehrere bestimmte oder bestimmbare Personen". Das Procedere regelt Art. 6. Danach muss, wer bei den Zollbehörden eine Entscheidung beantragt, alle Angaben und Unterlagen beibringen, die von diesen Behörden für die Entscheidung benötigt werden. Sie muss so bald wie möglich ergehen und dem Antragsteller schriftlich bekannt gegeben werden. Schriftliche Entscheidungen, mit denen Anträge abgelehnt werden und die für die Personen, an die sie gerichtet sind, nachteilige Folgen haben, sind zu begründen. Sie müssen eine Belehrung über die Möglichkeit enthalten, einen Rechtsbehelf einzulegen.

Aufgrund der Ähnlichkeit zum Begriff des deutschen Verwaltungsaktes wird die zollrechtliche Entscheidung auch als "europäischer Verwaltungsakt" bezeichnet.¹⁶ Die Definition des deutschen Verwaltungsaktes in § 35 Verwaltungsverfahrensgesetz¹⁷ und die gleichlautende Bestimmung in § 118 Abgabenordnung¹⁸ unterscheiden sich von derjenigen des Zollkodexes lediglich dadurch, dass im deutschen Recht ausdrücklich die Behörde als erlassende Stelle genannt ist. Dies ist im Zollrecht nicht notwendig, da aus anderen Bestimmungen des Zollkodexes - Art. 6 und Art. 243, in denen die Zollbehörden ausdrücklich als erlassende Stellen genannt sind - ersichtlich wird, dass nur Entscheidungen der Zollbehörden gemeint sind.

Die zollrechtliche Entscheidung ähnelt der Entscheidung gemäß Art. 249 EG-V insofern, als auch diese einen Einzelfall rechtsverbindlich regelt. Ein Unterschied besteht jedoch insoweit, als nach Art. 249 EG-V neben Bürgern

¹⁶ Witte, ZfZ 93, 162/ 165.

¹⁷ Verwaltungsverfahrensgesetz v. 25.05.1976, im folgenden: VwVfG, BGBl. I S. 1253, in der Fassung vom 12.09.1996, BGBl.I, S. 1354.

¹⁸ Abgabenordnung (AO 1977) v. 16.3.77, BGBl. I S. 613, BStBl. I S. 157; im folgenden: AO.

auch die Mitgliedstaaten als Adressaten in Betracht kommen. Dies bedeutet aber lediglich, dass in diesen Fällen individualadressierte Entscheidungen ausscheiden, beeinflusst jedoch nicht die Qualifizierung dieser Entscheidungen als Einzelfallentscheidungen¹⁹.

Auch der Anwendungsbereich des französischen *acte administratif unilatéral* ist weiter als der der Entscheidung nach dem Zollkodex und dem des deutschen Verwaltungsaktes und umfasst nicht nur Einzelregelungen, sondern auch Verordnungen.²⁰

Das englische Verwaltungsrecht ist eine vergleichsweise neue Rechtsmatte. Noch im Jahre 1963 bemerkte Lord Reid: "We do not have a developed system of administrative law - perhaps because until fairly recently we did not need it."²¹ Wesentliche Schritte zur Schaffung eines eigenständigen englischen Verwaltungsrechts sind erst zu Beginn der 70er Jahre erfolgt, wobei insbesondere der Report by Justice "Administration under Law" hervorzuheben ist, der u.a. die Verabschiedung eines Katalogs von Prinzipien des Verwaltungsrechts anstrehte.²² Dabei erfolgte die Entwicklung des englischen Verwaltungsrechts in der Tradition des Common Law in der Regel durch richterliche Spruchpraxis²³, mithin in Anlehnung an die Entwicklung der einzelnen Rechtsbehelfe, denn die Rechtsfigur des Verwaltungsaktes als solchem ist dem englischen Common law unbekannt.²⁴

II. Der Erlass von Verwaltungsentscheidungen

Verfahrensvorschriften im hier interessierenden Zusammenhang ordnen insbesondere die auf den Erlass eines Verwaltungsaktes oder auf Abschluss eines Vertrages gerichtete Tätigkeit einer Behörde. Gegenständlich gehören zu diesem außenwirksamen Verwaltungsverfahren vor allem die Vorschriften über die Anhörung Beteigter, sowie über Formen, Fristen und Zustellung.²⁵ Diese Regelungen sind unabhängig von ihrer Kodifikation wesentliche Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips für den Bereich administrativen Handelns. Diese Aussage gilt - ungeachtet der spezifisch deutschen Begriffsprägung

¹⁹ Weber, Das Verwaltungsverfahren, S. 55/58.

²⁰ Hübner/Constantinesco, Einführung in das französische Recht, S. 82.

²¹ In Ridge v. Baldwin (1964) 2 The All England Reports 66 (76).

²² Rengeling, KSE 27, S. 154 f.

²³ Spoerr, VerwA 82 (1991), 25/26.

²⁴ Spoerr, VerwA 82 (1991), S. 25/40; Von Looper, Verwaltungsrechtspflege in England, S. 132 f.

²⁵ Rengeling, KSE 27, S. 34 f.

der Rechtsstaatlichkeit - auch in anderen Rechtsordnungen und hat ihren Niederschlag in den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Gemeinschaftsrechts gefunden.²⁶

Die Untersuchung beschränkt sich auf einige wesentliche Verfahrensvorschriften. Dabei wird zunächst der Grundsatz des rechtlichen Gehörs behandelt, der durch das allgemeine Gemeinschaftsrecht eine umfassende Auslegung erfahren hat.

1. Rechtliches Gehör: Anhörungsrecht des Betroffenen und Anspruch auf Akteneinsicht

Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs ist Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips.²⁷ Notwendige Ergänzung dieses Anspruchs ist das Recht auf Akteneinsicht²⁸, denn der Betroffene kann seine Rechte nur dann wirksam wahrnehmen, wenn er die Tatsachen und Beweismittel der Behörde kennt.²⁹ Dazu ist ein umfängliches Einsichtsrecht erforderlich, da die Gefahr besteht, dass die Behörde nur die belastenden Unterlagen heranzieht, die Ermittlungsakten aber durchaus auch entlastendes Beweismaterial enthalten können, das dem Betroffenen gerade dann zur Verfügung stehen muss, wenn es die Behörde nicht berücksichtigt hat.³⁰

a. Zollkodex

Im Rahmen des Verwaltungsverfahrens vor Erlass einer Entscheidung sieht die Durchführungsverordnung zum Zollkodex in zwei Fällen ausdrücklich ein Recht des Betroffenen auf Stellungnahme und Einsicht in die entscheidungsrelevanten Dokumente vor. Es handelt sich dabei zum einen um das Recht des Betroffenen auf Einsicht und Stellungnahme bezüglich der Dokumente, die die nationalen Behörden der Kommission zur Entscheidung vorlegen, wenn sie der Ansicht sind, dass aus Gründen des Vertrauenschutzes von der nachträglichen Erfassung der Abgabenbeträge abgesehen werden sollte oder insofern Zweifel bestehen, Art. 871 DVO. Durch die dem

²⁶ Weber, Das Verwaltungsverfahren, S. 55/73, in: Schweitzer, Eur. VerwR.

²⁷ Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 28 Rn. 2.

²⁸ Sedemund, Allgemeine Prinzipien des Verwaltungsverfahrensrechts, in: Eur. VerwR im Werden, S. 45/48 f.

²⁹ Gassner, DVBl. 95, 16/18.

³⁰ Sedemund, aaO, S. 45/49; Gassner, DVBl. 95, 16/20.

Betroffenen eingeräumte Möglichkeit, die Vorlage der Behörde durch eigene Erklärungen zu ergänzen, soll gewährleistet werden, dass die Kommission sofort über alle zur Entscheidungsfindung erforderlichen Angaben verfügt, um so die Verzögerung des Vorgangs durch die nachträgliche Anforderung weiterer Angaben zu vermeiden.

Ferner begründen im Verfahren von Nacherhebung, Erlass und Erstattung die Art. 872 a und 906 a DVO die Verpflichtung der Kommission, vor Erlass einer belastenden Entscheidung dem Betroffenen Einsicht in alle der Entscheidung zu Grunde liegenden Unterlagen zu gewähren und Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme zu geben.

Eine weiter gehende allgemeine Verpflichtung, den Betroffenen vor Erlass belastender Maßnahmen anzuhören, enthält das Zollrecht nicht. Es stellt sich daher die Frage, ob den Wirtschaftsteilnehmern im Bereich des europäischen Zollrechts über die oben genannten Fälle hinaus Anhörungs- und Einsichtsrechte zustehen. Diese Rechte könnten sich nach ergänzend heranzuziehenden nationalen Vorschriften und/oder den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Gemeinschaftsrechts bestimmen.

Als Bestandteil des Gemeinschaftsrechts hat der Zollkodex Vorrang gegenüber dem nationalen Recht und verdrängt entgegen stehende nationale Vorschriften in seinem Anwendungsbereich.³¹ Wie sich schon aus dem Titel "Kodex" sowie Art. 1 ergibt, handelt es sich bei diesem Regelungswerk und den dazu erlassenen Durchführungsverordnungen um eine in sich abgeschlossene und abschließende Regelung einer Rechtsmaterie, die eine Ergänzung durch andere Vorschriften im Grundsatz nicht vorsieht.

Die nationalen Vorschriften dürfen daher nicht zur Ausgestaltung solcher Sachgebiete herangezogen werden, die schon im Zollkodex und in den Durchführungsverordnungen geregelt sind.³² Dies wäre eine unzulässige Modifikation des Gemeinschaftsrechts durch das nationale Recht.

Zollrechtliche Entscheidungen sind in Titel 1, Abschnitt 2 des Zollkodexes geregelt. In den Art. 6 bis 10 sind die Voraussetzungen für Erlass und Aufhebung von zollrechtlichen Entscheidungen geregelt. Da sich hier keine Regelungen über die Gewährung rechtlichen Gehörs finden, könnte die ergänzende Anwendung nationaler Bestimmungen unzulässig sein, sofern die Entscheidung und ihre Voraussetzungen im Zollkodex abschließend geregelt sind. Allein das Vorhandensein grundlegender Bestimmungen hinsichtlich

³¹ Witte, in: Witte, ZK, Vor Art. 1 Rn. 11.

zollrechtlicher Entscheidungen schließt die ergänzende Anwendung nationalen Rechts aber nicht von vornherein aus. Der Zollkodex steht der Anwendung nationaler Regelungen vielmehr nur entgegen, soweit er selbst hinsichtlich eines bestimmten Bereiches eine ausdrückliche Regelung enthält. Da die Anhörungsrechte im Bereich des Verfahrens vor Erlass einer belastenden allgemeinen Entscheidung i.S.v. Art. 6 überhaupt nicht geregelt sind, könnte insoweit ein Rückgriff auf die nationalen Vorschriften zulässig sein.

aa. Öffnungsklausel des Art. 10

Art. 10 ordnet an, dass die Art. 8 und 9 - welche die Änderung von begünstigenden zollrechtlichen Entscheidungen regeln - nicht solche einzelstaatlichen Vorschriften berühren, nach denen eine Entscheidung aus Gründen unwirksam ist oder wird, die nicht unmittelbar das Zollrecht betreffen.

Nach der Öffnungsklausel des Art. 10 gelten einzelstaatliche Vorschriften mithin neben den Regelungen des Zollkodexes, soweit sie nicht unmittelbar das Zollrecht betreffen, sondern allgemeinen Charakter haben³³ und ihre Verletzung die Unwirksamkeit der Maßnahme zur Folge hat. Art. 10 enthält mithin eine "Unberührtheitsklausel" dergestalt, dass er die Unwirksamkeit einer Entscheidung aus nationalrechtlichen Gründen zulässt, sofern die Gründe nicht spezifisch zollrechtlicher Art sind. Die Formulierung "unwirksam ist oder wird" in Art. 10 ist weit zu verstehen und umfasst die Nichtigkeit einer Entscheidung ebenso wie deren Aufhebbarkeit nach Maßgabe einzelstaatlicher Vorschriften.³⁴

Die nationalen Regelungen über das Anhörungsrecht und das Recht auf Akteneinsicht sind Vorschriften allgemeinen Charakters. Bei Verstoß gegen diese Vorschriften kommt nach den Bestimmungen der hier untersuchten Rechtsordnungen zumindest die Aufhebung der entsprechenden Maßnahme in Betracht.³⁵ Mithin steht Art. 10 der ergänzenden Anwendung nationaler Vorschriften über das Recht auf Anhörung und den Anspruch des Einzelnen auf Akteneinsicht nicht entgegen.

³² Witte, in: Witte, ZK, Vor Art. 1 Rn. 16.

³³ Vgl. Scherney, Die Änderung einer Entscheidung im Zollrecht, S. 18.

³⁴ Friedrich, in: S/W, ZK, Art. 10 Rn. 1, 2.

³⁵ Vgl. etwa: Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 28 Rn. 78 und § 29 Rn. 43 für das deutsche Recht auf Anhörung und Akteneinsicht.

bb. Verhältnis der nationalen Vorschriften zu den Regelungen des Gemeinschaftsrechts

Der Anwendung der nationalen Vorschriften bzgl. der Verteidigungsrechte könnten jedoch andere Regelungen des sonstigen Gemeinschaftsrechts - wie etwa die allgemeinen Rechtsgrundsätze - vorgehen. Dies wird auch durch Art. 10 nicht ausgeschlossen: Dort ist lediglich klargestellt, dass im Bereich der allgemeinen zollrechtlichen Entscheidung die Art. 8 und 9 allgemeine nationale Vorschriften nicht beeinträchtigen. Nicht bestimmt ist das Verhältnis zwischen den nationalen Vorschriften und allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Gemeinschaftsrechts. Vor einer genaueren Darstellung der nationalen Bestimmungen ist daher zu klären, ob sie durch anderweitiges Gemeinschaftsrecht modifiziert oder gar ausgeschlossen werden.

(1) Gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen: Allgemeine Rechtsgrundsätze zum rechtlichen Gehör und zur Akteneinsicht

Anhörungsrechte des Beteiligten im Rahmen von Verfahren, die zu Maßnahmen führen, die den Betroffenen belasten können, finden sich im primären Gemeinschaftsrecht nicht. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus dem im Zuge des Vertrages von Amsterdam³⁶ durch Art. 255 EG-V eingeführten Jedermann-Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Gemeinschaft. Denn dieser Anspruch gibt lediglich ein Recht auf ein Sich-informieren, während das Recht auf Akteneinsicht im Rahmen der Anhörung ein Recht auf ein Informiert-werden durch die Behörde darstellt.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs handelt es sich bei dem Recht auf Anhörung im Rahmen von Verwaltungsverfahren jedoch um einen allgemeinen Rechtsgrundsatz, der gerade auch in den Fällen Geltung beansprucht, in denen es keine einschlägigen Verfahrensregeln gibt.³⁷ Denn

³⁶ Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der EG sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte v. 2.10.1997, ABl. 1997, Nr. C 340, S. 1 ff.

³⁷ EuGH - SNUPAT /. Hohe Behörde - Rs. 42 u. 49/59, Slg. 61, 109/114, Ls. 1; EuGH - Alvis /. Rat - Rs. 32/62, Slg. 63, 107/123 (Erlass von Disziplinarmaßnahmen gegen Bedienstete); EuGH - Transocean Marine Paint Association /. Kommission - Rs. 17/74, Slg. 74, 1063/1080 f., Rn. 15; EuGH - Hoffmann-La Roche /. Kommission - Rs. 85/76, Slg. 79, 461/511 ff.; EuGH - Belgien /. Kommission ("Meura") - Rs. 234/84, Slg. 86, 2263/2289; EuGH - Hoechst /. Kommission - Verb. Rs. 46/87 und 227/88, Slg. 89, 2859/2923, Rn. 14, 15: "der Anspruch auf rechtliches Gehör in Verwaltungsverfahren, die zu Sanktionen führen können, beachtet werden ...". S. 2924, Rn. 16: "Wenn gleich sich somit bestimmte Rechte der Verteidigung nur auf streitige Verfahren im Anschluss an eine Mitteilung von Beschwerde-

die allgemeinen Rechtsgrundsätze sind unabhängig von ihrer positivrechtlichen Festschreibung zu beachten.³⁸ So hat der Gerichtshof in der Entscheidung HOFFMANN-LA ROCHE³⁹ festgestellt, dass der Grundsatz des rechtlichen Gehörs nicht nur im Verwaltungsprozess gilt, sondern auch im Verwaltungsverfahren zu beachten ist. Danach muss demjenigen, gegen den die Kommission ein Verwaltungsverfahren eingeleitet hat, im Laufe dieses Verfahrens Gelegenheit gegeben werden, zum Vorliegen und zur Erheblichkeit der behaupteten Tatsachen und Umstände sowie zu den von der Kommission für ihre Behauptung einer Verletzung des Gemeinschaftsrechts herangezogenen Unterlagen Stellung zu nehmen. In diesem Zusammenhang kann die Kommission sich nicht darauf berufen, dass es in den relevanten Unterlagen Informationen gibt, die unter das Geschäftsgeheimnis fallen.⁴⁰ Soweit die Kommission dem Betroffenen nicht Gelegenheit gibt, zu solchen Informationen Stellung zu nehmen, kann sie diese in ihrer Entscheidung gegen den Betroffenen nicht heranziehen.⁴¹ Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs hat sich mithin in allen Verfahren, die zu Sanktionen, namentlich zu Geldbußen oder Zwangsgeldern führen können, zu einem "fundamentalen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts"⁴² herausgebildet. Ferner ist die Gewährung rechtlichen Gehörs vor Erlass eines Rechtsaktes erforderlich, der die Rechtsstellung der Betroffenen beeinträchtigen kann.⁴³

Die Berücksichtigung dieses Grundsatzes unterliegt jedoch dem allgemeinen Vorbehalt, dass er mit den Erfordernissen einer leistungsfähigen Verwaltung vereinbar sein muss.⁴⁴ Ein Abweichen vom grundsätzlichen Gebot der Anhörung ist daher dann zulässig, wenn Gefahr im Verzug besteht, Zweckver-

punkten beziehen, sind andere beispielsweise das Recht auf Hinzuziehung eines juristischen Beistandes (...) schon im Stadium der Voruntersuchung zu beachten."

³⁸ Vgl. B/B/P/S, S. 242.

³⁹ EuGH - Hoffmann-La Roche - Rs. 85/76, Slg. 79, 461/511-513, Rn. 9-15. S. 513/Rn. 15, bzgl. vorenthaltener Informationen: Unregelmäßigkeiten dieser Art haben jedoch nicht notwendig die Aufhebung der angefochtenen Entscheidung zur Folge, wenn sie während des Verfahrens vor dem Gerichtshof geheilt worden sind, es sei denn, der Anspruch auf rechtliches Gehör bleibe trotz späterer Heilung verletzt.

⁴⁰ EuGH - Belgien /. Kommission - Rs. 40/85, Slg. 86, 2321/2349, Rn. 30.

⁴¹ EuGH - "Meura" - Rs. 234/84, Slg. 86, 2263/2289, Rn. 27, 29.

⁴² EuGH - Hoffmann-La Roche - Rs. 85/76, Slg. 79, 461/511, Rn. 9.

⁴³ EuGH - Windpark Groothusen /. Kommission - Rs. C-48/96 P, Slg. 98, I-2873/2875, Rn. 3. Hier hat der EuGH (S. 2903, Rn. 12) allerdings keine Verletzung des Anhörungsrechts angenommen. Eine Anhörung brauche nicht durchgeführt zu werden, in einem Auswahlverfahren um die Bewerbung einer finanziellen Unterstützung, das auf der Grundlage der eingereichten Unterlagen durchgeführt werde und in einer Situation, in der Hunderte von Anträgen bewertet werden müssten.

⁴⁴ GA Warner in: EuGH - NTN Toyo Bearing /. Rat - Rs. 113/77, Slg. 79, 1185/1262, unter Hinweis auf Punkt 18 S. 3 der Erl. im Anhang der Resolution Nr. 77(31) des Europarates.

eitelung droht, die Anhörung "unmöglich" ist oder die Rechte des Einzelnen nur unwesentlich beeinträchtigt werden.⁴⁵

Die Verletzung des rechtlichen Gehörs im Verwaltungsverfahren hat der EuGH ursprünglich als absoluten Aufhebungsgrund angesehen.⁴⁶ In neueren Entscheidungen⁴⁷ hat er sich jedoch zurückhaltender geäußert und festgestellt, dass aus "Unregelmäßigkeiten" bei der Anhörung nicht zwingend auf die Nichtigkeit des erlassenen Rechtsaktes geschlossen werden könne: Unter bestimmten Voraussetzungen könne eine unterlassene Anhörung im gerichtlichen Verfahren nachgeholt und dadurch der Verfahrensmangel geheilt werden.

Im Bereich des gerichtlichen Verfahrens bestimmen sich die Anhörungsrechte nicht nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, sondern werden durch die Vorschriften der EG-Satzung des Gerichtshofes und der Verfahrensordnung des Gerichts erster Instanz geregelt.⁴⁸ Danach hat der Verfahrensbeteiligte die Möglichkeit, bei Gericht zu beantragen, dass der Gegenpartei die Vorlage der Unterlagen aufgegeben wird. Voraussetzung eines solchen Antrages ist zum einen die genaue Bezeichnung der Dokumente. Zum anderen ist dem Gericht zumindest ein Anhaltspunkt dafür zu geben, dass die Unterlagen für das Verfahren zweckdienlich seien. So stellte das EuG in einem Verfahren, in dem die Kommission dem klägerischen Unternehmen die Einsicht in bestimmte Schriftstücke unter Hinweis auf ihre Pflicht zur Vertraulichkeit verwehrte, fest: "Es ist nicht Sache des Gemeinschaftsrichters, jedes nicht bekannt gegebene Schriftstück einzusehen, um die Argumente zu prüfen, die die Kommission dafür anführt, dass sie zu deren Übermittlung nicht verpflichtet sei, wenn das Unternehmen keinen substantiierten Gesichtspunkt vorträgt, der die Vertraulichkeit bestimmter Unterlagen in den Akten in Zweifel ziehen könnte."⁴⁹

Da das Recht auf Anhörung im verwaltungsrechtlichen Verfahren (außerhalb des gerichtlichen Verfahrens) zu den allgemeinen Rechtsgrundsätze gehört,⁵⁰ könnten Umfang und Ausgestaltung des rechtlichen Gehörs im Bereich des Zollrechts sich daher nach den von der Rechtsprechung entwickel-

⁴⁵ Vgl. Gassner, DVBl. 95, 16/19.

⁴⁶ EuGH - Transocean Marine Paint Association - Rs. 17/74, Slg. 74, 1063/1082, Rn. 20, 21.

⁴⁷ So ausdrücklich in: EuGH - Hoffmann-La Roche - Rs. 85/76, Slg. 79, 461/513, Rn. 15.

⁴⁸ EuGH - Baustahlgewerbe ./ Kommission - Rs. C-185/95 P, Slg. 98, I-8417/8420.

⁴⁹ EuG - BASF ./ Kommission - Rs. T-175/95, Slg. 99, II-1581/1601, Rn. 56.

ten Maßgaben bestimmen. Dies setzt jedoch voraus, dass die allgemeinen Rechtsgrundsätze nicht nur das primäre Gemeinschaftsrecht beeinflussen, sondern sowohl im Verhältnis zu den nationalen Rechtsvorschriften als auch zu zeitlich nachfolgenden und sekundären gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen Vorrang genießen.

Es ist daher zunächst zu klären, ob und in welchem Umfang die allgemeinen Rechtsgrundsätze auch später erlassenes sekundäres Gemeinschaftsrecht beeinflussen. In einem zweiten Schritt ist dann zu untersuchen, ob die Mitgliedstaaten und deren Gerichte und Behörden bei der Durchführung des europäischen Gemeinschaftsrechts, mithin im Bereich der mittelbaren Verwaltung, an die allgemeinen Rechtsgrundsätze gebunden sind.

(2) Verhältnis der nationalen Vorschriften zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen

(a) Allgemeine Rechtsgrundsätze und - späteres - Sekundärrecht

Gegen die Möglichkeit der Ergänzung des gemeinschaftlichen Sekundärrechts durch allgemeine Rechtsgrundsätze wird vorgebracht, dass dies grundsätzlich dem auch im EG-Recht geltenden Prinzip der Gewaltenteilung widerspreche. Dieses Prinzip verbiete es, dass sich Richter an die Stelle des Gemeinschaftsgesetzgebers setzten, wenn absehbar sei, dass dieser die Gesetzeslücke alsbald schließen werde. Die Ergänzung des sekundären Gemeinschaftsrechts durch die allgemeinen Rechtsgrundsätze sei daher im allgemeinen nicht geboten.⁵¹ Aus dem Prinzip der Gewaltenteilung heraus allein lässt sich jedoch nicht überzeugend gegen eine Ergänzung des Gemeinschaftsrechts durch allgemeine Rechtsgrundsätze argumentieren, denn dieses Prinzip wirkt auf das Gemeinschaftsrecht bei weitem nicht in dem Maße ein wie auf die nationalen Rechtsordnungen. Dies verdeutlicht allein schon ein Blick auf die Stellung des EuGH in der Gewaltenzuteilung. Er durchbricht gleichsam die Gewaltengrenze. Er ist nicht nur Rechtsanwender, vielmehr kommt ihm gemäß Art. 220 EG-V neben der rechtsprechenden auch eine rechtsschöpfende Aufgabe zu.

⁵⁰ Dabei lehnt sich das vom EuGH entwickelte Anhörungsrecht weitgehend an das englische Prinzip des "fair hearing" an, s. dazu: Cane, An Introduction to administrative law, S. 216.

Für eine Geltung der Rechtsgrundsätze unabhängig von ihrer ausdrücklichen Erwähnung spricht jedoch vor allem ihre höhere Stellung innerhalb der Normenhierarchie des Gemeinschaftsrechts gegenüber den sekundärrechtlichen Bestimmungen. Denn ihnen kommt grundsätzlich der Rang von Primärrecht zu.⁵² Gegen eine Geltung der Rechtsgrundsätze im Bereich des Zollkodexes kann auch nicht eingewandt werden, dass diese dort nicht ausdrücklich erwähnt sind. Denn die Rechtsgrundsätze gelten ja gerade unabhängig von ihrer ausdrücklichen Erwähnung im Gemeinschaftsrecht. Schließlich wären die Verordnungen und Richtlinien auch überfrachtet, wenn sie jeweils den gesamten im Gemeinschaftsrecht geltenden Katalog der Grundprinzipien des Gemeinschaftsrechts wiederholten.

(aa) Rechtsprechung des EuGH und des EuG für den Bereich Erlass/Erstattung und Nacherhebung von Abgaben

Auch in der neueren Rechtsprechung des EuGH auf dem Gebiet des Zollrechts hat sich die Auffassung von der Ergänzbarkeit des Sekundärrechts durch allgemeine Rechtsgrundsätze durchgesetzt.

Soweit die Kläger in früheren Fällen geltend machten, die Entscheidung der Kommission weise einen wesentlichen Verfahrensfehler auf, da sie im Verwaltungsverfahren nicht gehört worden seien, lehnte der Gerichtshof⁵³ ein entsprechendes Anhörungsrecht regelmäßig ab. Dabei wies er etwa in dem Verfahren RIJKSUNIVERSITEIT GRONINGEN⁵⁴ darauf hin, dass die einschlägigen Verordnungen der Klägerin keinen Anspruch auf Anhörung oder Stellungnahme zu den Argumenten der Kommission gewährten, denen zufolge eine zollfreie Einfuhr des streitgegenständlichen Gerätes nicht in Betracht komme. Er begründete die Ablehnung des rechtlichen Gehörs damit, dass die Kommissionsentscheidung nur an die Mitgliedstaaten gerichtet sei, nach Art. 254 EG-V nur diesen bekannt gegeben werde und mit der Bekanntgabe wirksam werde. Dagegen werde sie nicht demjenigen bekannt gegeben, der die Zollbefreiung beantragt habe und gehöre auch nicht zu den Rechtsakten,

⁵¹ Oppermann, S. 186, Rn. 483.

⁵² B/B/P/S, S. 205.

⁵³ EuGH - Rijksuniversiteit Groningen /. Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen Groningen - Rs. 185/83, Slg. 84, 3623/3638, Rn. 20-22; EuGH - Nicolet Instruments /. HZA F. a.M. - Rs. 203/85, Slg. 86, 2049/2060, Rn. 13 ff. Daher auch die entsprechende Einschätzung von GA Jacobs in: EuGH - TU München /. HZA München - Rs. C-269/90, Slg. 91, I-5469/5492, Rn. 41 unter Hinweis auf die oben zitierte Rspr.

⁵⁴ S. vorangegangene Fußnote.

die nach dem EG-Vertrag zu veröffentlichen seien.⁵⁵ Damit hatte der EuGH implizit erklärt, dass eine Beschwer der Klägerin, die einen Anspruch auf rechtliches Gehör zur Folge haben würde⁵⁶, schon deswegen nicht vorliege, weil die Entscheidung sie nicht unmittelbar betreffe bzw. weil sie an dem Verfahren nicht direkt beteiligt sei. Zu dem zweiten Kriterium der Beschwer, das heißt der Belastung der Klägerin durch die Entscheidung brauchte er daher nicht mehr Stellung zu nehmen.

Eine Wende in dieser Rechtsprechung stellt die Entscheidung des Gerichtshofes in dem Verfahren TECHNISCHE UNIVERSITÄT MÜNCHEN⁵⁷ vom 21. November 1991 dar. Zwar stellte der EuGH auch dort fest, dass die einschlägige Verordnung der Klägerin nicht die Möglichkeit gebe, ihren Standpunkt darzulegen; er zog daraus aber nicht - wie in den vorangegangenen Fällen - den Schluss, dass ein Anhörungsrecht entfalle, sondern bejahte ein solches Recht. Dem Rechtsstreit lag folgender Sachverhalt zugrunde: Zwischen den Jahren 1979 und 1981 beantragte die Technische Universität München die zollfreie Einfuhr eines wissenschaftlichen Gerätes. Der Antrag wurde auf die Verordnung Nr. 1798/75 des Rates gestützt. Danach entfiel die Zollschuld für die Einfuhr wissenschaftlicher Geräte unter zwei Voraussetzungen. Zum einen darf keine kommerzielle Nutzung angestrebt werden und zum anderen dürfen Geräte von gleichem wissenschaftlichen Wert in der Gemeinschaft nicht zu erwerben sein. Während die erst genannte Voraussetzung unstreitig vorlag, verneinte die Kommission das Vorliegen der zweiten Voraussetzung und lehnte die Zollbefreiung daher ab. Die Kommission traf diese Entscheidung zwar in Zusammenarbeit mit einer Sachverständigengruppe aber ohne vorherige Anhörung der Universität München.

Hinsichtlich des Anhörungsrechts räumte Generalanwalt JACOBS in seinen Schlussanträgen⁵⁸ ein, dass "es im Interesse einer ordnungsgemäßen Verwaltung möglicherweise besser (sei), wenn derjenige, der eine zollfreie Einfuhr beantrage, die dem Ausschuss vorgelegten Unterlagen erhalte, bevor

⁵⁵ A.A.: Generalanwalt Verloren von Themaat (in EuGH - Rijksuniversiteit - Rs. 185/83, Slg. 84, 3623/3649), der rügte, dass die Klägerin erst nach der Entscheidung erreichte, dass ihr der Bericht zur Verfügung gestellt wurde und sie somit von sich aus dazu keine Gegenäußerung mehr einreichen konnte. Bei der Vorbereitung der Kommissionsentscheidung sei daher ein wesentlicher Formfehler erfolgt, der zur Nichtigkeit der Entscheidung führen müsse. Es läge aber wohl kein Ermessensmissbrauch vor.

⁵⁶ EuGH - Belgien ./ Kommission - Rs. 40/85, Slg. 86, 2321/2348, Rn. 28; EuGH - Hoffmann-La Roche - Rs. 85/76, Slg. 79, 461.

⁵⁷ EuGH - HZA München-Mitte ./ TU München - Rs. C-269/90, Slg. 91, I-5469 ff.

⁵⁸ Generalanwalt Jacobs in: EuGH - HZA München-Mitte./. TU München - Rs. C-269/90, Slg. 91, I-5469/5492, Rn. 42-43. Im Ergebnis hielt Jacobs die Entscheidung zwar für ungültig, allerdings aus anderen Gründen als der EuGH.

der Ausschuss seine Entscheidung“ treffe. Er hielt den Anhörungsanspruch im vorliegenden Fall jedoch nicht für ”rechtlich geboten“. Seiner Ansicht sollte ein derartiger Schutz nur in solchen Gerichtsverfahren und Verwaltungsverfahren obligatorisch sein, die zur Auferlegung einer Geldbuße oder einer anderen Sanktion führen könnten. Demgegenüber habe die Universität München solche Konsequenzen nicht zu gewärtigen, sondern ihr drohe höchstens der Verlust eines Vorteils, nämlich der Befreiung von einem Zoll, der allgemein erhoben werde. JACOBS wollte den Anspruch des rechtlichen Gehörs also auf die Fälle beschränken, in denen dem Betroffenen eine Geldbuße oder eine andere Sanktion - mithin ein Nachteil - droht und nicht ”lediglich“ die Versagung eines Vorteils.

Diese Unterscheidung verkennt jedoch, dass die Ablehnung einer Zollbefreiung die gleichen wirtschaftlichen Auswirkungen hat wie die Auferlegung einer Zollschuld oder Geldstrafe: In beiden Fällen muss der Betroffene Zoll zahlen. Der Gerichtshof folgte den Anträgen des Generalanwalts auch nicht und sprach der Betroffenen ein Anhörungsrecht zu. Dabei statuierte er jedoch keine allgemeine Anhörungspflicht, sondern begründete die Notwendigkeit einer Anhörung der Betroffenen unter Hinweis auf die Art des Verwaltungsverfahrens⁵⁹: Dieses habe ”komplexe technische Beurteilungen zum Gegenstand“, bei denen die Kommission über einen gewissen Spielraum verfüge. Je weiter der Beurteilungsspielraum sei, über den die Organe der Gemeinschaft verfügten, desto größere Bedeutung komme der Beachtung der gemeinschaftsrechtlich gewährleisteten Verfahrensgarantien zu.

Zu diesen Garantien gehörten insbesondere das Recht des Betroffenen, seinen Standpunkt zu Gehör zu bringen. Dem Recht auf Anhörung in einem solchen Verwaltungsverfahren sei daher nur dann genügt, wenn der Betroffene die Gelegenheit erhalte, in dem Verfahren vor der Kommission selbst Stellung zu nehmen und sich zur Relevanz der Sachumstände sowie gegebenenfalls zu den Unterlagen in sachdienlicher Weise zu äußern, auf die das Gemeinschaftsorgan zurückgreife.⁶⁰ Die ohne entsprechende Anhörung erlangene Entscheidung der Kommission erklärte der Gerichtshof daher unter anderem aus diesem Grunde für ungültig.

An diesem Urteil lässt sich zweierlei ablesen: Der Betroffene hat im Rahmen des Verwaltungsverfahrens, das heißt vor Erlass der Entscheidung, ein Recht auf Anhörung; unabhängig davon, ob das einschlägige positive Recht eine dahin gehende ausdrückliche Bestimmung enthält. Dieses Recht gilt

⁵⁹ EuGH - HZA München-Mitte ./ TU München - Rs. C-269/90, Slg. 91, I-5469/5499, Rn. 13 und 14.

⁶⁰ EuGH - HZA München-Mitte ./ TU München - Rs. C-269/90, a.a.O., Rn. 25.

aber nicht uneingeschränkt, sondern wird nur gewährt, wenn und soweit dies als Gegengewicht zu dem (weiten) Beurteilungsspielraum der Kommission notwendig ist.

Diese Entscheidung wurde durch zwei weitere Urteile⁶¹ des Gerichtshofes erster Instanz bestätigt. Dabei handelte es sich jeweils um die Beurteilung der "offensichtlichen Fahrlässigkeit" der Beteiligten i.S.v. Art. 13 der VO Nr. 1430/79⁶², der Vorgängervorschrift des Art. 239 Zollkodex, die für die Frage des Erlasses einer Zollschuld entscheidend war. Das Gericht entschied in der Rechtssache FRANCE-AVIATION⁶³, dass eine ohne ausreichende Anhörung der Beteiligten getroffene Entscheidung der Kommission einen wesentlichen Verfahrensfehler aufweise und daher nichtig sei. Dabei ging das Gericht jedoch auch nicht von einer allgemeinen Gültigkeit des Grundsatzes aus, sondern begründete das Recht auf Anhörung wiederum unter Hinweis auf den der Kommission zustehenden Beurteilungsspielraum.

Darüber hinaus erkannte das Gericht erster Instanz in der Entscheidung EYCKELER & MALT⁶⁴ vom Februar 1998 der Klägerin ein Recht auf Einsicht in alle nicht vertraulichen Verwaltungspapiere zu, die die angefochtene Entscheidung betreffen. Es sei nämlich nicht auszuschließen, dass Papiere, welche die Kommission für unerheblich halte, für die Klägerin von Interesse seien. Könnte die Kommission aus dem Verwaltungsverfahren einseitig Papiere ausschließen, die ihr möglicherweise zum Nachteil gereichen, könnte dies die Verfahrensrechte desjenigen erheblich verletzen, der einen Erlass der Einfuhrabgaben beantrage.

(bb) Bedeutung dieser Rechtsprechung für die allgemeine zollrechtliche Entscheidung

Die Entscheidungen hatten zwar ausschließlich Verfahren über Erlass und Erstattung bzw. Nacherhebung von Zollabgaben zum Gegenstand. Die dort aufgestellten Grundsätze sind auch in den Verfahren der Aufhebung und Änderung allgemeiner zollrechtlicher Entscheidungen zu beachten. Denn das Gericht hat mit keinem Wort auch nur in Erwägung gezogen, dass die Entscheidungen auf dem Gebiet der Abgaben in einem Spezialitätsverhältnis

⁶¹ EuG - France-aviation /. Kommission - Rs. T-346/94, Slg. 95, II-2843 ff, Merkmal: offensichtliche Fahrlässigkeit; EuG - Eyckeler & Malt /. Kommission - Rs. T-42/96, Slg. 98, II-401 ff.

⁶² VO (EWG) Nr. 1430/79 v. 2.7.1979, über die Erstattung oder den Erlass von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben, ABl. 1979, Nr. L 175, S. 1 ff.

⁶³ EuG - France-aviation - Rs. T-346/94, Slg. 95, II-2843/2857, Rn. 33.

⁶⁴ EuG - Eyckeler & Malt /. Kommission - Rs. T-42/96, Slg. 98, II-401/425-426, Rn. 81.

zu den Regelungen über die allgemeine zollrechtliche Entscheidung stünden.

(b) Bindung der Mitgliedstaaten an die allgemeinen Rechtsgrundsätze

Unbestritten ist im Grundsatz, dass vom Gemeinschaftsgesetzgeber erlassenes Gemeinschaftsrecht gegenüber dem Recht der Mitgliedstaaten in Rechtssachen mit Gemeinschaftsrechtsbezug vorrangig anzuwenden ist.⁶⁵

Der EuGH geht grundsätzlich von einem uneingeschränkten Vorrang des Gemeinschaftsrechts gegenüber dem nationalen Recht aus.⁶⁶ Im Kern stützt er seine Ansicht auf drei Argumente, nämlich die Eigenständigkeit der Gemeinschaftsrechtsordnung, die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Gemeinschaftstreue gemäß Art. 10 EG-V und die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung als Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit der Gemeinschaften. Der Gedanke des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts findet sich entsprechend auch im Gründungsvertrag selbst wieder, insbesondere in Art. 249 Abs. 2 EG-V, der die allgemeine Geltung sowie die unmittelbare Wirkung von Verordnungen der Gemeinschaft in jedem Mitgliedstaat vorschreibt.

Daraus ergibt sich aber nicht eindeutig, ob der uneingeschränkte Vorrang des Gemeinschaftsrechts auch die allgemeinen Rechtsgrundsätze umfasst.⁶⁷ Eine Anwendung der von der Rechtsprechung aufgestellten Grundsätze auf den Bereich der allgemeinen zollrechtlichen Entscheidung könnte insofern zweifelhaft sein, als dort jeweils die Rechtmäßigkeit des Verhaltens der Kommission in Frage stand, während die allgemeine zollrechtliche Ent-

⁶⁵ Dies ergibt sich für das deutsche Recht aus Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG, dem früheren Art. 24 Abs. 1 GG. Danach kann der Bundesgesetzgeber zur Entwicklung der Europäischen Union Hoheitsrechte übertragen.

In Frankreich sah zwar schon die Verfassung von 1946 in den Art. 26 und 28 vor, dass internationale Verträge Gesetzesrang haben und dass sie sogar dem internen Recht vorrangig sind. Die Vorrangstellung des Gemeinschaftsrechts hat der Conseil d'Etat aber erst seit der Entscheidung Nicolo v. 20.10.89 (Grands arrêts, Nr. 117) anerkannt. Zuvor hat das Gericht streng den hergebrachten Rechtsgrundsatz lex posterior derogat legi priori vertreten, ohne Ansehen der Herkunft - nationales oder europäisches Recht - , erkannte demnach dem letzten Gesetz Vorrang gegenüber dem vorherigen zu. Aus Gründen der strikten Gewaltenteilung sah sich das Gericht zu einer inhaltlichen Überprüfung der Gesetze nicht befugt.

Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts gegenüber britischen nationalem Recht ergibt sich aus dem European Community Act 1972, s. dazu auch: Wade/Forsyth, Adm. Law, S. 246.

⁶⁶ EuGH - Costa ./ E.N.E.L. - Rs. 6/64, Slg. 64, 1251/1257, Rn. 3.

⁶⁷ Vgl. Bleckmann, in: Bleckmann, EuR, S. 230, Rn. 620, der die Bindung der Mitgliedstaaten an die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Europarechts bejaht, soweit sie Europäisches Gemeinschaftsrecht durchführen.

scheidung regelmäßig von der nationalen Behörde erlassen wird. Dies führt zu der Frage der inhaltlichen Ausgestaltung des Anwendungsvorrangs.

Die Aussagen des Gerichtshofes zu dieser Frage sind uneinheitlich. In der Entscheidung EXPRESS DAIRY FOOD⁶⁸ aus dem Jahr 1980 betonte er, dass es nicht seine Aufgabe sei, "allgemeine materiell- und verfahrensrechtliche Regelungen aufzustellen, die nur von den zuständigen Instanzen erlassen werden können." Daraus ließe sich der Schluss ziehen, dass die vom EuGH aufgestellten allgemeinen Rechtsgrundsätze nationale Vorschriften nicht verdrängen. Anders stellt sich jedoch die Aussage des Gerichts in dem späteren Verfahren DEUTSCHE MILCHKONTOR⁶⁹ dar, welches die Rücknahme eines gemeinschaftsrechtswidrigen nationalen Verwaltungsaktes zum Gegenstand hatte. Dort führte der Gerichtshof aus, dass nationales Recht nur anwendbar sei, "soweit" das Gemeinschaftsrecht einschließlich der allgemeinen gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze keine gemeinsamen Vorschriften enthalte. Nach dem Wortlaut treten die vom Gerichtshof entwickelten allgemeinen Rechtsgrundsätze mithin an die Stelle der nationalen Regelungen des Verwaltungsverfahrens. Diese Konsequenz hat der Gerichtshof in der Entscheidung jedoch nicht gezogen. Vielmehr hat er ausdrücklich das nationale Verwaltungsrecht für anwendbar erklärt, obwohl das Gemeinschaftsrecht über allgemeine Rechtsgrundsätze hinsichtlich der Rücknahme von Verwaltungsakten verfügt.⁷⁰

Die Auslegung der Soweit-Formel ist im Schrifttum umstritten. Vereinzelt wird die Anwendbarkeit der gemeinschaftlichen Rechtsgrundsätze für den Verwaltungsvollzug durch die Mitgliedstaaten verneint; vielmehr blieben die nationalen Verwaltungsvorschriften grundsätzlich anwendbar, soweit das Gemeinschaftsrecht nicht ausdrücklich eine abweichende Verfahrensregel treffe.⁷¹ Dem stimmen einige Autoren insoweit zu, als die gemeinschaftlichen Rechtsgrundsätze entsprechende nationale Verwaltungsvorschriften nur verdrängen sollen, soweit diese mit den gemeinschaftlichen Grundsätzen nicht übereinstimmen. Folgt man dieser letztgenannten Auslegung löst sich auch der scheinbare Widerspruch zwischen der Soweit-Formel des EuGH

⁶⁸ EuGH - Express Dairy Foods ./, Intervention Board for Agricultural Produce - Rs. 130/79, Slg. 80, 1887/1900, Rn. 12.

⁶⁹ EuGH - Deutsche Milchkontor ./, Bundesrepublik Deutschland - Rs. 205-215/82, Slg. 83, 2633/2665, Rn. 17.

⁷⁰ Vgl. Streinz, Der Einfluss des Europäischen Verwaltungsrechts auf das Verwaltungsrecht der Mitgliedstaaten - dargestellt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, S. 241/266; Rengeling, Middeke/Gellermann, Rechtsschutz in der Europäischen Union, S. 493, Rn. 970.

⁷¹ Hilf, Möglichkeiten und Grenzen des Rückgriffs auf nationale verwaltungsrechtliche Regeln bei der Durchführung von Gemeinschaftsrecht, S. 67/82.

im Fall DEUTSCHE MILCHKONTOR und der dort getroffenen Entscheidung auf. Da die nationalen Verfahrensvorschriften dem Gemeinschaftsrecht dort nicht widersprachen, kam auch die Vorrangregel nicht zur Anwendung.⁷² Den gemeinschaftlichen Grundsätzen ist aber insofern "Vorrang" einzuräumen, als sie "unmittelbare Maßstabsnormen"⁷³ für die Anwendbarkeit mitgliedstaatlichen Rechts sind.

Demnach geht das Gemeinschaftsrecht dem nationalen Recht vor und die EG-Regelungen kommen zur Anwendung, wenn die nationale Rechtsordnung kein Anhörungsrecht vorsieht, hingegen das Gemeinschaftsrecht in Form des allgemeinen Rechtsgrundsatzes dem Betroffenen ein entsprechendes Recht einräumt.⁷⁴ Die nationalen Vorschriften bleiben mithin "nur" nach Maßgabe des geschriebenen Gemeinschaftsrechts und der allgemeinen Rechtsgrundsätze bestehen. Sie bleiben also nicht deshalb anwendbar, weil allgemeine Rechtsgrundsätze nationale Vorschriften nicht verdrängen können, sondern weil und soweit die nationalen Vorschriften mit den allgemeinen Rechtsgrundsätzen in Einklang stehen und deren Anforderungen genügen.⁷⁵ Es handelt sich mithin dem Wesen nach um den allgemein anerkannten Anwendungsvorrang der europäischen Regelungen gegenüber anders lautenden nationalen Vorschriften.

Diese Bindung der nationalen Behörden und Gerichte an die allgemeinen Rechtsgrundsätze muss auch für die Anwendung des Zollkodexes gelten. Rechtliches Gehör ist daher nach Maßgabe dieser Vorschriften zu gewähren. Im Übrigen gelten gemäß Art. 10 die entsprechenden nationalen Bestimmungen.

Danach besteht im Bereich des Zollrechts jedenfalls dann ein Anhörungsrecht des Betroffenen, wenn die Kommission über einen Beurteilungsspielraum verfügt oder komplexe tatsächliche Sachverhalte zu klären sind; ein uneingeschränktes Anhörungsrecht vor Erlass belastender Entscheidungen nach Art. 6 lässt sich den Urteilen des EuG indes nicht entnehmen.

Für den Bereich Erlass/Erstattung und Nacherhebung von Abgaben hat der gemeinschaftliche Verordnungsgeber die Rechtsprechung nunmehr bestä-

⁷² So die Interpretation von Grabitz, NJW 89, 1776/1781.

⁷³ Rengeling, DVBl. 86, 306/310.

⁷⁴ Vgl. Rengeling/Middeke/Gellermann, a.a.O., S. 498, Rn. 982, für den Fall, dass eine dem Gemeinschaftsrecht entgegengesetzte nationale Vollzugsnorm vorhanden ist; ähnlich Streinz, Der Einfluss des Europäischen Verwaltungsrechts auf das Verwaltungsrecht der Mitgliedstaaten, S. 241/276 f.

⁷⁵ Grabitz, NJW 89, 1776/1777; Scherney, a.a.O., S. 28; B/B/P/S, S. 242.

tigt. Die neu eingeführten Art. 872 a und 906 a DVO verpflichten die Kommission vor Erlass jeder belastenden Entscheidung, dem Beteiligten Einsicht in die entscheidungsrelevanten Unterlagen zu gewähren und Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Eine analoge Anwendung dieser Vorschriften für den Bereich der allgemeinen zollrechtlichen Entscheidung verbietet sich jedoch, da die Regelungen über die Abgabenbescheide dazu im Verhältnis lex specialis - lex generalis stehen.

Die Entwicklung in der Rechtsprechung der europäischen Gerichte bedeutet für die Wirtschaftsteilnehmer insofern eine Verbesserung ihrer rechtlichen Position, als ihnen unabhängig von entsprechenden Regelungen des gemeinschaftlichen Sekundärrechts und des nationalen Verfahrensrechts ein Anhörungsrecht eingeräumt wird. Zudem gewinnt das Gemeinschaftsrecht an Rechtsstaatlichkeit, wenn "der Beachtung der Garantien, die die Gemeinschaftsrechtsordnung in Verwaltungsverfahren gewährt, korrelativ zu einem Beurteilungsspielraum eine große Bedeutung" zugestanden wird.⁷⁶ Als Ausgleich für die Anerkennung behördlicher Ermessens- und Beurteilungsspielräume wird also eine unbedingte Einhaltung des Verwaltungsverfahrens verlangt. Diese Tendenz, dem Verwaltungsverfahren einen hohen Stellenwert einzuräumen und Verstöße schwer zu ahnden, entspricht der allgemeinen Konzeption des EG-Rechts und ist im Zusammenhang mit der - im Vergleich zum deutschen Recht - weitaus geringeren Kontrolldichte zu sehen. Die gerichtliche Überprüfung von Maßnahmen mit Gemeinschaftsbezug beschränkt sich nämlich im wesentlichen auf die Überprüfung der Einhaltung der Verfahrensvorschriften; eine weitergehende inhaltliche oder materiell-rechtliche Prüfung findet grundsätzlich nicht statt. Aus diesem Grunde ist es nach der Rechtsprechung des EuG⁷⁷ auch nicht relevant, ob der Verfahrensfehler für die angefochtene Entscheidung erheblich ist. Das Gericht darf sich nämlich weder an die Stelle der zuständigen Verwaltungsbehörde setzen noch dem Ergebnis einer erneuten Verwaltungsentscheidung vorgreifen.

⁷⁶ EuG - France-aviation - Rs. T-346/94, Slg. 95, II-2843/2857, Rn. 32.

⁷⁷ EuG- France-aviation - Rs. T-346/94, Slg. 95, II-2843/2859, Rn. 39.

cc. Nationale Verwaltungsverfahrensvorschriften nach Maßgabe der allgemeinen Rechtsgrundsätze

(1) Deutschland

In Deutschland bestimmen sich die verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für den Erlass von Verwaltungsakten grundsätzlich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz. Die Abgabenordnung (AO) und die Finanzgerichtsordnung (FGO) stellen hierzu Spezialregelungen dar.

Da die drei Gesetze teilweise unterschiedliche Regelungen enthalten, erhebt sich die Frage, welches der Gesetze auf Zölle anwendbar ist.

Nach § 1 Abs. 1 AO gilt die Abgabenordnung für alle Steuern einschließlich der Steuervergütungen, die durch Bundesrecht oder Recht der Europäischen Gemeinschaften geregelt sind, soweit sie durch Bundesfinanzbehörden oder durch Landesfinanzbehörden verwaltet werden. Zölle erfüllen zwar die Voraussetzungen des Steuerbegriffs nach § 3 Abs. 1 S. 1 AO nicht, weil ihr Zweck nicht die Erzielung von Einnahmen, sondern der Schutz der Wirtschaft in der Gemeinschaft ist.⁷⁸ Sie werden aber auf Grund ausdrücklicher Bestimmung in § 3 Abs. 1 S. 2 AO Steuern im Sinne dieses Gesetzes. Die weitere Voraussetzung für die Anwendung der Abgabenordnung, die Verwaltung durch Bundes- oder Landesfinanzbehörden ist ebenfalls gegeben: Da die Verwaltungshoheit für Zölle nicht auf die EU verlagert worden ist, bleibt gemäß Art. 108 Abs. 1 Grundgesetz der Bund weiterhin zuständig. Dieser hat mit Erlass des Zollverwaltungsgesetzes (ZollVG)⁷⁹ seine Befugnisse ausgeübt. § 17 ZollVG bestimmt, dass die Dienststellen der Bundeszollverwaltung als Zollbehörden i.S.d. Art. 4 Nr. 3 und die Hauptzollämter mit ihren Dienststellen als Zollstellen i.S.d. Art. 4 Nr. 4 den Vollzug des Zollkodexes sicherzustellen haben. Damit ist auch das zweite Tatbestandsmerkmal des § 1 AO, der die Verwaltung durch Bundes- oder Landesfinanzbehörden vorsieht, erfüllt. Folglich findet die Abgabenordnung auf Zölle Anwendung.⁸⁰

⁷⁸ Birk, in: HHSp, AO, § 3 Rn. 194.

⁷⁹ Zollverwaltungsgesetz v. 21.12.1992 (BGBl. I S. 2125); geändert durch Gesetz v. 27.12.1993 (BGBl. I S. 2378, 2412).

⁸⁰ Hierzu eingehend Scherney, a.a.O., S. 44-45.

(a) Anhörungsrecht

Die Anhörung Beteiligter bestimmt sich nach § 91 AO. Danach soll, bevor ein Verwaltungsakt erlassen wird, der in Rechte eines Beteiligten eingreift, diesem Gelegenheit gegeben werden, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern. Das in § 91 AO statuierte Anhörungsrecht ist nahezu wortgleich mit der entsprechenden Vorschrift des Verwaltungsverfahrensgesetzes. Der einzige Unterschied besteht darin, dass in § 28 VwVfG die Anhörung zwingend vorgeschrieben ist, während § 91 AO eine Soll-Verpflichtung darstellt. Dies bedeutet jedoch für die Verwaltung eine Verpflichtung für den Regelfall; durch das Soll wird nur ausgedrückt, dass die Bestimmung auch Ausnahmen außerhalb des Abs. 2 zulässt.⁸¹ Die erforderliche Anhörung kann bis zum Ende des außergerichtlichen Rechtsbehelfsverfahrens nachgeholt werden oder, wenn ein solches nicht stattfindet (Sprungklage), bis zur Erhebung der finanzgerichtlichen Klage, § 126 Abs. 2 AO.

(b) Recht auf Akteneinsicht

Im Steuerverwaltungsverfahren besteht - anders als im gerichtlichen Verfahren nach § 78 FGO - kein allgemeines Recht des Steuerpflichtigen auf Akteneinsicht.⁸² Der Finanzausschuss hat dies abgelehnt, da er der Ansicht war, dass ein dem § 29 VwVfG entsprechendes allgemeines Akteneinsichtsrecht für die Steuerverwaltung insbesondere im Hinblick auf den Schutz Dritter nicht praktikabel sei. In den Steuerakten befänden sich häufig Informationen über die steuerlichen Verhältnisse eines Dritten, die dem Steuergeheimnis unterliegen. Es erscheine unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes nicht vertretbar, wenn die Finanzbehörde vor jeder Akteneinsicht die Akten daraufhin überprüfen müsse, ob durch die Akteneinsicht Geheimhaltungsinteressen Dritter beeinträchtigt werden könnten. Weiterhin müsste das gesamte Kontrollmaterial aus den Akten entfernt werden.⁸³

Über den Antrag auf Akteneinsicht entscheidet die Finanzbehörde nach pflichtgemäßen Ermessen. Dabei muss sie berücksichtigen, ob das Gesuch in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Gegenstand des steuerlichen Ver-

⁸¹ Brockmeyer, in: Klein, AO, § 91 Rn. 1.

⁸² FG Ba-Wü, EFG 90, 143. (Die Beratungs- und Auskunftspflicht des § 89 AO gilt nur für Fragen des Steuerrechts, nicht für andere Rechtsgebiete.)

⁸³ (s. BT Drs. 7/4292, S. 24 f.); T/K, AO, § 91 Rn. 2.

fahrens steht. Unter Umständen kann ein berechtigtes Interesse an einer konkreten Auskunft im Einzelfall bestehen.⁸⁴

(c) Rechtsfolgen bei Verstoß

Die Verletzung der Anhörungspflicht führt nur dann zur Aufhebung der angefochtenen Entscheidung, wenn es sich um einen wesentlichen Verfahrensmangel i.S.v. § 100 Abs. 2 S. 2 FGO handelt. Ein solcher wird vor allem dann verneint, wenn unabhängig von dem Verstoß keine andere Entscheidung hätte getroffen werden können, § 127 AO. Das heißt, nur wenn diese Überprüfung zu dem zweifelsfreien Ergebnis führt, dass im Falle einer Aufhebung die sachlich identische Entscheidung erneut getroffen werden müsste, darf das Aufhebungsbegehr zurückgewiesen werden. Bei Ermessensentscheidungen bedeutet dies, dass ein Aufhebungsbegehr schon dann Erfolg hat, wenn nicht auszuschließen ist, dass die Verletzung der Anhörungsrechte die Ausübung des Ermessens beeinflusst hat oder haben könnte. Die Rüge hat also insbesondere dann Erfolg, wenn der Steuerpflichtige darlegt, dass die Entscheidung sonst möglicherweise anders ausgefallen wäre.⁸⁵

(2) Frankreich

Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist Bestandteil der allgemeinen Rechtsprinzipien (*principes généraux du droit*), die nach der Rechtsprechung des Conseil d'Etat und des Conseil Constitutionnel Verfassungsrang besitzen⁸⁶ und denen unabhängig von einer speziellen gesetzlichen Grundlage alles Verwaltungshandeln unterliegt. Danach haben in den procédures contradictoires alle Personen, die durch die Entscheidung betroffen werden, das Recht, sich zu der Sache zu äußern. Die Verfahrensvorschriften der procédure contradictoire gelten aber nicht allgemein, sondern nur bei bestimmten Entscheidungen. Dazu gehören neben Sanktionen auch alle Entscheidungen, die zwar keine Sanktion darstellen, aber in Ansehung der Person des Beteiligten getroffen werden (*prise en considération de la personne qui en fait l'objet*). Weiterhin auch die Verfahren, die eine Maßnahme zum Gegenstand haben, die aufgrund des Verhaltens des Betroffenen ergeht und diesen nicht nur unerheblich beeinträchtigt (*mesure fondée sur une appréciation de son activité et porte atteinte grave à cette personne*).⁸⁷

⁸⁴ FG Hessen, ZfZ 96, 503/504.

⁸⁵ Brockmeyer, in: Klein, AO, § 91 Rn. 4.

⁸⁶ C.E. 26.6.1959, Syndicat des ingénieurs-conseils, in: Grands Arrêts Nr. 92, S. 560/564; C.C. 30.7.1982, Grandes décisions, Nr. 33; RDP 86, 395; RDF 85, 651.

⁸⁷ Vgl. Vedel/Delvolvé, Droit Administratif, Bd. 1, S. 283 f.

(a) Positivrechtliche Festschreibung des Anhörungsrechts

Darüber hinaus wird der Grundsatz des rechtlichen Gehörs zunehmend auch positivrechtlich verankert. Dies erfolgte erstmals im Jahre 1905 für belastende Entscheidungen im Beamtenrecht.⁸⁸ Aber erst seit 1945 setzt der Erlass einer *sanction disciplinaire* in diesem Bereich voraus, dass dem Betroffenen zuvor Gelegenheit gegeben wurde, sich zu dem Geschehen zu äußern.⁸⁹

Ein allgemeines Anhörungsrecht wurde im Jahr 1983 durch Art. 8 des Dekrets Nr. 83-1025 eingeführt. Danach muss jede Behörde vor Erlass einer belastenden Maßnahme den betroffenen Bürger über die geplante Entscheidung informieren und ihm auf Antrag Gelegenheit zur Stellungnahme geben (*droits de la défense*⁹⁰). Das Verbot, ohne vorherige Gewährleistung der Anhörungsmöglichkeit zu entscheiden, enthält zugleich mittelbar eine Informationspflicht der Behörde hinsichtlich der Existenz des Verfahrens und der Möglichkeit der Stellungnahme. Diese Vorschrift wurde vom Conseil d'Etat⁹¹ jedoch restriktiv ausgelegt und findet etwa keine Anwendung bei Maßnahmen der Polizei (*mesures de police*) oder wenn auf anderem Wege die Wahrung der Verteidigungsrechte sichergestellt ist, etwa durch eine nachfolgende *procédure contradictoire*.⁹²

Des Weiteren haben sich bestimmte Ausnahmetatbestände herausgebildet, bei deren Vorliegen eine Anhörung unterbleiben kann: Dies ist zum einen der Fall, wenn dies durch die Dringlichkeit der Entscheidung geboten ist. Zum anderen darf die Behörde bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände von einer Anhörung des Betroffenen absehen oder wenn dies im Hinblick auf den "ordre public", das *intérêt général* oder die internationalen Beziehungen geboten ist.⁹³

⁸⁸ Art. 65 des Gesetzes vom 22.4.1905.

⁸⁹ Chapus, *Droit Administratif*, Bd. 1, S. 72, Nr. 96 a.

⁹⁰ Schlette, *Verwaltungsgerichtliche Kontrolle von Ermessensakten in Frankreich*, S.157, C.E. Ass. v. 31.10.52, Ligue pour la protection des mères abandonnées, Rec. S. 480; C.E., Ass. v. 13.3.81, Ordre des avocats à la cour d'appel de Paris, Rec. S. 135; C.E. Sect. v. 25.10.85, Sté. des plastiques d'Alsace, Rec. S. 300.

⁹¹ C.E. Ass. 8.3.85, Garcia Henriquez et Deveylder, Rec. S. 70.

⁹² Schwarze, *Eur. VerwR.*, Bd. II, S. 1211.

⁹³ Vgl. Chapus, a.a.O., S. 1024-1030, Nr. 1133-1135.

(b) Recht auf Akteneinsicht

Ein allgemeines Recht auf Einsichtnahme in Verwaltungsdokumente ist im Jahre 1978 gesetzlich verankert worden.⁹⁴ Danach haben diejenigen, die von Unterlagen namentlich betroffen sind, das Recht auf Antrag, Einsicht in diese Unterlagen zu nehmen. Akten, die sich nicht erkennbar auf bestimmte Personen beziehen, können von jedermann eingesehen werden (Art. 1 Abs. 1). Der Nachweis eines besonderen rechtlichen Interesses ist nicht erforderlich; Grenze der Inanspruchnahme bildet lediglich der Rechtsmissbrauch. Ausnahmen von diesem Grundsatz sind dann zulässig, wenn Geheimnisse der Regierung oder des Staates gefährdet sind oder die Informationen laufende Zoll- und Steuerverfahren betreffen, (Art. 6). Verweigert die Behörde die Vorlage der Akten, so kann sich der Betroffene an die Commission d'accès aux documents administratifs wenden, die innerhalb genau geregelter Fristen eine endgültige Verwaltungsentscheidung herbeiführt.⁹⁵

Eine Ausweitung erfuhr das Recht auf Akteneinsicht durch Art. 8 des Dekretes über die Beziehungen Verwaltung und Bürger vom 28.11.1998. Danach muss die Behörde vor Erlass begründungspflichtiger Entscheidungen den Interessierten Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme geben und die Betroffenen auf Antrag anhören.⁹⁶

Das Recht auf Akteneinsicht zusammen mit dem Anhörungsrecht garantieren eine effektive Gewährleistung der droits de défense, das heißt der Rechte des Betroffenen, sich in Kenntnis aller Vorwürfe und Umstände zu verteidigen.⁹⁷

(c) Rechtsfolgen bei Verstoß

Die Verletzung des Anhörungsrechts ist ein Verfahrensfehler (vice de procédure) und stellt einen Verstoß gegen die formelle Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns dar (légalité externe). Dabei unterscheidet das französische Recht zwischen wesentlichen (formalités substantielles) und unwe-

⁹⁴ Gesetz Nr. 78-753 v. 17.07.1978, Journal Officiel (J.O.) 1978, S. 2851 ff., ergänzt durch das Gesetz Nr. 79-587 v. 11.07.1979, J.O. 1979, S. 1711. aus: Schwarze, Eur. VerwR, Bd. II, S. 1210 f.; Vgl. dazu Vedel/Delvolvé, a.a.O., S. 267: Das Gesetz vom 17.7.78 hat zum Ziel, dem Einzelnen den Zugang zu Verwaltungsdokumenten zu erleichtern. Dabei kann man zwischen zwei Regelungen unterscheiden: Zum einen solche, die sich speziell mit dem öffentlichen Charakter von Verwaltungsentscheidungen befassen und zum anderen solche, die allgemein den Zugang zu Verwaltungsdokumenten regeln.

⁹⁵ Schwarze, Eur. VerwR, Bd. II, S. 1210.

⁹⁶ Verordnung Nr. 83-1025 v. 28.11.1983 betr. die Beziehungen zwischen Verwaltung und Bürger, J.O. 1983, S. 3492 ff.

sentlichen (formalités accessoires) Verfahrensvorschriften, wobei nur der Verstoß gegen letztere zur Aufhebung des Verwaltungsaktes führen kann.

Als wesentlich werden Verfahrensvorschriften angesehen, die den Bürger schützen sollen oder einen entscheidenden Einfluss auf den Inhalt der Entscheidung haben und diesen verändern können.⁹⁸ Aufgrund ihrer Eigenchaft als Schutzrechte des Bürgers werden die droits de la défense als wesentlich angesehen, so dass ein Verstoß gegen diese Rechtsgrundsätze - unabhängig von ihrer gesetzlichen Ausgestaltung - zur Aufhebung der Entscheidung führt.⁹⁹

Ein Verstoß gegen die droits de la défense kann im Wege eines récours pour excès de pouvoir gerügt werden. Mit dieser Klageart, die etwa der deutschen Anfechtungsklage entspricht, kann die Aufhebung der rechtswidrigen Entscheidung durch den Verwaltungsrichter begehrte werden.¹⁰⁰

(3) England

Im englischen Recht stellt das right to a hearing¹⁰¹ (no man may be condemned unheard) neben dem Verbot, dass niemand Richter in eigener Sache sein darf (no man may be judge in his own cause), eines der beiden Grundprinzipien der natural justice¹⁰² dar.¹⁰³ Danach muss die betroffene Partei vor Erlass einer Entscheidung informiert werden und es muss ihr Gelegenheit zur Anhörung gegeben werden.

Die Grundsätze der natural justice binden sowohl die Gerichte als auch die Behörden. Im Bereich der Exekutive ist die uneingeschränkte Geltung des right to a fair hearing indes erst zu einem späteren Zeitpunkt anerkannt worden. Früher wurde auf die Funktion der Exekutive in der konkreten Rechtsache abgestellt und danach unterschieden, ob die Exekutive judicial, quasi-judicial oder administrative functions wahrnahm. Nur wenn die Behörde judicial oder quasi-judicial Aufgaben erfüllte, sollten die für die gerichtlichen

⁹⁷ So die positive Einschätzung von Schwarze, Eur. VerwR, Bd. II, S. 1212.

⁹⁸ Lombard, Droit Administratif, S. 276, Rn. 475; Hübner/Constantinesco, a.a.O., S. 105 f.

⁹⁹ Vgl. Koch, Verwaltungsrechtsschutz in Frankreich, S. 170, m.w.N.

¹⁰⁰ Ausführlich: Debbasch/Ricci, Contentieux administratif, S. 612 ff.

¹⁰¹ Auch Prinzip audiatur et altera pars oder audi alteram partem genannt. Letztere Bezeichnung verwenden z. B. Rengeling, KSE 27, 284, Schwarze, Eur. VerwR, Bd. II, S. 1228 ff. und Schwochert, RIW 91, 843/844, der jedoch gleichfalls von audi alteram partem spricht. S. auch Cane, a.a.O., S. 163.

¹⁰² In der neueren Literatur wird dem Begriff der "natural justice" durch den Begriff der "duty to act fairly" ersetzt, De Smith's/Woolf/Jowell, Judicial Review of Administrative Action, S. 401.

¹⁰³ Vgl.: Hänni, Die Klage auf Vornahme einer Verwaltungshandlung, S. 192, m.w.N.; Lyall, An introduction to British law, S. 133.

Verfahren aufgestellten Grundsätze Anwendung finden. Diese Unterscheidung ist auf eine historische Besonderheit zurückzuführen: Als im 19. Jahrhundert die meisten der bis dahin von den Friedensrichtern ausgeübten Verwaltungsfunktionen auf Behörden übertragen wurden, bezeichneten die Gerichte zahlreiche Verwaltungsakte dieser Behörden weiterhin als "judicial", heute als "quasi-judicial". Dabei erfolgte die Abgrenzung zwischen diesen verschiedenen Funktionen danach, ob die Handhabung staatlicher Gewalt individuelle Rechte (rights) oder Interessen der Verwaltungsadressaten berührte; war dies der Fall, wurde das Verwaltungshandeln als (quasi-)judicial erachtet und der Grundsatz des right to a fair hearing war zu beachten; wenn die Entscheidung sich dagegen auf privileges bezog, die von der Behörde im Rahmen ihres Ermessens gewährt oder abgelehnt werden können, wurde ein entsprechendes Recht verneint. Diese Unterscheidung wurde in neueren Urteilen weitgehend aufgegeben und verstärkt darauf hingewiesen, dass die Verwaltung auch bei Erlass von administrative decisions "fair" handeln muss.¹⁰⁴ Den Wendepunkt markiert dabei der Fall RIDGE V. BALDWIN¹⁰⁵ aus dem Jahr 1963. Dort entschied das House of Lords, dass die Entlassung eines Chief Constables wegen eines Disziplinarfehlers ohne jegliche Spezifizierung der Vorwürfe und ohne Anhörung nichtig sei. Damit war klar gestellt, dass die Prinzipien der natural justice nicht nur für die Gerichte, sondern auch für die Behörden Geltung beanspruchen.¹⁰⁶ In dieser Entscheidung wandte sich LORD REID ausdrücklich gegen die Ansicht, dass die Regeln der natural justice grundsätzlich nur auf die Ausübung der als judicial zu qualifizierenden Funktionen anwendbar wären und darüber hinaus nur dann zu beachten wären, wenn offensichtlich eine zusätzliche Verpflichtung bestehe. LORD REID betonte vielmehr, dass die Pflicht, in Übereinstimmung mit den Regeln der natural justice zu handeln, sich unter Umständen sogar allein aus der Pflicht ableite, über die Rechte eines Einzelnen zu entscheiden. In der Folge¹⁰⁷ wurde die Abgrenzung right - privileges allmählich zu Gunsten des Begriffs der legal und legitimate expectations aufgegeben, der neben eigentlichen Rechten auch Interessen, Erwartungen und Freiheiten mit ein bezieht.¹⁰⁸

¹⁰⁴ De Smith/Woolf/Jowell, a.a.O., S. 401 ff.

¹⁰⁵ Rigde v. Baldwin, (1964) The All England Reports 66 (76).

¹⁰⁶ Schlussfolgerung von Hänni, a.a.O., S. 193; vgl. auch Lyall, a.a.O., S. 131.

¹⁰⁷ Weitere Urteile, in denen das fair hearing eingefordert wurde: Malloch v Aberdeen Cooperation (1971) 2 All ER 1278: Ein Lehrer wurde das Recht zugestanden, vor seiner Entlassung angehört zu werden. Dabei war die Frage, ob seine Anhörung den Ausgang der Entscheidung beeinflusst, unerheblich. Schon in der Entscheidung Council for Civil Service Unions v Minister for the Civil Service (1985) AC 374 wurde im wesentlichen auf den Begriff der "reasonable expectation" abgestellt; vgl. auch Lyall, S. 133.

¹⁰⁸ De Smith's/Woolf/Jowell, a.a.O., S. 410 f.; Hänni, a.a.O., S. 194.

(a) Inhalt und Grenzen des Anhörungsrechts

Es gibt kein festumrissenes Anhörungsrecht, sondern der Umfang der Rechte der Betroffenen bestimmen sich nach dem Einzelfall.¹⁰⁹ Ausgangspunkt bilden dabei die Anforderungen, die an ein korrektes Gerichtsverfahren gestellt werden. Was von einem Gericht aufgrund der natural justice nicht verlangt werden kann, ist auch nicht von einer Verwaltungsbehörde zu fordern. Die wichtigsten Ansprüche sind das Recht auf prior notice, das heißt, bevor die Verwaltung zu Ungunsten des Bürgers handelt, muss sie ihm ihre Absicht mitteilen und ihm Gelegenheit zur Äußerung (Hearing) einräumen¹¹⁰; des Weiteren garantiert das Prinzip audi alteram partem auch Akteneinsicht, die in der englischen Praxis das Recht darstellt, über den Inhalt informiert zu werden und gegebenenfalls bestimmte Dokumente zu erhalten.¹¹¹

Grenzen des Anhörungsrechts sind vor allem Eilbedürftigkeit, Zweckvereitelung und Geheimhaltungsinteressen des Staates oder Dritter.¹¹² Sind die Gegenstände so geheim, dass sie auch in verallgemeinerter Form nicht mitgeteilt werden können, so soll die Behörde diese Informationen nicht verwenden.¹¹³

(b) Rechtsfolgen bei Verstoß

Die Einhaltung dieser Verfahrensvorschriften wird nach der ultra-vires-Doktrin beurteilt, die sowohl materielle Aspekte des Verwaltungshandelns erfasst, als auch eine Handhabe für die Kontrolle der formellen Seite des Verwaltungshandelns bietet. Stellt das Gericht fest, dass eine Verwaltungshandlung in diesem Sinne kompetenzüberschreitend - ultra vires - war, so ist die vorgenommene Handlung rechtswidrig.¹¹⁴ Aus Gründen der Rechtssicherheit wird dabei angenommen, dass solche Entscheidungen, die unter Verstoß gegen die genannten Regeln zustande gekommen sind, zunächst

¹⁰⁹ De Smith's/Woolf/Jowell, a.a.O., S. 431 ff.

¹¹⁰ Zu allem Hänni, a.a.O., S.194 f.

¹¹¹ Schwarze, Eur. VerwR, Bd. II, S. 1237.

¹¹² Wade/Forsyth, Administrative Law, S. 535 f., 570 f..

¹¹³ Canterbury Building Society v. Baker (1979), 2 NSWLR 265.

Es gibt aber auch Ausnahmen von dieser generellen Regel: Wenn die Offenlegung für die direkt betroffenen Personen von großem Nachteil wäre - etwa: Die Offenlegung eines medizinischen Berichts bei einer Klage auf Leistung der Sozialversicherung - oder einem öffentlichen Geheimhaltungsinteresse zuwiderliefe und bspw. die Offenlegung offizieller Geheimnisse zur Folge hätte. Bezüglich der Wahrung von Geschäftsgeheimnissen vergleiche insoweit auch EuGH - Belgien /. Kommission - Rs. 40/85, Slg. 86, 2321/2349, Rn. 30.

¹¹⁴ Rengeling, KSE 27, 282 f.

gültig sind.¹¹⁵ Verstöße gegen Prinzipien der natural justice haben jedoch regelmäßig die Aufhebung der betreffenden Entscheidung zur Folge, unter der Voraussetzung, dass eine darauf gerichtete Klage zulässigerweise erhoben wurde.¹¹⁶

b. Vergleich mit sachgebietsspezifischen Verfahrensordnungen aus dem Bereich des direkten Gemeinschaftsvollzuges

Im Bereich des direkten Vollzuges hat die Gemeinschaft keine allgemeinen, das heißt für alle Sachgebiete geltenden Verwaltungsvorschriften erlassen. In den sachgebietsspezifischen Verfahrensordnungen sind der Anspruch auf rechtliches Gehör und das Auskunftsrecht jedoch geregelt.

aa. Kartellrecht

Das in Art. 81 EG-V festgelegte Kartellverbot untersagt alle Wettbewerbsbeschränkungen durch Vereinbarung und abgestimmte Verhaltensweisen wirtschaftlich selbständige bleibender Unternehmen. Das Missbrauchsverbot des Art. 82 EGV zielt demgegenüber auf die Verhinderung der Marktbeherrschung durch autonome Ausübung wirtschaftlicher Macht.

(1) Rechtliches Gehör

Die Modalitäten der Anwendung der Art. 81 und 82 EG-V sind in einer gemäß Art. 83 EG-V erlassenen Verordnung niedergelegt. In Art. 19 der Verordnung Nr. 17/62¹¹⁷ sowie in der dazu ergangenen Durchführungs-Verordnung Nr. 99/63¹¹⁸ sind die Anhörungsrechte der von Kartellentscheidungen Betroffenen detailliert geregelt. Nach den Bestimmungen der VO Nr. 17 hat die Kommission vor Erlass einer belastenden Entscheidung dem Betroffenen schriftlich die so genannten Beschwerdepunkte mitzuteilen. Sie darf ihren verfahrensabschließenden Entscheidungen nur solche Beschwerdepunkte zugrunde legen, zu denen der Betroffene vorher zumindest schriftlich Stellung nehmen konnte, Art. 4 der VO Nr. 99/63.

¹¹⁵ Zur (früheren) Diskussion, ob eine Entscheidung nichtig (void) oder aufhebbar (voidable) ist, De Smith's/Woolf/Jowell, a.a.O., S.256-259, zur aktuellen Situation: S. 259-262.

¹¹⁶ Schwarze, Eur. VerwR, Bd. II, S. 1243 f. m.w.N.

¹¹⁷ Verordnung (VO) Nr. 17/62 des Rates, ABl. 1962 Nr. 13, S. 204.

¹¹⁸ Verordnung (VO) Nr. 99/63/EWG der Kommission über die Anhörung nach Art. 19 Abs. 1 und 2, v. 25.7.1963, ABl. 1963, Nr. 127, S. 2268.

Will die Kommission nach Art. 16 Abs. 1 der Verordnung Nr. 17 Zwangs- oder Bußgelder verhängen, hat der Betroffene Recht auf eine mündliche Anhörung.¹¹⁹ Darüber hinaus steht es im Ermessen der Kommission, Personen, die nicht Hauptbeteiligte sind, anzuhören, soweit sie dies für erforderlich hält, Art. 19 Abs. 2 VO Nr. 17. Dem Antrag Dritter - zu denen vor allem die Konkurrenten gehören - auf Anhörung ist gemäß Art. 19 Abs. 2 S. 2 VO Nr. 17 stattzugeben, wenn ein ausreichendes Interesse glaubhaft gemacht wird. Nach der überwiegend vertretenen weiten Auslegung dieses Begriffs genügt es, dass sie vorbringen, durch das wettbewerbswidrige Verhalten der Hauptbeteiligten oder durch die Entscheidung der Kommission in ihren Interessen spürbar beeinträchtigt zu werden. Es ist also nicht die Geltendmachung rechtlicher Interessen erforderlich, sondern die Betroffenheit wirtschaftlicher Interessen genügt.¹²⁰

(2) Recht auf Akteneinsicht

In der VO Nr. 17/62 ist ein Recht auf Akteneinsicht nicht ausdrücklich vorgesehen. In der Anfangszeit bestand die Praxis der Kommission daher darin, in den Beschwerdepunkten die Schriftstücke zu zitieren und teilweise wörtlich wiederzugeben, auf die sich diese stützten und die Schriftstücke als Anlage beizufügen oder aber eine entsprechende "Akte" zusammenzustellen, die den Betroffenen auf Antrag zur Einsichtnahme zur Verfügung stand. Diese Akten gaben den Verwaltungsvorgang jedoch oftmals nicht in seiner Gesamtheit wider, denn Schriftstücke, die von der Kommission als intern oder irrelevant eingestuft wurden, wurden nur selten zur Einsicht zur Verfügung gestellt.¹²¹ Ein umfängliches Einsichtsrecht wurde also nicht gewährt.

Auch der Gerichtshof lehnte ein Recht auf volle Akteneinsicht zunächst ab. Er hatte allerdings festgestellt, dass die Kommission nicht mitgeteilte Akteninhalte bei ihren Entscheidungen nicht verwenden dürfe.¹²² Die Entscheidung über den Antrag auf Einsicht in Akten und Schriftstücke, die nicht Grundlage der Entscheidung der Kommission sind, stehe im Ermessen der

¹¹⁹ Zu den Besonderheiten der Details des Verfahrens bei der Festsetzung von Zwangsgeldern, Grill, in: Lenz, EG-V, Art. 83 Rn. 27 unter Hinweis auf EuGH - Hoechst - Rs. 46/87, Slg. 89, 2859 ff, Rn. 56.

¹²⁰ Gassner, DVBl. 95, 16/20.

¹²¹ Vgl. Ritter in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht, Bd. II, VO Nr. 17, Art. 19 Rn. 13 m.w.N.

¹²² EuGH - Belgien /. Kommission - Rs. 40/85, Slg. 86, 2321/2349, Rn. 30; EuGH - Transocean Marine Paint /. Kommission - Rs. 17/74, Slg. 74, 1063/1080, Rn. 13.

Kommission.¹²³ Begründet wurde die restriktive Rechtsprechung vornehmlich unter Hinweis auf die Rechtsnatur des Kartellverfahrens. Da es sich nur um ein - wenn auch kontradiktorisches - Verwaltungsverfahren handele, es also keinen justizförmigen oder quasi-judiziellen Charakter habe, sei ein genereller Anspruch auf Akteneinsicht abzulehnen.¹²⁴ Dieses formale Anknüpfen an den Träger des Verfahrens wurde von Teilen des Schrifttums gerügt.¹²⁵ Auch im Verwaltungsverfahren müsse sich der Umfang der Beteiligung der Betroffenen nach der Schwere des Eingriffs, den Besonderheiten der Eingriffsmaterie und nicht zuletzt nach dem Umfang des gerichtlichen Rechtsschutzes bestimmen. Zweck des rechtlichen Gehörs sei neben dem Rechtsschutz insbesondere die vollständige Aufklärung des Sachverhalts. Dies erfordere in so komplexen Materien wie denen des Kartellrechts in aller Regel die Mitwirkung der Betroffenen. Schließlich sei zu beachten, dass der Rechtsschutz in Kartellsachen insofern beschränkt sei, als es mit dem Gerichtshof nur eine einzige Instanz gebe, die als Tatsacheninstanz in großen Kartellverfahren überfordert sein dürfte. Berechtigt sei die Ablehnung eines Rechts auf volle Akteneinsicht daher nur, soweit es der Schutz der Geheimnisse Dritter erfordere.¹²⁶

Unter dem Eindruck der Kritik fehlender "Waffengleichheit" ging die Kommission dazu über, nicht nur belastende, sondern auch entlastende Dokumente zugänglich zu machen. Der Eindruck der Selektion konnte aber dennoch nicht völlig ausgeräumt werden.¹²⁷ Während die Rechtsprechung in einigen Fällen die Praxis der Kommission billigte,¹²⁸ hob das EuG die Kommissionsentscheidungen in den SODA-FÄLLEN¹²⁹ ganz auf, soweit Bußgelder wegen Zu widerhandlungen gegen Art. 85 EG-V festgesetzt wurden und Entscheidungen dabei auf Unterlagen der verschiedenen Kartellbeteiligten gestützt wurden, die den anderen Kartellbeteiligten nicht vollständig zugänglich gemacht worden waren.

¹²³ Hix, Das Recht auf Akteneinsicht im europäischen Wirtschaftsverwaltungsrecht, S. 60 f.; Due, EuR 88, 33/39 m.w.N.

¹²⁴ Vgl. EuGH - Consten und Grundig ./ Kommission - Rs. 56 u. 58/64, Slg. 66, 321/385 und ausdrücklich Vortrag der Kommission, S. 333; EuGH - Badische Anilin und Soda-Fabrik ./ Kommission - Rs. 49/69, Slg. 72, 713/731, Rn. 8.

¹²⁵ Sedemund, Allgemeine Prinzipien des Verwaltungsverfahrensrechts – dargestellt am Beispiel des europäischen Verwaltungsverfahrensrechts in Kartellsachen, S. 45/50; vgl. auch Grill, in: Lenz, EG-V, Art. 83 Rn. 25, der auf die Möglichkeit der Verhängung von Geldstrafen verweist.

¹²⁶ So insgesamt die Kritik von Sedemund, a.a.O., S. 45/50.

¹²⁷ So die Beurteilung von Ritter, in Immenga/Mestmäcker, VO Nr. 17, Art. 19, Rn. 15.

¹²⁸ EuG- Chemie Linz ./ Kommission - Rs. T-15/89, Slg. 92, II-1275/1277; EuG, Rs. Slg. 93, II-389 und EuGH - British Plasterboard ./ Kommission -Rs. C-310/93 P, Slg. 95, I-865/907, Rn. 21-23.

¹²⁹ EUG- Solvay ./ Kommission - Rs. T-30/91, Slg. 95, II-1775/1811 ff., Rn. 81-94; EUG-ICI ./ Kommission - Rs. T-36/91, Slg. 95, II-1847.

Diese Urteile hat die Kommission im Jahr 1997 zum Anlass genommen, in einer Mitteilung¹³⁰ die Gewährung des Rechts auf Akteneinsicht der Betroffenen - ausdrücklich ausgenommen sind die Rechte Dritter - neu zu bestimmen. Danach wird den Betroffenen, also den Empfängern einer Mitteilung von Beschwerdepunkten, im Anschluss an die Mitteilung der Beschwerdepunkte der Zugang zu der Ermittlungsakte garantiert, die in einem Verzeichnis aufgelistet und nach einsehbaren und nicht einsehbaren Schriftstücken eingeteilt ist. Hierzu gehören alle Unterlagen, unabhängig davon, welchen Beweiswert ihnen die Kommission zusisst, ob sie also belastender oder entlastender Natur sind oder irrelevant erscheinen. Vom Einsichtsrecht ausgenommen sind nur interne Schriftstücke und Geschäftsgeheimnisse anderer Unternehmen. Dabei kann die Geheimhaltungspflicht der Kommission so weit reichen, dass sie - zur Wahrung der Anonymität der Unternehmen – berechtigt aber auch verpflichtet ist, Originalunterlagen durch bloße Zusammenfassungen nicht vertraulicher Dokumente zu ersetzen.¹³¹

Die oben erwähnte Mitteilung der Kommission ergänzt ihren Beschluss über den Zugang der Öffentlichkeit zu den ihr vorliegenden Dokumenten vom 8. Februar 1994, auf sie in der Mitteilung ausdrücklich Bezug nimmt. Die nach diesem Beschluss gewährten Rechte sind einerseits weiter reichend, da ein besonderes Interesse an der Einsichtnahme nicht dargelegt zu werden braucht. Sie sind andererseits enger, da der Beschluss sich nur auf die von der Kommission selbst verfassten Dokumente erstreckt und nicht die Unterlagen erfasst, die sich zwar im Besitz der Kommission befinden, aber von Dritten erstellt wurden.¹³²

bb. Antidumpingrecht

Dumping liegt gemäß der Definition des Art. VI Abs. 1 des GATT 1994¹³³ vor, wenn eine Ware unter ihrem normalen Wert auf den Markt eines anderen Staates gebracht wird. Ein Antidumpingzoll kann erhoben werden, wenn

¹³⁰ Mitteilung v. 23.1.97 über interne Verfahrensvorschriften für die Behandlung von Anträgen auf Akteneinsicht in Fällen einer Anwendung der Art. 85 und 86 EGV, der Art. 65 u. 66 EGKS-V u. der VO (EWG) Nr. 4064/89, ABl. 1997, Nr. C 23, S. 3 ff.

¹³¹ EUG- Endemol Entertainment Holding BV v. Kommission - Rs. T-221/95, Slg. 99, II-1299, 1324, Rn. 65 ff.

¹³² Vgl. Ritter, in: Immenga/Mestmäcker, VO Nr. 17, Art. 19, Rn. 22.

¹³³ Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen - GATT 1947 - v. 30.10.47 in der vom 1.3.69 an geltenden Fassung, BGBl. 1951, II S. 173, UNTS 55 S. 94, in Kraft für die Bundesrepublik Deutschland am 1.10.51; kodifizierte Fassung in: Deutsches Handelsarchiv 1969, S. 2663.

der Ausfuhrpreis einer Ware niedriger ist als der Normalwert gleichartiger Waren und eine Schädigung vorliegt, Art. 1 VO Nr. 384/96.¹³⁴

Dem Erlass des Antidumpingzolls ist ein Verwaltungsverfahren vorgeschaltet, das auch die Anhörung der Parteien vorsieht. Sie muss innerhalb einer bestimmten Frist - welche von der Kommission bei der Bekanntgabe der Einleitung des Antidumping-Verfahrens im Amtsblatt festgesetzt wird - schriftlich beantragt werden. Die Parteien werden angehört, wenn sie nachweisen, dass sie ein berechtigtes Interesse an der Anhörung haben und wahrscheinlich vom Ergebnis des Verfahrens betroffen sind. Schließlich müssen sie noch besondere Gründe für die Durchführung der Anhörung vorbringen. Nach ständiger Rechtsprechung¹³⁵ sind die Verteidigungsrechte gewahrt, wenn dem betroffenen Unternehmen im Laufe eines Verwaltungsverfahrens Gelegenheit gegeben wird, zum Vorliegen und zur Erheblichkeit der behaupteten Tatsachen und Umstände sowie zu den gegebenenfalls herangezogenen Unterlagen Stellung zu nehmen. Die Gemeinschaftsorgane müssen also von sich aus über die Umstände informieren, die zur Ausübung des Verteidigungsrechts erforderlich sind.

Dritte haben ebenso wie die betroffenen Parteien Einsichtsrecht und Recht auf Stellungnahme, wenn sie ein berechtigtes Interesse geltend machen.¹³⁶

Grenze des Auskunftsrechts ist der Geheimnisschutz, insbesondere der Schutz der Informanten. Überdies besteht kein Recht, verwaltungsinterne Dokumente einzusehen, Art. 5 Abs. 10 und 8 Abs. 3 VO Nr. 384/94.

cc. Beamtenrecht

Das Dienstrecht der Gemeinschaft, das heißt das Recht der bei den Organen der Gemeinschaft beschäftigten Beamten und sonstigen Bediensteten ist in dem im Jahr 1968 erlassenen Beamtenstatut¹³⁷ umfassend geregelt. Die Verordnung trifft eine gegenüber dem nationalem Recht des öffentlichen

¹³⁴ Antidumping-VO Nr. 384/96, ABl. 1996, Nr. L 56, S. 1.

¹³⁵ EUG- Sinochem Heilongjiang /. Rat - Rs. T-161/94 (Antidumping), Slg. 96, II-695/697, Rn. 4; EuGH - Al-Jubail Fertilizer /. Rat - Rs. C-49/88, Slg. 91, I-3187/3241, Rn. 18; Kritik an der Praxis der Kommission: Bast, RIW 92, 742/745.

¹³⁶ S. dazu auch die Entscheidung des EUG- BEUC /. Kommission - Rs. T-256/97, Slg. 00, II-169/176, Rn. 20, in welcher der EUG die Ablehnung des BEUC als Einsichts- und Anhörungsberechtigten für nichtig erklärte.

¹³⁷ VO (EWG) Nr. 259/68 des Rates, ABl. 1968, Nr. L 56 S. 1; letzte Änderung: ABl. 1992, Nr. L 404, S. 1.

Dienstes eigenständige Regelung, in der sich insbesondere Elemente französischen und deutschen Dienstrechts verbinden.¹³⁸

Das Prinzip des rechtlichen Gehörs ist eines der tragenden rechtsstaatlichen Grundsätze des gemeinschaftlichen Dienstrechts und soll gewährleisten, dass die von einer Maßnahme betroffenen Bediensteten ihre Interessen, Rechte und Ansprüche umfassend wahrnehmen können.¹³⁹ Das Recht auf Anhörung ist im Beamtenstatut ausführlich geregelt: Dieser Grundsatz ist in Art. 25 Abs. 2 BeaSt festgeschrieben und findet sich auch in weiteren Bestimmungen: So dürfen Entlassung und Stellenenthebung nur nach vorheriger Anhörung des Betroffenen erfolgen, Art. 49, 50, 51 BeaSt, wie auch disziplinarrechtliche Maßnahmen nur nach vorheriger Anhörung des betroffenen Beamten zulässig sind, Art. 87 BeaSt.¹⁴⁰ Des Weiteren kann dem Beamten ein Schriftstück nur dann entgegengehalten werden, wenn es ihm vor Aufnahme in die Personalakte zur Kenntnis gebracht worden ist, Art. 26 Abs. 2 BeaSt. Darauf hinaus gewährleistet Art. 26 Abs. 6 BeaSt das Recht auf Einsicht in die eigenen Personalakten.

Rechtsgrund für die detaillierten Regelungen ist die Qualifizierung des Verfahrens als kontradiktorisches Verfahren, wie der Gerichtshof in der Entscheidung DE COMPTE¹⁴¹ herausgestellt hat. Dort hob er die gegen einen Beamten verhängte Disziplinarmaßnahme auf, da es bei den Ermittlungen weder dem beschuldigten Beamten noch seinem Verteidiger ermöglicht worden war, den Zeugenvernehmungen beizuwohnen und den Zeugen die Fragen zu stellen, die ihnen für die Verteidigung zweckdienlich erschienen. Dies sei jedoch nach einer den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsamen Regel bei Beachtung des kontradiktorischen Charakters des Verfahrens unbedingt geboten.

Unabhängig von einer positivrechtlichen Festsetzung hat der EuGH das Prinzip des rechtlichen Gehörs allgemein vor Erlass solcher Maßnahmen der Anstellungsbehörde anerkannt, welche die Interessen eines Einzelnen erheblich verletzen können.¹⁴² Weitergehend hat der Gerichtshof festgestellt, dass selbst in den Fällen, in denen eine solche erhebliche Beeinträchtigung nicht gegeben sei und demzufolge eine Rechtspflicht der Anstellungsbehörde feh-

¹³⁸ B/B/P/S, S. 163.

¹³⁹ Hdb. des EuR, Kom. zu Art. 212 EG-V Rn. 36.

¹⁴⁰ Dazu Schwarze, Eur. VerwR, Bd. II, S. 1272 f.

¹⁴¹ EuGH - De Compte /. EP - Rs. 141/84, Slg. 85, 1951/1966, Rn. 16, 17.

¹⁴² EuGH - Mollet /. Kommission - Rs. 75/77, Slg. 78, 897/907; EuG - Volger /. EP - Rs. T-52/90, Slg. 92, II-121/132; Hdb. des Eur. Rechts, I A 92/1, Kom. zu Art. 212 EG-V Rn. 36 m.w.N.

le, der Betroffene anzuhören sei. Denn nur dies entspreche dem Verhältnis gegenseitigen Vertrauens, das die Beziehungen zwischen den Beamten und der Verwaltung kennzeichnen muss.¹⁴³

c. Zwischenergebnis

Die Untersuchung des Anspruches auf rechtliches Gehör im Bereich des gemeinschaftlichen Zollrechts hat gezeigt, dass die Regelungen des Zollkodex nicht losgelöst von den übrigen Bestimmungen und Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts betrachtet werden können. Umfang und Reichweite dieser Ansprüche erschließen sich vielmehr erst bei der Gesamtbetrachtung der gemeinschaftlichen Rechtsordnung. So enthält der Zollkodex nur für wenige genau ausgestaltete Fälle ausdrückliche Regelungen des Rechts des Betroffenen auf Anhörung und Akteneinsicht. Hierbei handelt es sich jedoch nicht um abschließende Regelungen. Vielmehr gelten im Weiteren die nationalen Verfahrensvorschriften, wenn und soweit sie mit den allgemeinen gemeinschaftlichen Rechtsgrundsätzen übereinstimmen.

Die Überlagerung der nationalen Verfahrensvorschriften durch den Zollkodex und die allgemeinen Rechtsgrundsätze, wie sie durch die europäischen Gerichte ausgestaltet wurden, bewirkt für die englischen Wirtschaftsteilnehmer keine wesentlichen Verbesserungen ihrer Rechtsposition, da diese auch schon zuvor weitgehend den europäischen Vorgaben entsprachen. Dagegen führen die gemeinschaftlichen zollrechtlichen Regelungen für den deutschen und französischen Wirtschaftsteilnehmer zu einer Verbesserung ihrer verfahrensrechtlichen Stellung. Das EuG hat den Begriff der "belastenden" Maßnahme sehr weit ausgelegt und etwa auch die Versagung einer beantragten Begünstigung darunter gefasst. Des Weiteren hat das Gericht den Umfang der Einsichtsrechte sehr weit gefasst. So hat es in der Rechtssache EYCKELER & MALT¹⁴⁴ ausdrücklich betont, dass die Kommission auf Antrag verpflichtet sei, Einsicht in alle nicht vertraulichen Verwaltungsdokumente zu geben, die die angefochtene Entscheidung beträfen. Eine bloße Mitteilungspflicht wurde gerade nicht als ausreichend erachtet; insbesondere habe die Kommission nicht das Recht, eine Auswahl unter den relevanten Papiere vorzunehmen. Es bestünde sonst die Gefahr, dass die Behörde ein-

¹⁴³ EuGH - Arning ./ Kommission - Rs. 125/80, Slg. 81, 2539/2554, Rn. 17 (Die Verletzung dieser Fürsorgepflicht hatte aber keine rechtlichen Konsequenzen); EuG - Volger ./ EP - Rs. T-52/90, Slg. 92, II-121/122.

¹⁴⁴ EuG - Eyckeler & Malt - Rs. T-42/96, Slg. 98, II-401/425, Rn. 81.

seitig Papiere ausschlösse, die ihr zum Nachteil gereichten und dadurch die Verfahrensrechte des Betroffenen erheblich verletzt würden.

Dabei können die in diesen Entscheidungen entwickelten Maßstäbe des EuG ungeachtet des Umstandes, dass sie Verhaltensweisen der Kommission zum Gegenstand hatten, auch in den Fällen herangezogen werden, in denen die nationalen Behörden belastende Entscheidungen auf dem Gebiet des gemeinschaftlichen Zollrechts erlassen wollen.

Der Vergleich mit den sachgebietspezifischen Verfahrensordnungen des direkten Gemeinschaftsvollzuges hat ergeben, dass der Anspruch auf rechtliches Gehör nur im Dienstrecht der Gemeinschaft eine ausdrückliche Regelung erfahren hat. Im Bereich des Kartellrechts sowie im Anti-Dumpingrecht ist dieses Recht zwar nicht ausdrücklich festgeschrieben, wird aber über die allgemeinen Rechtsgrundsätze gewährt.¹⁴⁵ Die Einsichtsrechte in die den Gemeinschaftsorganen vorliegenden Unterlagen wurden zudem durch die Vorschriften des EG-V ausgebaut. Es lässt sich mithin insgesamt eine positive Bilanz ziehen und feststellen, dass die Verteidigungsrechte des Einzelnen in den drei untersuchten Rechtsgebieten auf Gemeinschaftsebene umfassend gewährleistet werden.

Dabei lässt sich im Bereich des Zollrechts die Tendenz ausmachen, den Betroffenen weiterreichende Akteneinsichtsrechte zu gewähren. So wird den Betroffenen ein Akteneinsichtsrecht nunmehr auch in den Fällen zugestanden, in denen die Entscheidung der Kommission nicht an sie, sondern an den jeweiligen Mitgliedstaat gerichtet ist und auch nicht mehr unter Hinweis auf das nicht-judizielle Verfahren verweigert.

Abzuwarten bleibt, ob diese Tendenz sich fortsetzt und den Betroffenen in Zukunft ein umfassendes Akteneinsichtsrecht auch unabhängig von einem Beurteilungsspielraum der Kommission zugestanden wird. Die dazu ergangene Rechtsprechung hat nunmehr im Bereich von Erstattung/Erlass und Nacherhebung von Abgabenbeträgen Eingang in die Durchführungsvorschriften gefunden. Nach den neu eingefügten Bestimmungen müssen die Betroffenen vor Erlass einer sie belastenden Entscheidung angehört werden, erhalten die Gelegenheit zur (schriftlichen) Stellungnahme und haben teil-

¹⁴⁵ Kritisch: Bast, RIW 92, 742/747, der die Verteidigungsrechte nur als bloße Anhörungsrechte ausgestaltet sieht, denen oftmals nur Ausnahmecharakter zukomme.

weise auch die Möglichkeit der Einsichtnahme in die entscheidungsrelevanten Unterlagen.¹⁴⁶

2. Begründungspflicht von Verwaltungsmaßnahmen

Das Gebot an die Verwaltung, ihre Maßnahmen zu begründen, das heißt die Erwägungen offen zu legen, die in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht zu der konkreten Entscheidung geführt haben, ist einer der Grundpfeiler rechtsstaatlichen Handelns.

Die Begründung einer Entscheidungsformel macht diese überhaupt erst diskutierbar und entsprechend angreifbar. Sie macht dem Betroffenen die Entscheidung verständlich und bildet daher die Grundlage für die Beurteilung von Erfolgsaussichten eventueller Rechtsbehelfe. So wie die Entscheidung, die nicht angegriffen werden darf - für die von Gesetzes wegen kein Rechtsmittel vorgesehen ist - nicht zwingend der Begründung bedarf, kann die nicht begründete Entscheidung nicht angegriffen werden.

Diese Überprüfbarkeit ist Grundvoraussetzung für die gerichtliche Kontrolle von Verwaltungsmaßnahmen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Verwaltung bei der Anwendung der Normen über administrative Gestaltungsspielräume¹⁴⁷ verfügt. Denn die Zuerkennung solcher Gestaltungsspielräume führt regelmäßig dazu, dass die Entscheidungen - zumindest hinsichtlich ihres Ergebnisses - nur eingeschränkt überprüfbar sind; desto größere Bedeutung kommt in diesen Fällen der Überprüfbarkeit des Entscheidungsvorgangs zu. Neben der Überprüfung des Abwägungsvorgangs auf Ermittlungs- und Berücksichtigungsdefizite stellt das Begründungsgebot eines der Elemente dar, durch welches administrative Gestaltungsspielräume ein Gegen gewicht erhalten.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Auf diese Bestimmungen wird im Kapitel Erlass/Erstattung und Nacherhebung noch ausführlich eingegangen.

¹⁴⁷ Darunter sind nach deutscher Terminologie Gestaltungsspielräume sowohl auf Tatbestands- als auch auf Rechtsfolgenseite zu verstehen, mithin Beurteilungsspielräume und Ermessen. Eine Unterscheidung, die andere Rechtsordnungen, einschließlich der gemeinschaftlichen, nicht vornehmen.

¹⁴⁸ S. Herdegen/Richter, Die Rechtslage in den Europäischen Gemeinschaften, S. 209/246, die sich auch allgemein zu Kontrolldichte äußern.

a. Zollkodex

Das Zollverfahrensrecht sieht in Art. 6 Abs. 3 eine Begründungspflicht für schriftliche Entscheidungen vor, mit denen Anträge abgelehnt werden oder die für die Personen, an die sie gerichtet sind, nachteilige Folgen haben. Bei Erlass schriftlicher, belastender Maßnahmen hat der Zollkodex damit abschließend eine uneingeschränkte Begründungspflicht festgelegt. Die Gewährung weiterer Ausnahmen durch nationale Rechtsvorschriften ist mangels Regelungslücke unzulässig.¹⁴⁹

Zulässig ist indes eine Erweiterung der begründungspflichtigen Entscheidungen nach Art. 6 Abs. 4. Von dieser Möglichkeit ist auf Gemeinschaftsebene durch Art. 886 Abs. 2 b) f) DVO Gebrauch gemacht worden. Danach sind die Behörden zur Begründung der Entscheidung auch in den Fällen verpflichtet, in denen sie Erstattungsanträgen in vollem Umfang stattgeben.

aa. Umfang

Der Umfang der Begründung einer belastenden Entscheidung richtet sich mangels gemeinschaftlicher Regelung weiterhin nach nationalem Recht,¹⁵⁰ allerdings - wie oben entwickelt - vorbehaltlich der allgemeinen Rechtsgrundsätze.

Liegt eine nicht belastende Entscheidung vor, richtet sich die Ausgestaltung der Begründungspflicht insgesamt - mit Ausnahme der oben beschriebenen Ausweitung der Begründungspflicht im Bereich des Zollabgabensrechts - nach den Vorschriften des Mitgliedstaates, dessen Behörde tätig geworden ist, denn eine gemeinschaftsrechtliche Vorgabe innerhalb des Zollkodexes besteht nicht. Unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität ist die Harmonisierung dieser Fälle aber auch nicht geboten, da die Begründung solcher Entscheidungen nicht zwingend erforderlich ist. Durch die Nichtbegründung einer begünstigenden zollrechtlichen Maßnahme werden nämlich die wesentlichen mit der Begründungspflicht verfolgten Zwecke nicht tangiert: So werden die Verteidigungsrechte des Betroffenen nicht beeinträchtigt, da er kein Interesse daran haben wird, gegen eine für ihn vorteilhafte Entscheidung vorzugehen; aus dem gleichen Grund entfällt auch die Notwendigkeit der Begründung als Richtschnur für eine gerichtliche Kontrolle der Verwaltung. Hierbei ist zu beachten, dass die Regelung des Art. 6 sich nicht auf Er-

¹⁴⁹ Alexander, in: Witte, ZK, Art. 6 Rn. 73; Hohrmann, in: H/H/Sp, AO, § 1 Rn. 169.

lass/Erstattung von Abgaben auswirkt, hier gelten die besonderen Vorschriften der Art. 235 ff., die jeweils das Vorliegen bestimmter Tatbestandsvoraussetzungen verlangen und somit eine Begründung erfordern. Lediglich der Aspekt, dass die Verwaltung eher geneigt sein könnte, begünstigende Entscheidungen zu treffen, da sie diese nicht zu begründen braucht, könnte für eine allgemeine Begründungspflicht sprechen. Dieser Tendenz kann aber ebenso wirksam durch andere Maßnahmen begegnet werden, so dass eine Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene nicht zwingend geboten erscheint.

bb. Rechtsfolge bei Verstoß

Die Rechtsfolgen der Verletzung der Begründungspflicht bestimmen sich mangels einer entsprechenden Regelung im Zollkodex ebenfalls nach nationalem Recht.¹⁵¹

cc. Ausgestaltung in den nationalen Rechtsordnungen

(1) Deutschland

(a) Grundsatz und Ausnahmen

Nach § 121 Abs. 1 AO ist ein schriftlicher Verwaltungsakt schriftlich zu begründen, soweit dies zu seinem Verständnis erforderlich ist. Bei Ermessensentscheidungen muss die Begründung ferner erkennen lassen, dass die Behörde von dem ihr eingeräumten Ermessen Gebrauch gemacht hat und welche wesentlichen Erwägungen sie bei der Ausübung ihres Ermessens ange stellt hat. Des Weiteren deutet die Formulierung, dass die Begründungspflicht nur soweit reichen soll, wie sie zum Verständnis der Entscheidung erforderlich ist, auf eine Begrenzung des Umfangs¹⁵² der Begründungspflicht hin. Darüber hinaus sind mündlich ergangene Verwaltungsakte, für die nach § 119 Abs. 2 S. 2 AO eine schriftliche Bestätigung verlangt werden kann, zu begründen, § 121 Abs. 1 AO.

¹⁵⁰ Alexander, in: Witte, ZK, Art. 6 Rn. 75.

¹⁵¹ Alexander, in: Witte, ZK, Art. 6 Rn. 76.

¹⁵² Diese Einschränkung kann sich nur auf den Umfang beziehen, da der Ausschluss der Begründungspflicht sich in den Fällen der Offenkundigkeit bereits aus Abs. 2 Nr. 2 ergibt. So

Der Begründungzwang gilt aber nicht uneingeschränkt. § 121 Abs. 2 AO benennt fünf Fallgruppen, bei deren Vorliegen die Behörde ihre Entscheidung nicht zu begründen braucht. Danach ist eine Begründung nicht erforderlich, soweit die Finanzbehörde einem Antrag entspricht oder einer Erklärung folgt und der Verwaltungsakt nicht in Rechte eines Dritten eingreift, § 121 Abs. 2 Nr. 1 AO. Daraus ergibt sich im Umkehrschluss, dass eine Begründung nur erforderlich ist, wenn ein für den Adressaten oder Dritten belastender Verwaltungsakt vorliegt. Weiterhin kann die Offenlegung der Gründe unterbleiben, wenn diese dem Betroffenen schon bekannt oder sie ohne weiteres erkennbar sind, § 121 Abs. 2 Nr. 2 AO. Dabei ist Abs. 2 Nr. 2 als Ausnahmeverordnung jedoch eng auszulegen¹⁵³ Ferner ist eine Begründung entbehrlich, wenn die Finanzbehörde gleichartige Verwaltungsakte in größerer Zahl oder Verwaltungsakte mit Hilfe automatischer Einrichtungen erlässt und die Begründung nach den Umständen des Einzelfalls nicht geboten ist, § 121 Abs. 2 Nr. 3 AO. Weiter kann eine Begründung unterbleiben, wenn dies durch Rechtsvorschrift zugelassen ist, § 121 Abs. 2 Nr. 4 AO. Schließlich bedarf es einer Erläuterung der Gründe nicht, wenn eine Allgemeinverfügung öffentlich bekannt gegeben wird, § 121 Abs. 2 Nr. 5 AO.

Wie die Verwaltungsgerichtsordnung für das gerichtliche Vorgehen gegen regelnde Verwaltungsentscheidungen ein behördliches Widerspruchsverfahren voraussetzt, § 68 VwGO, sieht dies auch die Finanzgerichtsordnung für Entscheidungen nach der Abgabenordnung vor, § 44 FGO. Entscheidungen, die ein solches Verfahren abschließen, unterliegen auch in diesem Bereich besonderen Vorschriften. Danach ist "die Entscheidung über den Rechtsbehelf schriftlich abzufassen und den Beteiligten zuzustellen. Sie ist zu begründen und mit einer Rechtsbehelfsbelehrung zu versehen", § 366 AO.

(b) Rechtsfolgen bei Verstoß

Ein Verwaltungsakt ohne oder mit unzureichender Begründung ist wirksam, aber fehlerhaft. Der Verstoß gegen § 121 AO ist nach § 126 Abs. 1 Nr. 2 AO jedoch unbeachtlich, wenn die erforderliche Begründung bis zum Abschluss eines außergerichtlichen Rechtsbehelfsverfahrens bzw. bis zur Erhebung der Klage vor dem Finanzgericht nachgeholt wird. Hat die fehlende Begründung dazu geführt, dass der Betroffene die Rechtsbehelfsfrist versäumt hat, so gilt

zutreffend: Müller-Ibold, Die Begründungspflicht im europäischen Gemeinschaftsrecht und im deutschen Recht, S. 129 f.

¹⁵³ Brockmeyer, in: Klein, AO, § 121 Rn. 4.

die Versäumnis als nicht verschuldet; es ist also Wiedereinsetzung in den vorherigen Stand möglich, § 126 Abs. 3 i.V.m. § 110 AO.¹⁵⁴

(c) Überlagerungen durch den Zollkodex im Bereich des gesellschaftlichen Zollrechts

Art. 6 Abs. 3 ist weiter gefasst als die Begründungspflicht des § 121 Abs. 1 AO, da nach dem Zollkodex alle belastenden schriftlichen Entscheidungen einer Begründung bedürfen.¹⁵⁵ Während § 121 Abs. 2 AO verschiedene Ausnahmetatbestände vorsieht, die sich nicht auf Art. 6 Abs. 3 übertragen lassen und folglich im Bereich des Zollrechts nicht mehr zur Anwendung gelangen können. Der Regelungsbereich des Zollkodexes ist insoweit abschließend, wie auch Art. 6 Abs. 4 zeigt. Dem gemäß besteht nunmehr eine ausnahmslose Begründungspflicht bei belastenden schriftlichen Entscheidungen.¹⁵⁶

(2) Frankreich

Im französischen Recht war eine allgemeine Begründungspflicht von Verwaltungsentscheidungen ursprünglich nicht bekannt.¹⁵⁷ Davon wurden nur bestimmte Einrichtungen aufgrund ihrer Zielsetzung, ihrer Natur oder ihrer Aufgabenbereiche (attributions) ausgenommen. Allein der Verwaltungsrichter hatte die Möglichkeit, den Urheber der angegriffenen Entscheidung zur Darlegung der Gründe aufzufordern, um die gerichtliche Kontrolle auszuüben. Abgesehen von einigen wenigen Ausnahmen¹⁵⁸ konnte man daher von einem Prinzip der Nichtbegründungspflicht sprechen.¹⁵⁹

Erste Ansätze einer gesetzlichen Begründungspflicht erfolgten im Bereich des Steuerrechts. So verlangt das Gesetz vom 27.11.1963 generell in Einspruchsverfahren vor einer Steuerbehörde, dass bei teilweiser oder vollstän-

¹⁵⁴ Brockmeyer, in: Klein, AO, § 121 Rn. 3.

¹⁵⁵ So auch die Einschätzung von Alexander, in: Witte, ZK, Art. 6 Rn. 73.

¹⁵⁶ Vgl. Witte/Wöhner, Zollkodex und deutsches Abgabenrecht, S. 121/138.

¹⁵⁷ Demeter, Die Begründungspflicht für Verwaltungsentscheidungen im deutschen, französischen und europäischen Recht, S. 87 ff. m.w.N.; Müller-Ibold, Die Begründungspflicht im europäischen Gemeinschaftsrecht und im deutschen Recht, S. 44 m.w.N; Vgl. Lombard, a.a.O., S. 128 ff, Rn. 220 ff.; Sur, A.J.-D.A. 79, 3 ff.

¹⁵⁸ Dazu zählt unter anderem der Begründungzwang bei disziplinarischen Maßnahmen gegen staatliche Beamte, Statut général de la fonction publique, Art. 31., so Demeter, a.a.O., S. 90 m.w.Bsp.

¹⁵⁹ Dazu ausführlich Mengel/Savoie, EuGRZ 80, 653 f.; Vgl. auch: Lombard, a.a.O., S. 128 f., Rn. 220.

diger Zurückweisung des Einspruches der ablehnende Bescheid begründet sein musste.¹⁶⁰

Die seit dem Jahr 1974 zunehmende Tendenz, für einzelne Rechtsgebiete gesetzliche Begründungspflichten einzuführen, mündete im Jahr 1979 schließlich in dem für die gesamte Verwaltung geltenden Gesetz Nr. 79-587 zur Begründung von Verwaltungsmaßnahmen und zur Verbesserung der Beziehungen zwischen Verwaltung und Bürgern.¹⁶¹ Dadurch wurde aber nicht eine allgemeine Begründungspflicht statuiert, sondern enumerativ Kategorien von begründungspflichtigen Verwaltungsmaßnahmen festgeschrieben.¹⁶²

(a) Anwendungsfälle und Umfang

Die Kategorien von Verwaltungsmaßnahmen, die der Begründung bedürfen, sind in den Art. 1, 2 und 6 des Gesetzes 79-587 aufgezählt. Art. 1 bezieht sich auf individuelle Verwaltungsmaßnahmen mit belastendem Charakter für natürliche oder juristische Personen. Danach sind belastende Entscheidungen aber nur in bestimmten Fällen begründungspflichtig: Wenn sie die öffentlichen Freiheiten einschränken oder allgemein eine polizeiliche Maßnahme darstellen; eine Sanktion auferlegen; die Erteilung einer Erlaubnis Beschränkungen oder Bedingungen unterwerfen; eine begünstigende Maßnahme zurücknehmen oder aufheben; eine Verjährung, einen Fristablauf oder einen Rechtsverlust aussprechen und schließlich, wenn sie einen Vorteil gegenüber dem Betroffenen verweigern, obwohl dieser die gesetzlichen Voraussetzungen zu dessen Erlangung erfüllt, das heißt nach deutschem Rechtsverständnis in den Fällen einer gebundenen Entscheidung. Weitergehend ordnet Art. 2 an, dass solche individuelle Verwaltungsmaßnahmen begründet werden müssen, die von gesetzlichen oder per Rechtsverordnung erlassenen Vorgaben abweichen. Art. 6 der Vorschrift regelt die Begründungspflicht für Entscheidungen von Sozialversicherungsträgern, mit denen den Betroffenen ein Vorteil verweigert wird, obwohl sie die gesetzlichen

¹⁶⁰ zitiert aus: Demeter, a.a.O., S. 90.

¹⁶¹ Gesetz Nr. 79-587 v. 11.7.1979 "relative à la motivation des actes administratifs et l'amélioration des relations entre l'administration et le public", J.O. v. 12.7.79, S. 1711 (berichtigt S. 1822).

¹⁶² Höchst kritisch: Mengel/Savoie, EuGRZ 80, 653 ff/657: Das Gesetz Nr. 79-587 habe "keine allgemeine Verpflichtung zur Begründung von Verwaltungsmaßnahmen statuiert. Vielmehr (werde) durch eine restriktive Liste der zu begründenden Entscheidungen das von Judikatur und Legislative anerkannte Prinzip der Nichtbegründungspflicht gefestigt."; Sur, A.J.-D.A. 79, S. 3/4: "la motivation obligatoire reste l'exception"; wohlwollende Betrachtung: Chapus, a.a.O., Bd. 1, S. 958, Rn. 1135.

Voraussetzungen erfüllen. Diese abschließende Liste weist einige Rechtschutzlücken auf. Dies gilt insbesondere im Hinblick darauf, dass drittbelastende Verwaltungsakte sowie viele belastende Verwaltungsentscheidungen im Ermessensbereich nicht von der Begründungspflicht erfasst werden.

Grenze der Begründungspflicht ist die Geheimhaltungspflicht gemäß Art. 4 Abs. 2 des Gesetzes. Der Geheimhaltungsbereich wurde auf Bestreben des Senats jedoch sehr eng gefasst und umfasst nach der aktuellen Fassung des Gesetzes nur noch den Bereich der Verteidigung.¹⁶³ Auch in Eilfällen kann eine Begründung vorläufig unterbleiben. Auf Antrag des Betroffenen ist die zuständige Behörde allerdings gemäß Art. 4 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 79-587 verpflichtet, die Begründung innerhalb eines Monats nach Eingang des Antrags nachzuholen. Schließlich sind konkludente Entscheidungen von der Begründungspflicht ausgenommen, darunter versteht man die Fälle, in denen ein bloßes Nichttätigwerden der Verwaltung als Entscheidung angesehen wird, Art. 5. Eine solche Entscheidung kann für den Betroffenen sowohl positiv als auch negativ sein. Sie kann in der stillschweigenden Ablehnung eines Antrags oder einer konkludenten Genehmigung bestehen. In diesen Fällen sieht Art. 5 vor, dass eine konkludente Entscheidung nicht schon deshalb rechtswidrig ist, weil die entsprechende ausdrückliche Anordnung begründungspflichtig wäre. Hier besteht zwar die Gefahr, dass die Behörde verstärkt konkludente Entscheidungen trifft, um die Begründungspflicht zu umgehen¹⁶⁴. Dem kann der Betroffene jedoch durch einen Antrag auf nachträgliche Offenlegung der Motive der Verwaltung begegnen.

Die inhaltlichen Anforderungen an die Begründungspflicht bestimmen sich nach Art. 3 des Gesetzes Nr. 79-587. Danach muss die Begründung schriftlich sein und die relevanten rechtlichen und tatsächlichen Gründe, die zur Entscheidung geführt haben, enthalten. Dazu hat der Conseil d'Etat ausgeführt, dass die Darlegung der Gründe dazu dient, eine Überprüfung der Entscheidungen durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit zu ermöglichen. Im Weiteren ist erforderlich, dass die jeweilige Entscheidungsgrundlage erkennbar ist. Steht fest, dass der betroffenen Partei die Gründe der Verwaltung schon zuvor bekannt waren, kann dem Begründungserfordernis auch durch die bloße Angabe der gesetzlichen Grundlage der Entscheidung genügt werden.¹⁶⁵

¹⁶³ Vgl. Mengel/Savoie, EuGRZ 80, 653/657.

¹⁶⁴ So die Befürchtung von Mengel/Savoie, EuGRZ 80, 653/658.

¹⁶⁵ C.E. 6.3.92, SARL, Société du spectacle de la place Blanche, Rec. 92, 105.

(b) Rechtsfolgen bei Verstoß

Verstöße gegen die Begründungspflicht führen theoretisch zur Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes, der dann von dem Verwaltungsgericht aufzuheben ist.¹⁶⁶ In der Praxis erfolgt die Aufhebung einer Verwaltungsentscheidung aufgrund eines Verstoßes gegen die Begründungspflicht indes nur selten, denn die französische Verwaltungsgerichtsbarkeit ist bemüht, die Arbeit der Exekutive nicht durch Formvorschriften zu behindern. Selbst der Verstoß gegen eine gesetzlich angeordnete Begründungspflicht führt daher nicht zwingend zu einer Aufhebung der Maßnahme; vielmehr lösen die französischen Verwaltungsrichter sich oftmals von den gesetzlichen Vorgaben. Sie fügen ein weiteres Korrektiv ein: Sie heben eine Entscheidung nur dann auf, wenn durch den Rechtsverstoß die Situation des Betroffenen tatsächlich beeinträchtigt wurde.¹⁶⁷

(c) Überlagerungen durch den Zollkodex im Bereich des gemeinschaftlichen Zollrechts

Im Bereich des gemeinschaftlichen Zollrechts werden die französischen Vorschriften über die Begründungspflicht von Verwaltungsentscheidungen durch den Zollkodex insoweit überlagert und modifiziert, als schriftlich erlassene Entscheidungen, die den Adressaten belasten, nunmehr ausnahmslos begründungspflichtig sind.

Allein die Entscheidungen, bei denen die Behörden ihre Ablehnung konkudent durch Untätigkeit ausdrücken, können auch im Bereich des gemeinschaftlichen Zollrechts weiterhin ohne Begründung ergehen. Eine Rechtmäßigkeitskontrolle dieser Entscheidungen ist mithin nur eingeschränkt möglich. Angesichts der mangelnden Rechtsklarheit ist nicht davon auszugehen, dass diese Regelung vor dem Gerichtshof Bestand haben wird.

¹⁶⁶ Schwarze, Eur. VerwR, Bd. II, S. 1335 m.w.N.; de Laubadère/Venezia/Gaudemet, *Traité de Droit Administratif*, Bd. 1, S. 608, Rn. 944.

¹⁶⁷ (L'interprétation retenue par le juge administratif de ces obligations vise à leur (règle de forme) conférer un effet utile pratique pour les administrés sans s'attacher nécessairement à la lettre des obligations ainsi imposées par la loi.) dazu: Lombard, a.a.O., S. 246, Rn. 466.

(3) England

(a) Voraussetzungen

Eine allgemeine Begründungspflicht – nicht einmal beschränkt auf belastende Entscheidungen - besteht nach dem englischen Common Law nicht.¹⁶⁸ So betonte der Court of Appeal: "It has never been a principle of natural justice, that reasons should be given for decisions."¹⁶⁹ Dieser Grundsatz - aufgestellt für das gerichtliche Verfahren - gilt aufgrund der Anlehnung des Verwaltungsverfahrens an das Prozessrecht erst recht für Maßnahmen der Verwaltung. Diese Situation wird in der Literatur heftig kritisiert¹⁷⁰ und auch die beiden Parlamentsausschüsse¹⁷¹ haben eine allgemeine Begründungspflicht gefordert. Dabei ergibt sich nach Ansicht der Literatur ein Begründungsgebot vor allem aus dem allgemeinen Rechtsgrundsatz *audi alteram partem*:¹⁷² Die wirksame Ausübung von Anhörungs- und Verteidigungsrechten verlangt nämlich nicht nur, dass der Betroffene mit dem Gegenstand des Verfahrens vertraut sei, sondern darüber hinaus müssten ihm auch die Erwägungen der Behörde bekannt sein. Ungeachtet dieser Kritik sind jedoch von der Seite des Gesetzgebers keine Ansätze für die Einführung einer allgemeinen Begründungspflicht ersichtlich. Lediglich in einigen speziellen Gesetzen ist eine Begründungspflicht für die Maßnahmen der Verwaltung angeordnet - die sich in ihrer Eigenschaft als Ausnahmeregelungen jedoch nicht verallgemeinern lassen. Als Beispiel sei der Tribunal and Inquiries Act 1992¹⁷³ genannt. Danach sind einige im Gesetz genau benannte tribunals verpflichtet, ihre Entscheidungen zu begründen; gleiches gilt für einige Minister, wenn sie auf öffentliche Anfragen (public inquiries) antworten.

¹⁶⁸ Cane, a.a.O., S. 189; Wade/Forsyth, a.a.O., S. 541; Hänni, a.a.O., S. 194; Rengeling, KSE 27, 284, hält es für strittig, "ob den Parteien aufgrund der Forderungen der natural justice immer die Gründe für die getroffene Entscheidung mitgeteilt werden müssen."; vgl. dazu auch: Schwarze, DÖV 96, 771/774 f.

¹⁶⁹ R. v. Gaming Board for Great Britain ex p. Benaim and Khaida (1970) 2 QB 417/431; Payne v. Lord Harris (1981) 1. Weekly Law Reports 754; Rengeling (KSE 27, 284) hält es für strittig, "ob den Parteien aufgrund der Forderungen der natural justice immer die Gründe für die getroffene Entscheidung mitgeteilt werden müssen."

¹⁷⁰ Craig, a.a.O., S. 310/312; Foulkes, a.a.O., S. 327 ff.; Wade/Forsyth, a.a.O., S. 542.

¹⁷¹ Vgl. Committee on Minister's Powers, Report, Cmd. 4060 (1932), S. 80 (3.iii); S. 100, (13.d); Committee on Administrative Tribunals and Enquiries, Report, Cmd. 218 (1957), Ziff. 98 (S. 24), Ziff. 351 f. (S. 75 f.). (sog. Franks Report).

¹⁷² vgl. auch Cane, a.a.O., S. 188-190 und S. 314.

¹⁷³ So auch die Tribunals and Inquiries Acts von 1958 und 1971; s. auch: Sec. 12(1) des Tribunal and Inquiries Act (1971); dazu auch Wade/Forsyth, a.a.O., S. 981; Sec. 8 (4)

Die Rechtsprechung hat sich mehrfach mit dem Begründungsgebot auseinandergesetzt:¹⁷⁴ Schon im Jahr 1968 entschied das House of Lords¹⁷⁵, dass aus dem Umstand, dass eine Entscheidung ohne Begründung ergangen sei, das Gericht den Schluss ziehen könne, dass die Verwaltungsbehörde keine guten Gründe gehabt habe. Eine Begründungspflicht wurde auch in den Fällen bejaht, in denen die Behörde selbst durch ihr Verhalten bei dem Betroffenen das rechtmäßige Vertrauen auf Begründung der Maßnahme geschaffen hat.¹⁷⁶ Aus dieser Entscheidung wurde indes keine generelle Begründungspflicht abgeleitet, sondern nur wenn außergewöhnliche Umstände (exceptional circumstances) vorliegen, verlangen die Gerichte eine Begründung. In der Folge wurde jedoch eine immer größere Anzahl von Ausnahmetätigkeiten festgeschrieben, so dass nunmehr eine weitgehende - wenn auch nicht automatische - Begründungspflicht besteht.¹⁷⁷ So wurde eine Begründungspflicht bejaht, wenn die Interessen des Antragstellers ausreichend gewichtig sind (sufficiently weighty)¹⁷⁸ oder wenn die Entscheidung ungewöhnlich und erklärungsbedürftig (odd and in needs of explanation) erscheint.¹⁷⁹ Demgegenüber wird eine Begründungspflicht dann als unangemessen erachtet, wenn die Begründung nur um ihrer selbst willen erfolgt (pure exercise of academic judgment).¹⁸⁰

(b) Rechtsfolgen bei Verstoß

Ein Begründungsmangel hat auch in den Fällen, in denen eine Begründungspflicht angenommen wird, nicht zwingend die Aufhebung der Maßnahme zur Folge.¹⁸¹ Dies ist nur dann der Fall, wenn das Gericht feststellt,

Housing (homeless persons) Act (1977); Sec. 5 Housing Act (1980); vgl. Schwarze, Eur. VerwR, Bd. II, S. 1339; Müller-Ibold, a.a.O., S. 45, Fn. 68.

¹⁷⁴ Allgemein zu dieser Entwicklung in der Rspr: Graham, Riv. trim.dir.pubbl. 93, 3 ff.; Jowell/Birkinshaw, a.a.O., S. 273 ff.

¹⁷⁵ Padfield v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food (1968) AC 997.

¹⁷⁶ R v Civil Service Appeal Board, ex parte Cunningham (1991) 4 All ER 310.

¹⁷⁷ So die Einschätzung von De Smith's/Woolf/Jowell, a.a.O., S. 458.

¹⁷⁸ Lord Mustill in R v Secretary of State for the Home Department, ex parte Doody (1994) 1 AC 531: (departure from judicial recommendation of length of sentence to be served by a mandatory life prisoner): "I think it important that there should be an effective means of detecting the kind of error which would entitle the court to intervene, and in practice I regard it as necessary for this purpose that the reasoning of the Home Secretary should be disclosed."; R v Secretary of State of Home Department, ex parte Duggan (1994) COD 258; decision that prisoner remain in security category A; R v Secretary of State for Education, ex parte Standish, The Times, 15 Nov. 1993; teacher debarred from service; R v Corporation of the City of London, ex parte Matson (1996) 8 Admin LR 49: refusal to ratify election of an alderman.

¹⁷⁹ R v Civil Service Appeal Board, ex parte Cunningham (1991) 4 All ER 310.

¹⁸⁰ R v Higher Education Funding Council, ex parte Institute of Dental Surgery (1994) I WLR 242.

¹⁸¹ So Graham, Riv. trim. dir. pubbl. 93, 3/11-15 mit Beispielen aus der Rspr.

dass die Entscheidung selbst unrechtmäßig (ultra vires) ist. Dies führt zu einem circulus virtuosus: Um zu erreichen, dass eine Entscheidung wegen des Fehlens rechtmäßiger Gründe aufgehoben wird, muss der Betroffene das Gericht überzeugen, dass eine andere Unrechtmäßigkeit begangen worden ist. Ohne Kenntnis der Gründe der Entscheidung ist ihm die Geltendmachung der Rechte kaum möglich.¹⁸²

(c) Überlagerungen durch den Zollkodex im Bereich des gemeinschaftlichen Zollrechts

Im Bereich des gemeinschaftlichen Zollrechts werden die oben dargestellten nationalen Regelungen insoweit überlagert, als alle belastenden Entscheidungen begründungspflichtig sind.

Dabei entspricht diese Erweiterung der Begründungspflicht einer allgemeinen Tendenz in der englischen Rechtsprechung. Denn es ist festzustellen, dass die Anzahl der Fälle, in denen die englischen Gerichte eine Begründung der Entscheidungen der Verwaltung aus Gründen der fairness oder natural justice fordern, in den letzten Jahren stetig zugenommen hat, so dass eine tatsächliche Umkehrung des oben dargestellten Regel-Ausnahme-Verhältnisses auf nationaler Ebene abzusehen ist.¹⁸³ Diese Entwicklung ist - wenn auch ein ausdrücklicher Hinweis fehlt - sicherlich auch dem Einfluss des europäischen Gemeinschaftsrechts, genauer dem der Rechtsprechung des EuGH zuzuschreiben. Insbesondere in den Entscheidungen JOHNSTON¹⁸⁴ und HEYLENS¹⁸⁵ entwickelte der Gerichtshof einen Anspruch auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz, der verlangt, dass auch die nationalen Behörden in Fällen mit Gemeinschaftsrechtsbezug ihre Entscheidungen begründen. Eine weitere Annäherung der englischen Rechtsprechung an die vom EuGH entwickelten gemeinschaftlichen Grundsätze wäre sachgerecht.

¹⁸² Auf diese Gefahr weist Cane, a.a.O., S. 190 hin.

¹⁸³ So wohl die Einschätzung von Schwarze, DÖV 96, 771/775; s. allerdings: R v Registrar of Companies ex parte Central Bank of India, (1986), QB 1114 und R v Secretary of State of Foreign and Commonwealth Affairs ex parte Trawnik, The Times, 21.2.1986. In diesen Verfahren mit rein nationalen Sachverhalten entschieden die Richter, dass im Verlauf des Verfahrens vorgelegte offizielle Bescheinigungen die Ablehnung der angegriffenen Entscheidung ausreichend begründeten. Da nichts darauf hinweise, dass die Unterlagen offensichtlich falsch wären, wurde auch eine materiell-rechtliche Prüfung der Dokumente abgelehnt; vgl. dazu: Graham, Riv. trim. dir. pubbl. 93, 3/16, 17.

¹⁸⁴ EuGH - Johnston /. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary - Rs. 222/84, Slg. 86, 1651/1682 f., Rn. 20.

¹⁸⁵ EuGH - Heylens /. Unectef - Rs. 222/86, Slg. 87, 4097 ff.

b. Vergleich mit dem Gemeinschaftsrecht

aa. EG-V

Art. 253 EG-V regelt die allgemeine Begründungspflicht für Rechtshandlungen von Europäischem Parlament, Rat und Kommission.¹⁸⁶ Damit werden drei Hauptziele verfolgt: Zum einen soll der Betroffene erfahren, welche Beweggründe die Behörde zu der Maßnahme veranlasst haben. Ihm wird somit die Möglichkeit eröffnet, in Kenntnis der Sach- und Rechtslage die eigenen Rechtsschutzmöglichkeiten einzuschätzen.¹⁸⁷ Darüber hinaus zwingt die Pflicht zur Abgabe einer sachlich schlüssigen Begründung die Behörde zur intensiven Auseinandersetzung in der Sache und trägt so zur Selbstkontrolle der Verwaltung bei. Schließlich soll die Vorschrift die richterliche Nachprüfung gewährleisten.¹⁸⁸

(1) Umfang der Begründungspflicht

Der Umfang der Begründung bestimmt sich nach der Art der Maßnahme: So bedürfen Maßnahmen mit allgemeinem Charakter einer weniger ausführlichen Begründung als solche Maßnahmen, die einen konkreten Einzelfall betreffen.¹⁸⁹ Aber auch bei Einzelentscheidungen können knappe Begründungen den Erfordernissen des Art. 253 EG-V genügen, da die Begründung nicht nur im Hinblick auf ihren Wortlaut zu beurteilen ist, sondern auch aufgrund ihres Zusammenhangs sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet. Es ist daher nicht erforderlich, dass die Behörde alle tatsächlichen oder rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte nennt.¹⁹⁰

¹⁸⁶ Zur Begründung der Urteile des EuGH und der Urteilspraxis der nationalen Gerichte: Everling, EuR 94, 127 ff.

¹⁸⁷ Schwarze, Eur. VerwR, Bd. II, S. 1349 f.

¹⁸⁸ Grundlegend: EuGH - Nold ./ Hohe Behörde - Rs. 18/57, Slg. 58/59, 89/114; Std. Rspr: Zu richterlicher Kontrolle und Wahrnehmung der Verteidigungsrechte: EuG - Koelman ./ Kommission - Rs. T-575/93, Slg. 96, II-1/34 m.w.N. (Bereich: Kartellrecht / Wettbewerbsrecht).

¹⁸⁹ EuGH - Klöckner-Werke ./ Kommission - Rs. 311/81 und 30/82, Slg. 83, 1549/1571, Rn. 32; unter Hinweis auf EuGH - Société Jean Lion et Cie, Société Loiret & Haentjens S.A. u.a. ./ F.I.R.S. - Rs. 292/81, Slg. 82, 3887/3909 f., Rn. 18-20.

¹⁹⁰ EuGH - Universität Stuttgart ./ HZA Stuttgart-Ost - Rs. 307/87, Slg. 89, 705/719, Rn. 13.

(2) Grenzen der Begründungspflicht

Während der Zollkodex die Begründungspflicht auf belastende, schriftliche Entscheidungen beschränkt, sieht der EG-Vertrag dem Wortlaut nach eine unbeschränkte Begründungspflicht vor. Der Gerichtshof¹⁹¹ hat allerdings anerkannt, dass Geheimhaltungsvorschriften, wie etwa Art. 287 EG-V, eine Einschränkung der Begründungspflicht begründen können. Dabei dürfe die aus Art. 287 EG-V resultierende Verpflichtung zur Wahrung dieses Geheimnisses aber nicht soweit ausgelegt werden, dass dadurch das Erfordernis der Begründung zu Lasten des Anspruchs der Mitgliedstaaten und der betroffenen Marktteilnehmer auf rechtliches Gehör ausgehöhlt werde.

Eine weitere Beschränkung der Begründungspflicht nimmt der EuGH vor, indem er eine Darlegung der Gründe gemäß Art. 253 EG-V nur in den Fällen fordert, in denen der Betroffene von der Maßnahme beschwert, also negativ betroffen ist.¹⁹² Diese einschränkende Auslegung des Art. 253 EG-V durch den Gerichtshof spiegelt sich im Zollkodex wider, der nur für belastende Maßnahmen eine Begründungspflicht festschreibt und somit der Diskussion¹⁹³ über die Notwendigkeit einer allgemeinen Begründungspflicht jedenfalls für den Bereich des Zollkodexes den Boden entzogen hat.

(3) Rechtsfolgen bei Verstoß gegen die Begründungspflicht

Grundsätzlich stellt die Begründungspflicht eine wesentliche Formvorschrift dar, deren Verletzung zur Nichtigkeit der Entscheidung führt, Art. 253 EG-V.¹⁹⁴ Dies gilt nicht, wenn die Verletzung der Begründungspflicht sich lediglich als geringfügiger Verstoß darstellt, der Ziel und Zweck der Vorschrift nicht beeinträchtigt. Dies wird vor allem dann angenommen, wenn die Ausübung der Verteidigungsrechte nicht behindert wird¹⁹⁵, weil etwa der Betroffene trotz des Begründungsmangels seine Rechte wahrnehmen kann.

¹⁹¹ EuGH - Niederlande und Leeuwarder Papierwarenfabrik ./ Kommission - Rs. 296/82, Slg. 85, 809/825, Rn. 27; EuGH - Bonu ./ Rat - Rs. 89/79, Slg. 80, 553/562 f., Rn. 5; s. insoweit auch Grünwald, in: G/T/E, EG-V, Art. 214 Rn. 12 f.

¹⁹² EuGH - Grassi ./ Rat - Rs. 188/73, Slg. 74, 1099/1108, Rn. 11; ähnlich auch Generalanwalt Warner, in: EuGH - Ditterich ./ Kommission - Rs. 86/77, Slg. 78, 1855/1878.

¹⁹³ Für eine allgemeine Begründungspflicht auch „lediglich“ drittbelastender Verwaltungsakte - nach deutscher Terminologie den Verwaltungsakten mit Doppelwirkung: Müller-Ibold, aaO, S. 71; A.A.: Gornig/Trüe, JZ 93, 884/887: Ein anfechtungsfähiger Begründungsmangel liegt nur vor, wenn eine Entscheidung den Adressaten beschwert.

¹⁹⁴ EuG - WWF UK ./ Kommission - Rs. T-105/95, Slg. 97, II-313/347, Rn. 72.

¹⁹⁵ Vgl. EuGH - Nold ./ Hohe Behörde - Rs. 18/57, Slg. 58-59, 89/114; EuGH - REWE ./ HZA Kiel - Rs. 158/80, Slg. 81, 1805/1840, Rn. 3 bzgl. einer nicht ausreichend begründeten VO; EuGH - Control Data Belgium NV SA ./ Kommission - Rs. 294/81, Slg. 83, 911/928, Rn. 14 f.; EuGH - Italien ./ Kommission - Rs. 41/83, Slg. 85, 873/891, Rn. 46 - 47; Schmidt, in: G/T/E, EG-V, Art. 190 Rn. 1 m.w.N.

te, da ihm die Gründe schon im Verwaltungsverfahren bekannt geworden sind¹⁹⁶ und/oder die Entscheidung der Behörde nicht anders lauten konnte¹⁹⁷. Schließlich hat der Gerichtshof eine Aufhebung abgelehnt, wenn der Fehler noch vor Erhebung der Klage geheilt wurde.¹⁹⁸

Diese vom EuGH entwickelten Grundsätze müssen auch für den Zollkodex gelten, da sie Primärrecht ergänzen und mithin in der Normenhirarchie über dem Zollkodex stehen.

bb. Sachgebietsspezifische Verfahrensordnungen

(1) Verordnung Nr. 17 - Kartellrecht

Nach den Bestimmungen der Verordnung Nr. 17 ist die Kommission in drei Fällen verpflichtet, ihre Zwecke ausdrücklich anzugeben, wobei diese Angaben einer Begründung entsprechen. Danach müssen schlichte Auskunftsverlangen, Art. 11 Abs. 3 VO Nr. 17 und von der Kommission angeordnete Nachprüfungsverfahren, sowohl in der Form des Prüfungsauftrags wie auch in der Form der Prüfungsentscheidung, Art. 14 Abs. 2 und 3 VO Nr. 17 mit einer Begründung versehen werden.

(a) Schlichtes Auskunftsverlangen, Art. 11 Abs. 3 VO Nr. 17

Die Angaben müssen die zum Verständnis der Fragestellung und ihrer Rechtfertigung erforderlichen Angaben enthalten. Grenze der Offenlegungspflicht ist das berechtigte Interesse der eventuell verdächtigten oder verfahrensbeteiligten Unternehmen an der Verschwiegenheit der Kommission und am Schutze ihres Namens gegenüber unbeteiligten Dritten.¹⁹⁹

Demgegenüber ist eine Begründungspflicht für Entscheidungen, mit denen bestimmte Auskünfte angefordert werden, die so genannten Auskunftsent-

¹⁹⁶ EuGH - Eisen und Metall AG ./ Kommission - Rs. 9/83, Slg. 84, 2071/2085, Rn. 27 ff.; EuGH - ACF Chemiefarma ./ Kommission - Rs. 41/69, Slg. 70, 661/690, Rn. 48/52: Im Verwaltungsverfahren besteht die Möglichkeit der Stellungnahme.

¹⁹⁷ EuGH - Souna ./ Kommission - Rs. 432/85, Rn. 20, n.v., zit. nach: Müller-Ibold, Fn. 474; EuGH - Geist ./ Kommission - Rs. 117/81, Slg. 83, 2191/2207, Rn. 7; EuGH - Morello ./ Kommission - Rs. 9/76, Slg. 76, 1415/1422, Rn. 11; EuGH - Distillers Co. ./ Kommission - Rs. 30/78, Slg. 80, 2229/2264 f, Rn. 26.

¹⁹⁸ EuGH - AEG ./ Kommission - Rs. 107/82, Slg. 83, 3151/3193, Rn. 29.

¹⁹⁹ Pernice, in: G/H, EG-V, Nach Art. 87, VO Nr. 17, Art. 11 Rn. 21.

scheidungen, nach Art. 11 Abs. 5 VO Nr. 17 nicht ausdrücklich angeordnet. Aber auch hier ist die Angabe des Zwecks notwendig, damit der Gerichtshof gegebenenfalls prüfen kann, ob die Kommission die Grenzen ihres Beurteilungsspielraums hinsichtlich der Erforderlichkeit der Auskünfte eingehalten hat.²⁰⁰

(b) Nachprüfungsanordnung: Prüfungsauftrag und -entscheidung, Art. 14 Abs. 2 und Abs. 3 VO Nr. 17

Art. 14 VO Nr. 17 konkretisiert Art. 253 EG-V für das Wettbewerbsrecht. Er verleiht der Kommission - wie auch Art. 11 VO Nr. 17 - weitgehende Eingriffsbefugnisse in die Rechtssphäre der Unternehmen. Während Art. 11 der Beschaffung von Informationen dient und entsprechend den Unternehmen entsprechende Mitteilungs- und Mitwirkungspflichten auferlegt werden können, dienen die Nachprüfungen gemäß Art. 14 vorrangig dazu, durch Maßnahmen, wie sie in Art. 14 Abs. 1 UA 2 aufgeführt sind, die Richtigkeit und Tragweite der Informationen zu überprüfen, über die die Kommission bereits verfügt.²⁰¹ Die Kommission hat daher nach Zweckmäßigkeitserwägungen zu entscheiden, ob sie einen einfachen Prüfungsauftrag erteilt oder die Nachprüfung in einer Entscheidung anordnet.²⁰²

Art. 14 VO Nr. 17 sieht zwei Formen der Anordnung der Nachprüfungen vor: Den Prüfungsauftrag nach Abs. 2 und die Prüfungsentscheidung gemäß Abs. 3 der Vorschrift. Diese Anordnungen sind von dem Auskunftsersuchen nach Art. 11 VO Nr. 17 unabhängige Instrumente im Ermittlungsverfahren und stehen in keinem Stufenverhältnis zueinander.²⁰³ Die beiden Anordnungen unterscheiden sich vor allem hinsichtlich ihrer Rechtswirkungen: Weigert sich ein Unternehmen, eine Nachprüfung zuzulassen, kann nur bei Vorliegen einer Prüfungsentscheidung eine Geldbuße oder ein Zwangsgeld festgesetzt oder die Duldung gemäß Art. 14 Abs. 6 VO Nr. 17 mit innerstaatlichen Mitteln erzwungen werden. Liegt hingegen lediglich ein Prüfungsauftrag vor, kann das Unternehmen die Prüfung ohne Angabe von Gründen verweigern. Hat die Nachprüfung einmal begonnen, so sind die Pflichten des Unternehmens in beiden Fällen gleich: Sie haben insbesondere die angefor-

²⁰⁰ Pernice, in: G/H, EG-V, Nach Art. 87, VO Nr. 17, Art. 11 Rn. 26.

²⁰¹ Pernice, in: G/H, EG-V, Nach Art. 87, VO Nr. 17, Art. 14 Rn. 1.

²⁰² Pernice, in: G/H, EG-V, Nach Art. 87, VO Nr. 17, Art. 14 Rn. 22.

²⁰³ EuGH - National Panasonic ./ Kommission - Rs. 136/79, Slg. 80, 2033/2053, 2055; De Bronett, in: G/T/E, Nach Art. 87 EG-V, VO Nr. 17 Rn. 24.

derten Geschäftsunterlagen vorzulegen und die angeforderten Erklärungen abzugeben, vgl. Art. 14 Abs. 1 a) und c) VO Nr. 17.²⁰⁴

Die Angabe von Gegenstand und Zweck ist für beide Anordnungen zwingend vorgeschrieben und auch in gleicher Weise ausgestaltet.²⁰⁵ Nach Ansicht des EuGH stellen diese Angaben "insofern ein grundlegendes Erfordernis dar, als dadurch nicht nur die Berechtigung des beabsichtigten Eingriffs in das betroffene Unternehmen aufgezeigt werden soll, sondern das Unternehmen auch in die Lage versetzt werden soll, den Umfang seiner Mitwirkungspflichten zu erkennen und zugleich seine Verteidigungsrechte zu wahren".²⁰⁶

Da die Rechtsnatur des einfachen Prüfungsauftrags zweifelhaft sein könnte, hat der Verordnungsgeber in Art. 14 Abs. 2 VO Nr. 17 die Angabe von Gründen für die Nachprüfung ausdrücklich vorgeschrieben. Anders verhält es sich bei der Prüfungsentscheidung. Hierbei handelt es unstreitig um eine förmliche Entscheidung, die schon gemäß Art. 253 EG-V begründungspflichtig ist. Die Regelung des Art. 14 Abs. 2 und Abs. 3 VO Nr. 17, die ausdrücklich die Angabe des Zwecks vorsieht, ist aber dennoch erforderlich. Denn diese Verfahren münden nicht in eine endgültige Entscheidung der Kommission, sondern dienen vielmehr der Vorbereitung einer solchen abschließenden Entscheidung. Im Bereich solcher - belastender - Zwischenverfügungen bedürfen die Betroffenen nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes nicht der gleichen verfahrensmäßigen Sicherungen, wie gegenüber endgültigen Entscheidungen.²⁰⁷ Insbesondere aus diesem Grunde hat es der Gesetzgeber für notwendig erachtet, die Mindestanforderungen an die Begründungspflicht ausdrücklich festzulegen.²⁰⁸

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Begründungspflicht als allgemeines Prinzip des Verwaltungsverfahrens in Kartellsachen im Gemeinschaftsrecht ausreichend kodifiziert ist. Diese Vorgaben werden in der Praxis von der Kommission auch erfüllt, wie sich schon daran erkennen lässt,

²⁰⁴ Pernice, in: G/H, EG-V, Nach Art. 87, VO Nr. 17, Art. 14 Rn. 23.

²⁰⁵ Pernice, in: G/H, EG-V, Nach Art. 87, VO Nr. 17, Art. 14 Rn. 25-27.

²⁰⁶ EuGH - Hoechst - Rs. 46/87 und 227/88, Slg. 89, 2859/2927, Rn. 29.

²⁰⁷ Vgl. EuGH - National Panasonic /. Kommission - Rs. 136/79, Slg. 80, 2033/2058, Rn. 21 (zum rechtlichen Gehör); EuGH - IBM /. Kommission - Rs. 60/81, Slg. 81, 2639/2652, Rn. 10 ff. (zur Anfechtbarkeit); EuGH - Brescia /. Hohe Behörde - Rs. 31/59, Slg. 60, 159/181, Generalanwalt Roemer war damals noch gegen erleichterte Anforderungen an Zwischenverfügungen, a.a.O., Slg. 60, 214 f..

²⁰⁸ Müller-Ibold, a.a.O., S. 37 f.; Gassner, DVBl. 95, 16/22.

dass nur sehr vereinzelt Entscheidungen aufgrund von Begründungsmängeln aufgehoben werden.²⁰⁹

(2) Antidumpingrecht

Im Antidumpingrecht sind auch förmliche Entscheidungen und Einstellungsbeschlüsse, die nicht in Form einer Entscheidung oder einer Verordnung ergehen, begründungspflichtig. Der EuGH hat diese Regelung analog angewendet, wenn schon nach den Vorermittlungen die Eröffnung eines Antidumpingverfahrens abgelehnt wurde.²¹⁰

Angesichts der Rechtsnatur der Antidumpingzölle als Verordnung stellt sich die Frage, ob und wie sich dies auf den Umfang der Begründungspflicht auswirkt. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH sind direkte Klagen gegen Antidumpingzölle nach Art. 230 Abs. 2 EG-V durch die unmittelbar und individuell betroffenen ausländischen Exporteure zulässig.²¹¹ Die Betroffenen können aber nur dann wirksam gegen die Verordnung vorgehen, wenn sie beweisen können, dass die vom Rat angenommenen Voraussetzungen für ein Dumping nicht vorliegen. Das setzt wiederum voraus, dass die Verordnung hinreichend begründet ist. In der Rechtssache ALLIED COOPERATION²¹² hat der Gerichtshof daher eine ausführliche Darlegung der Gründe der Antidumping-Verordnung verlangt und ähnlich hohe Anforderungen gestellt wie an den Umfang der Begründung eines Einzelaktes. Dies zeigt, dass der Gerichtshof auch bei der Konkretisierung der Begründungspflicht von normativen Rechtsakten pragmatisch und ergebnisorientiert entscheidet.²¹³

(3) Beamtenrecht

Nach Art. 25 Abs. 1 S. 2 BeaSt muss jede den Beamten beschwerende Verfügung des Dienstherrn mit Gründen versehen sein. Diese Vorschrift enthält im Vergleich zu Art. 253 EG-V einerseits eine Erweiterung, denn jeder Dienstherr muss eine Begründung abgeben, also auch die in Art. 253 EG-V

²⁰⁹ Zwischen 1960 und 1982 nur zwei Entscheidungen: EuGH - Kali und Salz und Kalichemie /. Kommission - Rs. 19-20/74, Slg. 75, 499/521; EuGH - Aktiengesellschaft Cimenteries C.B.R. /. Kommission - Rs. 8-11/66, Slg. 67, 99/125.

So die Wertung von Sedemund, a.a.O., S. 45/56 f.

²¹⁰ EuGH - Fediol /. Kommission - Rs. 191/82, Slg. 83, 2913/2934, Rn. 25;

²¹¹ Vgl. EuG - Climax Paper Converters Ltd. /. Rat - Rs. T-155/94, Slg. 96, II-873/890, Rn. 45 m.w.N.

²¹² EuGH - Allied Cooperation /. Rat - Rs. 53/83, Slg. 85, 1621/1659.

²¹³ Vgl. ausführlich: Schwarze, Eur. VerwR, Bd. II, S. 1361.

nicht genannten Organe wie Parlament, Gerichtshof, Rechnungshof und europäische Investitionsbank. Andererseits beschränkt das Beamtenstatut die Begründungspflicht auf belastende Fälle. Eine Einschränkung, die der Wortlaut des Art. 253 EG-V nicht enthält. In mehreren Entscheidungen hat der europäische Gerichtshof die Beschränkung auf belastende Entscheidungen für rechtmäßig erklärt.²¹⁴ Dabei dient die Verpflichtung, eine beschwerende Verfügung mit Gründen zu versehen im Bereich des Beamtenrechts vor allem der Fremdkontrolle. Zum einen sollen die Verteidigungsrechte des Betroffenen gewährleistet und zum anderen die richterliche Kontrolle ermöglicht werden.²¹⁵ Dabei ist jedoch die Wahrung der Geheimhaltung zu beachten; so sind etwa die Arbeiten des Prüfungsausschusses gemäß Art. 6 des Anhangs III des BeaSt nicht begründungspflichtig.²¹⁶

c. Zwischenergebnis

Der Zollkodex sieht in allen Fällen des schriftlichen Erlasses einer belastenden Entscheidung vor, dass diese zu begründen ist. Er entspricht damit den Vorgaben der Rechtsprechung der europäischen Gerichte und hebt sich auch nicht wesentlich von den anderen hier untersuchten bereichsspezifischen Verfahrensordnungen ab. Als gemeinsames Prinzip lässt sich der Grundsatz der Begründungspflicht belastender Entscheidungen erkennen, während bei nicht belastenden oder begünstigenden Maßnahmen der Verwaltung in der Regel keine ausdrückliche Darlegung der Gründe erforderlich ist.

Indem der Zollkodex jedoch in allen Fällen des Erlasses einer belastenden Entscheidung deren Begründung vorschreibt - ohne dass Ausnahmen vorgesehen sind - , geht er über die Anforderungen hinaus, welche die hier untersuchten nationalstaatlichen Regelwerke der Verwaltung auferlegen. Diese Aussage relativiert sich aber angesichts des Umstandes, dass Ausgestaltung und Rechtsfolge bei Verstoß gegen diese Verpflichtung sich weiterhin nach den nationalen Rechtsordnungen und nach Maßgabe der allgemeinen Rechtsgrundsätze bestimmen. Dies führt dazu, dass über den Umweg der Nicht-Ahndung von Verstößen gegen die im Zollkodex normierte Begrün-

²¹⁴ EuGH - De Hoe ./ Kommission - Rs. 151/80, Slg. 81, 3161/3174, Rn. 13; EuGH - Grassi ./ Rat - Rs. 188/73, Slg. 74, 1099/1108, Rn. 11/12; EuGH - Bernusset ./ Kommission - Rs. 94 u. 96/63, Slg. 64, 645/672; EuGH - Raponi ./ Kommission - Rs. 27/63, Slg. 64, 271/293; vgl. auch EuGH - EP ./ Angelo Innamorati - Rs. C-254/95 P, Slg. 96, I-3423 ff.; dazu ausführlich: Müller-Ibold, S. 40-42.

²¹⁵ EuGH - EP ./ Angelo Innamorati - Rs. C-254/95 P, Slg. 96, I-3423/3450, Rn. 23 m.w.N.

²¹⁶ Dazu: EuGH - EP ./ Angelo Innamorati - Rs. C-254/95 P, Slg. 96, I-3423/3451, Rn. 28.

dungspflicht die nach den nationalstaatlichen Regelungen vorgesehenen Ausnahmen auf Tatbestandsseite de facto weiter gelten.

Den untersuchten Rechtsordnungen ist gemeinsam, dass eine nicht oder nicht hinreichend begründete belastende Maßnahme der Verwaltung in der Regel als rechtswidrig gilt. Dies hat aber grundsätzlich nur dann die Aufhebung der Entscheidung zur Folge, wenn es sich um einen wesentlichen Verstoß handelt. Dies wird regelmäßig dann angenommen, wenn die unzureichende oder nicht erfolgte Begründung zu einer ungerechtfertigten Verkürzung der Verteidigungsrechte des Betroffenen führt oder führen kann. Damit werden regelmäßig die Fälle ausgesondert, in denen der Betroffene auf anderem Wege von der Begründung Kenntnis erlangt hat. Im Weiteren findet insofern eine Abwägung gegenüber öffentlichen Interessen sowie Interessen Dritter statt, als die Verteidigungsrechte aus Gründen der Eilbedürftigkeit oder aufgrund von Geheimhaltungsinteressen eingeschränkt werden können. Diese Grundsätze gelten im Wesentlichen auch für die hier untersuchten entsprechenden gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen aus dem Bereich des unmittelbaren Vollzuges.

Festzuhalten ist, dass die verschiedenen nationalen Rechtsordnungen hinsichtlich Umfang und Auswirkung der Begründungspflicht sich in zunehmendem Maße einander annähern. Der Umstand, dass Deutschland wohl die weitest gehende Begründungspflicht kennt, während Frankreich und insbesondere England diese Pflicht immer noch verhältnismäßig restriktiv auslegen, ist dabei auf den unterschiedlichen Stellenwert zurückzuführen, welcher der Möglichkeit der vorgerichtlichen Einigung zwischen Verwaltung und Bürger und der innerbehördlichen Korrektur einer Verwaltungsentcheidung beigemessen wird. Während in Deutschland dem Widerspruchsverfahren große Bedeutung zukommt, welche sich auch in einer ausdifferenzierten Verfahrensordnung niedergeschlagen hat, liegt der Schwerpunkt der Kontrolle der Tätigkeit der Verwaltung in England und Frankreich vor allem in der Überprüfung durch die Gerichte. Entsprechend sehen diese Rechtsordnungen auch die Möglichkeit vor, Begründungen noch im Rahmen des gerichtlichen Verfahrens nachzubessern, eine Vorgehensweise, die in Deutschland erst seit der jüngsten Novellierung der Verwaltungsgerichtsordnung zulässig ist.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die durch den Zollkodex festgeschriebene umfassende Begründungspflicht für schriftlich erlassene belastende Verwaltungentscheidungen sich sowohl in das deutsche Verfahrensrecht harmonisch einfügt, wie auch der in England und Frankreich zu erkennenden Tendenz einer Erweiterung der Begründungspflicht entspricht.

3. Beginn der Wirksamkeit

Mit Wirksamwerden gegenüber dem Betroffenen verliert eine Entscheidung ihren Charakter als rein behördentlicher Akt und erlangt Außenwirkung.

a. Zollkodex

Art. 6 Abs. 2 bestimmt, dass die Entscheidung dem Antragsteller bekannt zu geben ist. Weitere Einzelheiten darüber, wie die Entscheidung bekannt zu geben ist und wann sie wirksam wird, sind in Art. 6 nicht festgelegt. Insbesondere trifft der Zollkodex keine Aussage darüber, ob die Bekanntgabe zwingende Voraussetzung der Wirksamkeit einer Entscheidung ist. Aufschluss über diese Frage ergibt sich erst aus dem Vergleich mit den entsprechenden Vorschriften des Entwurfes des Zollkodexes²¹⁷: Art. 7 Abs. 2 E-ZK enthielt eine entsprechende Bekanntgabeverpflichtung nicht. Damit korrespondierte eine - in den Zollkodex nicht aufgenommene - verlängerte Rechtsbehelfsfrist von zwei Monaten auf zwei Jahre in den Fällen, in denen die Entscheidung "nicht veröffentlicht oder der zur Einlegung des Rechtsbehelfs berechtigten Person nicht mitgeteilt worden ist." Fristbeginn war in diesen Fällen der Zeitpunkt, zu dem die Zollbehörden die Entscheidung getroffen haben", Art. 242 Abs. 3 S. 1, 2 E-ZK. Nach der damaligen Regelung begann die Klagefrist also ungeachtet der Bekanntgabe der Entscheidung an den Betroffenen. Dies wurde jedoch zurecht als Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip erkannt, da nicht gewährleistet war, dass ein Betroffener von dem Erlass der ihn belastenden Entscheidung Kenntnis erhielt und sich gegen sie zur Wehr setzen konnte.²¹⁸ Der Wirtschafts- und Sozialausschuss empfahl daher in seiner Stellungnahme die ersatzlose Streichung der Vorschrift.²¹⁹ Der Umstand, dass der Rat der Empfehlung des Wirtschafts- und Sozialausschusses im Ergebnis folgte und die Regelung nicht in den Zollkodex übernahm, lässt mithin nur den Schluss zu, dass ungeachtet der nicht eindeutigen Formulierung des Art. 6 Abs. 2 eine zollrechtliche Entscheidung erst mit ihrer Bekanntgabe gegenüber dem Betroffenen wirksam wird. Die Form der Bekanntgabe richtet sich mangels gemeinschaftlicher Regelung nach dem jeweiligen einzelstaatlichen Recht. Das Zollrecht überlagert

²¹⁷ Im folgenden E-ZK.

²¹⁸ So Birk, ZfZ 91, 207/209. Eigenartigerweise monierte der Ausschuss für Recht und Bürgerrechte in seinem Bericht (Sitzungsdok. A3-011/91/Teil A und Teil B; Teil A: Änderungsentwürfe, Entwurf einer legislativen Entschließung; Teil B: Begründung, Stellungnahmen) diesen Punkt nicht.

²¹⁹ ABI. 1991, Nr. C 60, S. 5/11, Bem. 2.51; vgl. dazu auch Birk, ZfZ 91, 207/209.

nationales Recht nur insoweit, als es die Bekanntgabe an den Antragsteller oder seinen Vertreter, Art. 5, vorschreibt.²²⁰

b. Ausgestaltung durch die nationalen Regelungen

aa. Deutschland

Die Wirksamkeit von abgabenrechtlichen Verwaltungsakten ist in § 124 AO geregelt. Nach dieser mit § 43 BVwVfG übereinstimmenden Vorschrift wird ein Verwaltungsakt gegenüber demjenigen, für den er bestimmt ist oder der von ihm betroffen wird, mit Bekanntgabe wirksam.

Die Bekanntgabe von Verwaltungsakten bestimmt sich nach § 122 AO und ist weitgehend mit § 41 BVwVfG identisch. Danach ist die Bekanntgabe ein vom entsprechenden Willen der Behörde getragener Hoheitsakt.²²¹ Eine Bekanntgabe ohne Bekanntgabewille ist unwirksam. Ohne Bedeutung ist, ob der Verwaltungsakt den "Empfänger" auf andere, von der Behörde nicht beabsichtigte Weise erreicht.²²² Wird ein Verwaltungsakt zwar mit dem Willen der Behörde, aber einer "falschen" Person bekannt gegeben und von dieser in Erkenntnis des Sachverhalts dann an die Person übermittelt (privat weitergeleitet), liegt keine Bekanntgabe an den richtigen Empfänger vor.²²³ Der Verwaltungsakt kann ihm gegenüber nicht gemäß § 124 Abs. 1 AO wirksam werden. Die Bekanntgabe setzt voraus, dass der Verwaltungsakt derart in den Machtbereich des Adressaten gelangt, dass ihm die Kenntnis normalerweise möglich ist und unter gewöhnlichen Umständen auch erwartet werden kann. Unerheblich ist, ob der Betroffene den Verwaltungsakt tatsächlich zur Kenntnis nimmt.²²⁴

Steuerbescheide sind grundsätzlich schriftlich zu erlassen, § 157 Abs. 1 AO. Dies kann durch Postübermittlung, § 122 Abs. 2 AO, gegenüber einem Anwesenden durch Aushändigung des Schriftstückes, durch Übersendung mittels Boten oder durch förmliche Zustellung, § 122 Abs. 5 AO, erfolgen. Ausnahmsweise kann auch in einem konkluidenten Verhalten der Behörde die Bekanntgabe eines Verwaltungsaktes erblickt werden, etwa in dem

²²⁰ Alexander, in: Witte, ZK, Art. 6 Rn. 70, 71.

²²¹ K/H, AO, § 122 Rn. 1.

²²² FG Stuttgart v. 8.10.1963, EFG 64, 181.

²²³ FG M v. 4.2.1982, EFG 82, 442.

²²⁴ Brockmeyer, in: Klein, AO, § 122 Rn. 2 m.w.N.

Schweigen der Verwaltung auf einen Antrag auf stillschweigende Fristverlängerung.²²⁵

Nach dem Grundsatz der Verwirkung kann Behörde oder Einzelner sich auch in den Fällen fehlender oder fehlerhafter Bekanntgabe eines Verwaltungsaktes nicht auf die fehlende Wirksamkeit der Entscheidung berufen, wenn dies gegen Treu und Glauben verstößen würde. Verwirkung tritt ein, wenn der Betroffene auf andere Weise hinreichend zuverlässige Kenntnis von dem Verwaltungsakt erlangt hat. Gleiches gilt, wenn der Betroffene keine Kenntnis hatte, obwohl es ihm nach den Umständen des Falles möglich und zumutbar gewesen wäre, sich hierüber in geeigneter Weise, etwa durch Anfrage bei der Behörde, Gewissheit zu verschaffen und er gleichwohl nichts getan und den Anschein erweckt hat, dass er gegen den Verwaltungsakt nichts einzuwenden habe. Ein Fall der Verwirkung liegt auch vor, wenn der (Dritt-)Betroffene mit der Einlegung des Rechtsbehelfes gegen den in Frage stehenden Verwaltungsakt unangemessen lange Zeit zuwartet, obwohl ihm dies möglich ist und er weiß oder annehmen muss, dass der Begünstigte oder die Behörde auf den Bestand des Verwaltungsaktes vertraut. Im Regelfall kann nach Ablauf eines Jahres nach Erlass des Verwaltungsaktes Verwirkung angenommen werden.²²⁶

bb. Frankreich

Im französischen Recht wird unterschieden zwischen der Existenz einer Verwaltungsmaßnahme, das heißt ihrer Unterzeichnung und ihrer Bekanntgabe an den Betroffenen, der notification der Einzelfallentscheidung. Diese Unterscheidung ist insofern relevant, als schon ab dem Zeitpunkt der Existenz eines acte administratif - unabhängig von seiner Bekanntgabe - Rechtsmittel zulässig sind und seine Annulierung erklärt werden kann. Weiterhin wird bei der Prüfung der Rechtmäßigkeit auf den Zeitpunkt der Existenz der Maßnahme abgestellt und nicht etwa auf den der Bekanntgabe gegenüber dem Betroffenen. Schließlich ist schon der existente acte administratif mögliche und zulässige Rechtsgrundlage für andere Rechtsakte.

Ein begünstigender acte administratif tritt mit seiner Unterzeichnung in Kraft, entrée en vigueur. Eine Benachrichtigung ist nicht erforderlich. Demgegenüber entfalten belastende actes administratifs erst mit der notification

²²⁵ K/H, AO, § 122 Rn. 3.

²²⁶ Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 43 Rn. 36.

Rechtswirkungen.²²⁷ In diesen Fällen bestimmt also die Bekanntgabe den Zeitpunkt der Wirksamkeit des Rechtsaktes und des Beginns der Rechtsmittelfrist. In Ausnahmefällen setzt allein die tatsächliche Kenntnis von der Entscheidung die Rechtsmittelfrist in Gang, jedoch nur, wenn das Verhalten des Betroffenen zeigt, dass er Existenz und Inhalt der Entscheidung kennt.²²⁸

Die Verwaltung hat die Kompetenz, als Zeitpunkt des Inkrafttretens einen späteren als den der notification zu bestimmen. Sie kann indes die Wirksamkeit nicht vor den Zeitpunkt der Bekanntgabe verlegen. Das Prinzip der Nicht-Rückwirkung von actes administratifs ist vom Conseil Constitutionnel als generelles Rechtsprinzip anerkannt worden.²²⁹ Ausnahmsweise kann ein acte administratif rückwirkend gelten, wenn dies gesetzlich ausdrücklich angeordnet ist. Diese Fälle sind aber sehr selten und werden äußerst restriktiv ausgelegt.²³⁰

cc. England

Da der Begriff des Verwaltungsaktes als solchem im englischen Verwaltungsrecht unbekannt ist, existieren auch keine speziellen Regeln hinsichtlich der Wirksamkeit von Verwaltungsakten.

c. Vergleich mit Regelungen des unmittelbaren Gemeinschaftsvollzuges

aa. EG-V

Entscheidungen des Rates und der Europäischen Kommission werden demjenigen, für den sie bestimmt sind, bekannt gegeben und werden durch diese Bekanntgabe wirksam, Art. 254 Abs. 3 EG-V. Der Rechtsakt ist bekannt gegeben, wenn er dem Adressaten zugeht und dieser in der Lage ist, von ihm Kenntnis zu nehmen.²³¹ Eine nachrichtliche Bekanntgabe in den Amtsblättern ist nicht ausreichend. Unregelmäßigkeiten bei der Zustellung berühren

²²⁷ Chapus, a.a.O., Bd. 1, S. 1048, Rn. 1150 b; Lombard, a.a.O., S. 131 f., Rn. 225.

²²⁸ Vedel/Delvolvé, a.a.O., Bd. 2, S. 159.

²²⁹ C.E. v. 25.6.48 - Société du journal "Aurore", Grands Arrêts, Nr. 69, S. 397.

²³⁰ Zu allem Lombard, a.a.O., S. 132, Rn. 226.

²³¹ Schmidt, in: G/T/E, EG-V, Art. 191 Rn. 18 f.

jedoch nicht die Gültigkeit der Entscheidung und beeinträchtigen daher auch nicht ihre Rechtmäßigkeit. Sie können lediglich dazu führen, dass die Klagefrist nicht in Gang gesetzt wird. So hat der Gerichtshof festgestellt, dass eine Entscheidung, die an mehrere ergeht und einem nicht ordnungsgemäß zugesetzt wird, auch diesem Betroffenen gegenüber wirksam werden kann, sofern er davon tatsächlich erfahren hat und die Entscheidung anficht.²³²

bb. Sachgebietsspezifische Verfahrensordnungen

Die hier untersuchten Verordnungen enthalten keine speziellen Vorschriften über den Zeitpunkt der Wirksamkeit von Rechtsakten. Es gelten daher die oben dargestellten Regelungen des EG-V.

d. Zwischenergebnis

Alle untersuchten Verfahrensordnungen - dies gilt sowohl für die Regelungen auf Gemeinschaftsebene als auch die nationalstaatlichen Bestimmungen - regeln den Beginn der Wirksamkeit von belastenden Verwaltungsentscheidungen nach ähnlichen Grundsätzen. Danach markiert der Zeitpunkt der Bekanntgabe der Entscheidung gegenüber dem Betroffenen, das heißt der Moment der Möglichkeit ihrer Kenntnisnahme, den Beginn der Wirksamkeit der Entscheidung. Ausnahmsweise wird das Verwaltungshandeln unabhängig von der Bekanntgabe wirksam, wenn nachweisbar der Betroffene auf andere Weise tatsächliche positive Kenntnis von der Maßnahme erlangt hat. Dabei ist das deutsche Verwaltungsrecht im Vergleich zu dem französischen Recht jedoch insoweit strenger, als es eine Wirksamkeit des Verwaltungshandels auch dann bejaht, wenn der Betroffene zwar keine Kenntnis hatte, diese Nichtkenntnis aber auf einer Sorgfaltspflichtverletzung beruht.

Die Modifikationen, welche die hier untersuchten nationalen Verfahrensvorschriften durch Art. 6 Abs. 2 des Zollkodexes im Bereich des gemeinschaftlichen Zollrechts erfahren, sind als geringfügig und dem Wesen dieser Rechtsordnungen entsprechend einzustufen.

Die Auswirkungen auf die nationalen Verfahrensordnungen sind im Wesentlichen die Nachfolgenden: Der im deutschen Recht geltende Grundsatz der Verwirkung kann im Bereich des gemeinschaftlichen Zollrechts zumindest bei fehlender Bekanntgabe nicht zur Anwendung gelangen, denn in diesen

²³² EuGH - Geigy /. Kommission - Rs. 52/69, Slg. 72, 787/828, Rn. 18.

Fällen mangelt es insoweit an einer "existenten" Entscheidung. Die französische Regelung, der zufolge begünstigende Maßnahmen schon mit ihrer Unterzeichnung in Kraft treten, wird durch Art. 6 Abs. 2 insoweit überlagert, als auch begünstigende Entscheidungen der Bekanntgabe bedürfen. Aussagen zum englischen Recht müssen sich noch weitgehend auf die Prognose beschränken, dass das englische Verwaltungsrecht durch den Zollkodex völlig neue Impulse erfahren hat, da hier der Begriff des Verwaltungsaktes ja noch nicht in den kontinentalen Rechtsordnungen eigenen, differenzierten Weise ausgestaltet war.

4. Frist

Die Frist, innerhalb derer die Verwaltung Entscheidungen treffen muss, kann für den Einzelnen von großer Bedeutung sein. Gerade im Zollrecht ist die zeitnahe Beantwortung von Anträgen und der zügige Erlass von Entscheidungen für den Betroffenen von großer, vor allem wirtschaftlicher Relevanz. Denn bis zu diesem Zeitpunkt können dem Marktteilnehmer zusätzliche Kosten entstehen, etwa für die Lagerung der Waren oder wenn gar die Gefahr besteht, dass leicht verderbliche Produkte wertlos werden.

a. Zollkodex

Art. 6 Abs. 2 S. 1 1. Hs. bestimmt, dass die Entscheidung "so bald wie möglich ergehen" muss. Die Frist, in der über einen schriftlichen Antrag zu entscheiden ist, ergibt sich aus dem geltenden Recht, Art. 6 Abs. 2, S. 2. Der Begriff geltendes Recht umfasst dabei nach der Legaldefinition des Art. 4 Nr. 23 sowohl Gemeinschaftsrecht als auch nationales Recht. Liegen keine gemeinschaftlichen Regelungen vor, gelten demnach die nationalen Vorschriften. Für die Erteilung einer verbindlichen Tarifauskunft bestimmt Art. 7 Abs. 1 a) DVO eine regelmäßige Frist von 3 Monaten, eine verbindliche Ursprungsauskunft muss regelmäßig innerhalb von 150 Tagen nach Annahme des Antrages ergehen, Art. 7 Abs. 1 b).²³³ Diese Regelung ist jedoch nicht verallgemeinerungsfähig²³⁴, weil die in Art. 7 Abs. 3 E-ZK vorgeschlagene dreimonatige Frist für schriftliche Anträge auf Erlass einer allgemeinen zollrechtlichen Entscheidung in den Zollkodex nicht übernommen

²³³ Dabei richtet sich die Berechnung nach der dazu erlassenen Gemeinschafts-VO (EWG, Euratom) des Rates v. 3.6.71, Nr. 1182/71, ABl. 1971, Nr. L 124, S. 1.

²³⁴ Witte/Wöhner, a.a.O., S. 121/137.

worden ist. Mangels gemeinschaftlicher Regelung ist daher hier nationales Recht anzuwenden.

aa. Ausgestaltung im deutschen Recht

Die Frist, innerhalb derer eine schriftliche Entscheidung zu ergehen hat, bestimmt sich damit in Deutschland nach § 347 Abs. 1 S. AO bzw. § 46 FGO. § 347 Abs. 1 AO sieht vor, dass die Entscheidung innerhalb einer angemessenen Frist erfolgen muss.

Welche Frist angemessen ist, hängt von den Umständen des Einzelfalles ab. Dabei sind einerseits Umfang und Kompliziertheit des Falls, andererseits aber auch ein besonders schutzwürdiges Interesse des Antragstellers zu berücksichtigen. Die entsprechende Regelung des § 75 VwGO, nach der eine Klage jedenfalls nach dreimonatiger Untätigkeit der Behörden zulässig ist, kann für Abgabenangelegenheiten nicht herangezogen werden, da es an einer Regelungslücke fehlt, vgl. § 349 Abs. 2 AO.²³⁵

Äußerste Grenze ist jedenfalls § 46 FGO. Danach ist eine Untätigkeitsklage zulässig, sofern die Finanzbehörde binnen sechs Monaten über einen Rechtsbehelf ohne Mitteilung eines sachlichen Grundes inhaltlich nicht entschieden hat. Allerdings können bestimmte Umstände des Falles, z.B. ein dringendes Rechtsschutzinteresse des Steuerpflichtigen dazu führen, dass die Untätigkeitsklage schon vor Ablauf der sechs Monate zulässig ist.²³⁶ So wird für einfache oder eilbedürftige Verfahren, dies etwa weil sie schnell verderbliche Waren betreffen, eine kürzere Frist als angemessen erachtet, während bei schwierigen oder umfangreichen Verfahren auch eine längere Frist als sechs Monate angemessen sein kann.²³⁷ Diese variable deutsche Fristenregelung ist allerdings mit der Fristbestimmung des Zollkodexes nicht vereinbar. Denn sie lässt die dort in Art. 6 Abs. 2 UA 2 vorgesehene Möglichkeit der Verlängerung der - zunächst starren - Frist, leer laufen. Folglich ist der deutsche Gesetzgeber gefordert, eine neue Fristenregelung zu schaffen,²³⁸ um eine vollständige Umsetzung und Anwendbarkeit des Zollkodexes zu gewährleisten.

²³⁵ Zu allem: Witte/Wöhner, a.a.O., S. 121/138.

²³⁶ K/H, FGO, § 46 Rn. 2.

²³⁷ Witte/Wöhner, a.a.O., S. 121/138.

bb. Ausgestaltung im französischen Recht

Das französische Recht kennt keine direkten Regelungen, die bestimmen, innerhalb welcher Fristen die Behörden Anträge bescheiden müssen. Bleibt die Behörde auf einen Antrag hin untätig, wird dies jedoch nach Ablauf von vier Monaten als konkludente Ablehnung gewertet, gegen die der Betroffene dann innerhalb der Zweimonatsfrist gerichtlich vorgehen kann.²³⁹ Diese Fiktion einer ablehnenden Entscheidung, einer so genannten *décision implicite de rejet*, entspricht dem französischen Verständnis der strikten Trennung zwischen Judikative und Exekutive. Danach sind die Gerichte nicht berechtigt, die Verwaltung zu einem Handeln zu verpflichten, sondern sie können nach dem Grundsatz der *règle de la décision préalable* nur die Rechtmäßigkeit schon ergangener Entscheidungen beurteilen. Die Vier-Monatsfrist beginnt mit der Aufforderung oder dem Antrag des Bürgers an die Verwaltung zu laufen und stellt eine starre Frist dar, die grundsätzlich weder verlängert noch verkürzt werden kann.²⁴⁰

cc. Ausgestaltung im englischen Recht

Das englische Verwaltungsrecht kennt ebenfalls keine allgemeinen Fristen, innerhalb derer die Verwaltung auf Anträge reagieren muss oder nach deren Ablauf die Untätigkeit einer Behörde der definitiven Ablehnung eines begehrten Verwaltungsaktes gleichkommt. Dies hängt vielmehr von den Einzelumständen ab. Hat die Behörde einen Antrag auf Erlass einer Amtshandlung bereits längere Zeit liegengelassen, kann der Antragsteller den Rechtsbehelf des "mandamus" erheben, der einer deutschen Verpflichtungs- oder Untätigkeitsklage vergleichbar ist.²⁴¹

²³⁸ ebd..

²³⁹ Zu den Einzelheiten der französischen "Untätigkeitsklage", Chapus, a.a.O., Bd. 1, S. 717, Rn. 1012; Lombard, a.a.O., S. 244/245, Rn. 406: Klagefrist der Untätigkeitsklage: ab dem 4. Monat und bis zum 6. Monat nach Antragstellung.

²⁴⁰ Vgl. Junker, Der Verwaltungsakt im deutschen und französischen Recht und die Entscheidung im Recht der Europäischen Gemeinschaften, S. 147 ff., insb. S. 150 m.w.N.

²⁴¹ Von Loepel, a.a.O., S. 113 m.w.N.

b. Vergleich mit Regelungen des unmittelbaren Gemeinschaftsrechtsvollzuges

aa. EG-V

Das primäre Gemeinschaftsrecht enthält keine Entscheidungsfristen. Art. 232 EG-V eröffnet aber die Möglichkeit, bei Untätigkeit eines Gemeinschaftsorgans nach zwei Monaten Klage zu erheben. Voraussetzung der Zulässigkeit der Klage ist dabei unter anderem, die vorherige vergebliche Aufladung an das Organ, tätig zu werden und Stellung zu nehmen. Dabei bedeutet "Stellungnahme" den Erlass einer verbindlichen Entscheidung, da anderenfalls die Klage ihren Rechtsgrund nachträglich verlieren könnte.

bb. Sachgebietsspezifische Verfahrensordnungen

(1) Kartellrecht und Antidumpingrecht

Die VO Nr. 17 enthält keine Bestimmungen darüber, innerhalb welcher Fristen Entscheidungen der Kommission ergehen müssen. Auch im Antidumpingrecht bestehen keine speziellen Fristenregelungen, so dass insoweit die Bestimmungen des Art. 232 EG-V gelten.

(2) Beamtenrecht

Art. 90 Abs. 1 BeaSt sieht vor, dass jede Person, auf die das Beamtenstatut Anwendung findet, bei der Anstellungsbehörde den Erlass einer sie betreffenden Entscheidung beantragen kann. Die Behörde ist verpflichtet, den Antrag binnen vier Monaten nach dem Tag der Antragstellung zu bescheiden. Ergeht innerhalb dieser Frist kein Bescheid, so gilt dies als stillschweigende Ablehnung, gegen die eine Beschwerde zulässig ist, vgl. Art. 90 Abs. 1 S. 1-3 BeaSt.

c. Zwischenergebnis

Der Zollkodex begnügt sich hinsichtlich der Entscheidungsfristen mit der Regelung, dass Entscheidungen der Verwaltung "so bald wie möglich" zu

ergehen haben und verweist im Übrigen auf das geltende Recht, mithin das Recht der Mitgliedstaaten nach Maßgabe der allgemeinen Rechtsgrundsätze. Keine der hier untersuchten nationalstaatlichen Verfahrensvorschriften enthält konkrete Entscheidungsfristen. Wird die Verwaltung indes nicht innerhalb eines bestimmten Zeitraumes tätig, kann der Betroffene nach Ablauf einer Frist, die in Frankreich 4 Monate, in Deutschland 6 Monate beträgt und in England nicht allgemein bestimbar ist, die behördliche Untätigkeit beenden, indem er das Vorliegen der Voraussetzungen einer - positiven - Bescheidung seines Antrags vor Gericht im Wege der Untätigkeits- bzw. Verpflichtungsklage prüfen lässt.

Dieser Regelungsansatz entspricht dem im Gemeinschaftsrecht Vorherrschenden. So enthält auch der EG-V keine konkreten Fristen, innerhalb derer ein Antrag beschieden werden muss. Art. 232 EG-V sieht jedoch vor, dass zwei Monate nach - ergebnisloser - Antragstellung der Betroffene Untätigkeitsklage erheben kann. Allein das Beamtenrecht benennt eine Entscheidungsfrist und ordnet in Art. 90 BeaSt an, dass über einen Antrag innerhalb von vier Monaten entschieden werden muss.

Angesichts der unterschiedlichen Fristen, nach deren Ablauf eine gerichtliche Einforderung der Bescheidung des Antrages zulässig ist, wäre aus Gründen der Rechtssicherheit und zur Gewährleistung einer einheitlichen Anwendung des Zollrechts die ausdrückliche Festschreibung einheitlicher Entscheidungsfristen sachgerechter. Hier erscheint in Anlehnung an die Entscheidungsfrist für den Erlass der verbindlichen Zollauskunft, eine dreimonatige Frist ausreichend und angemessen.

5. Rechtsmittelbelehrung

a. Zollkodex

Nach dem Zollkodex müssen belastende Entscheidungen eine Rechtsbehelfsbelehrung enthalten, Art. 6 Abs. 3 S. 2. Mangels gemeinschaftlicher Regelung bestimmen sich der Mindestinhalt der Belehrung und die Folgen des Verstoßes gegen diese Verpflichtung nach den nationalen Verfahrensordnungen.

aa. Ausgestaltung im deutschen Recht

Ein Verstoß gegen die für schriftliche abgabenrechtliche Bescheide vorgesehene Rechtsmittelbelehrungspflicht, § 356 Abs. 1 AO, beeinträchtigt die Rechtmäßigkeit der Entscheidung nicht, sondern führt lediglich zu einer Verlängerung der Einspruchs- und Klagefristen auf ein Jahr, vgl. § 356 Abs. 2 AO, § 55 Abs. 2 FGO.

bb. Ausgestaltung im französischen Recht

Eine allgemeine Pflicht, Verwaltungsakten eine Rechtsmittelbelehrung beizufügen, besteht nicht. Dieser Umstand hat mithin auch keinen Einfluss auf die Rechtmäßigkeit der Entscheidung.²⁴² Allerdings kann der Umstand, dass in der Entscheidung nicht auf Rechtsmittelfristen hingewiesen wird, auch hier dazu führen, dass die Frist nicht in Gang gesetzt wird oder ihr Ablauf dem Kläger nicht entgegengehalten werden kann.²⁴³

Um eine Erfüllung der zollrechtlichen Verpflichtungen gemäß Art. 6 Abs. 3 S. 2 zu gewährleisten, ist der französische Gesetzgeber gehalten, die Voraussetzungen und Anforderungen an eine Rechtsmittelbelehrung näher auszustalten sowie die Rechtsfolgen zu benennen, die eine fehlerhafte oder fehlende Rechtsmittelbelehrung nach sich zieht. Dabei kann ein Verstoß jedoch nur zu einer Verlängerung der Rechtsmittelfristen führen.

cc. Ausgestaltung im englischen Recht

Für den Bereich des Zollrechts sieht die Notice 990 vom Dezember 1994 vor, dass alle schriftlichen Mitteilungen und Entscheidungen, gegen die ein Rechtsmittel gegeben ist, grundsätzlich eine Belehrung enthalten müssen, die den Betroffenen über seine Rechte aufklärt und angibt, vor welcher Stelle er diese geltend machen kann.²⁴⁴ Fehlen diese Angaben, hat dies keine

²⁴² S. Junker, a.a.O., S. 138 m.w.N.

²⁴³ Lombard, a.a.O., S. 245/246, Rn. 407 unter Hinweis auf das Decret v. 28.11.83, welches vorsieht, dass Rechtsmittelfristen dem Rechtsmittelführer nur bei vorherigem Hinweis entgegengehalten werden können. Der Anwendungsbereich des Décret wird vom Conseil d'Etat aber restriktiv ausgelegt und nur im Fall der décision de rejet d'un recours gracieux d'un administré für einschlägig erachtet.

²⁴⁴ Notice 990/Dec. 1994, No. 10, p. 4.

Auswirkungen auf die Rechtmäßigkeit der Entscheidung selbst, sondern nur auf die Fristen, innerhalb derer sie angefochten werden kann.

b. Vergleich mit Regelungen im Bereich des unmittelbaren Gemeinschaftsrechtsvollzuges

aa. EG-V

Der EG-V statuiert keine allgemeine Verpflichtung der Gemeinschaftsbehörden, Rechtsakten eine Rechtsmittelbelehrung beizufügen.

bb. Sachgebietsspezifische Verfahrensordnungen

(1) VO Nr. 17 - Kartellrecht

Nach den Bestimmungen der VO Nr. 17 ist in zwei Fällen eine Rechtsmittelbelehrung erforderlich. Dabei handelt es sich zum einen um das formelle Auskunftsverlangen gemäß Art. 11 Abs. 5 der VO Nr. 17 und zum anderen um die Nachprüfungsentscheidung gemäß Art. 14 Abs. 3 der VO Nr. 17. Die Adressaten dieser Entscheidungen müssen jeweils auf die Möglichkeit der Klageerhebung vor dem Gerichtshof hingewiesen werden, Art. 11 Abs. 5 S. 2 und Art. 14 Abs. 3 S. 2 der VO Nr. 17. Der Verstoß gegen die Belehrungspflicht führt dazu, dass die Frist des Art. 230 EG-V nicht in Gang gesetzt wird.²⁴⁵

(2) Antidumpingrecht und Beamtenrecht

Weder die Verfahrensordnungen im Bereich des Antidumpingrechts noch das Beamtenstatut ordnen an, dass Entscheidungen eine Rechtsmittelbelehrung enthalten müssen.

²⁴⁵ Pernice, in: G/H, EG-V, Nach Art. 87, VO Nr. 17, Art. 11 Rn. 27.

c. Zwischenergebnis

Die Rechtsmittelbelehrung dient dazu, dem Betroffenen aufzuzeigen, wie er gegen Entscheidungen der Verwaltung vorgehen kann. Wird gegen eine bestehende Belehrungspflicht verstößen, beeinträchtigt dies nach allen hier untersuchten Rechtsordnungen nicht die Rechtmäßigkeit der Entscheidung, sondern führt lediglich dazu, dass die Frist, innerhalb derer Rechtsmittel ergriffen werden können, verlängert wird.

Gemäß ihres vergleichsweise unbedeutenden Stellenwertes wurde die Rechtsmittelbelehrung im Zollkodex in Art. 6 Abs. 3 S. 2 mit dem einfachen Hinweis bedacht, dass belastende Entscheidungen eine Rechtsmittelbelehrung enthalten müssen. Die Ausgestaltung obliegt mangels weiterführender Regelungen auf Gemeinschaftsebene den nationalen Verfahrensordnungen. Während das deutsche und englische Recht in diesem Bereich hinreichende Bestimmungen treffen, finden sich entsprechende Regelungen im französischen Recht nur ansatzweise.

Der EG-V enthält überhaupt keine entsprechenden Regelungen. In den gemeinschaftlichen sachgebietsspezifischen Verfahrensordnungen finden sich nur vereinzelt rudimentäre Regelungen der Rechtsmittelbelehrungspflicht. Dabei deuten die nicht bzw. nur in Ansätzen vorhandenen Regelungen im Bereich des Gemeinschaftsrechts darauf hin, dass in der Gemeinschaft nicht nur von dem mündigen Verbraucher ausgegangen wird, sondern ebenfalls das Bild des mündigen Rechtsanwenders vorherrschend ist, dessen Belehrung über gegebenenfalls zu ergreifende Rechtsmittel keiner besonderen Regelung auf Gemeinschaftsebene bedarf, bzw. gemäß dem Subsidiaritätsgedanken, ohne Schaden für die Gemeinschaft durch den nationalen Gesetzgeber ausgestaltet werden kann.

II. Aufhebung und Änderung von Entscheidungen

Mit Eintritt der Wirksamkeit einer Entscheidung ist die erlassende Behörde an die getroffene Regelung gebunden. Unabhängig von entsprechenden Befehren der Betroffenen muss die Verwaltung jedoch die Möglichkeit haben, ihre Entscheidung selbstständig wieder aufzuheben. Dabei ist die gegenüber Urteilen geringere Beständigkeit von Verwaltungsakten durch die Unterschiede zwischen dem gerichtlichen Verfahren und dem Verwaltungsverfahren im Hinblick auf die Neutralität des Entscheidungsträgers, die Richtig-

keitsgewähr sowie die Funktion endgültiger Befriedigung und Streitentscheidung gerechtfertigt: Während Urteile in der Regel erst nachträglich auf einen Tatbestand einwirken, regeln Verwaltungsakte oftmals zukünftige Sachverhalte. Dies erfordert, dass die Verwaltung flexibel handeln kann und zur zeitnahen Reaktion auf nachträglich geänderte Situationen imstande ist.

Die Grundsätze für eine sachgerechte Beurteilung von Beständigkeit und Dauer von Verwaltungsentscheidungen müssen dabei einerseits den von der Verwaltung zu verfolgenden öffentlichen Interessen, andererseits aber auch den berechtigten Individualinteressen des betroffenen Bürgers gerecht werden.²⁴⁶ Bei dieser Abwägung sind dabei vor allem die im Gemeinschaftsrecht und in den nationalen Rechtsordnungen geltenden Prinzipien der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und des Vertrauenschutzes maßgeblich.

1. Aufhebung und Änderung von belastenden Verwaltungsakten nach dem Zollkodex

Im Zollkodex wird unterschieden zwischen der Änderung von Entscheidungen allgemeiner Art, geregelt in den Art. 8 und 9, und der Änderung von Abgabenbescheiden nach den Art. 220 und 221, in Form von Nacherhebung und Erstattung oder Erlass gemäß den Art. 235 ff. Die Änderung und Aufhebung von Abgabenbescheiden erfolgt nach besonderen Regeln, die den allgemeinen Regeln als *lex specialis* vorgehen. Sie werden an späterer Stelle behandelt.

Die Aufhebung von zollrechtlichen Entscheidungen ist in den Art. 8 und 9 geregelt. Anders als im deutschen Recht - § 48 gegenüber § 49 BVwVfG , § 130 gegenüber § 131 AO - werden im Zollkodex Rücknahme und Widerruf nicht durch die Distinktion rechtswidrig - rechtmäßig tatbestandlich bestimmt. Der Schwerpunkt der Unterscheidung liegt vielmehr auf der Rechtsfolgenseite. Während die Rücknahme gemäß Art. 8 mit Wirkung *ex tunc* erfolgt, ist ein Widerruf oder eine Änderung nach Art. 9 nur mit Wirkung *ex nunc* möglich. Die Unterscheidung zwischen rechtmäßigen und rechtswidrigen Verwaltungsakten spielt aber insofern eine Rolle, als Art. 8 ausschließlich auf rechtswidrige Entscheidungen anwendbar ist, während Art. 9 den Widerruf und die Änderung sowohl von rechtswidrigen als auch von rechtmäßigen Entscheidungen regelt. Ansonsten besteht zwischen den beiden

²⁴⁶ Erichsen, in: Erichsen, Allg. VerwR, § 16 Rn. 1.

Vorschriften ein Subsidiaritätsverhältnis dergestalt, dass Art. 9 nur "in anderen als den in Art. 8 bezeichneten Fällen" zur Anwendung gelangt.

a. Zulässigkeit der Aufhebung und Änderung belastender Entscheidungen

Die Art. 8 und 9 beziehen sich ausdrücklich auf begünstigende Entscheidungen. Weitere Einzelheiten über die Aufhebung und Änderung belastender Entscheidungen sind im Zollkodex nicht festgelegt.

Die gerade von SCHERNEY diskutierte Frage, ob diese Regelungen abschließend sind, mit der Folge, dass belastende Entscheidungen im Bereich des Zollrechts nicht aufgehoben oder geändert werden dürfen oder ob ergänzend Regelungen aus anderen Verfahrensordnungen gelten sollen, ist in der Tat aus dem Wortlaut des Zollkodexes heraus nicht eindeutig zu beantworten.²⁴⁷

Die Systematik des Kodexes deutet darauf hin, dass die Änderungen belastender Entscheidungen ausgeschlossen sein sollen. Denn während die Art. 8 und 9 ausdrücklich nur begünstigende Entscheidungen erfassen, differenzieren die Art. 220 ff. und 235 ff., in denen die Änderungsmöglichkeiten von zollschuldrechtlichen Entscheidungen geregelt sind, nicht zwischen begünstigenden und belastenden Entscheidungen und sind mithin auf beide Arten von Entscheidungen anwendbar.

Für diese Interpretation spricht auch Art. 1 S. 1. Danach stellen der Zollkodex und die dazu auf gemeinschaftlicher und einzelstaatlicher Ebene erlassenen Durchführungsvorschriften das Zollrecht dar. Der darin liegende Ausschließlichkeitsanspruch lässt grundsätzlich nur Durchführungsvorschriften als Ergänzung des Zollkodexes zu. Dabei sind unter gemeinschaftlichen und nationalen Durchführungsvorschriften nur solche zu verstehen, deren Ziel es ist, den Zollkodex zu ergänzen, die also eindeutig im Hinblick auf den Zollkodex geschaffen wurden. Dies trifft etwa auf die zum Zollkodex erlassene Durchführungsverordnung zu oder auf deutscher Ebene²⁴⁸ auf das Zollverwaltungsgesetz und die Zollverordnung. Allgemeine Gesetze, wie beispielsweise die deutsche Abgabenordnung, lassen sich dem gegenüber nicht unter diesen Begriff subsumieren. Auch die Legaldefinition des Begriffes "geltendes Recht" in Art. 4 Nr. 23, der nicht nur Gemeinschaftsrecht, sondern auch mitgliedstaatliches Recht umfasst, scheint darauf hinzuweisen,

²⁴⁷ Scherney, a.a.O., S. 122-123.

²⁴⁸ ZollVG v. 21.12.97 (BGBl. I, 2125) und die ZollV v. 23.12.93 (BGBl. I, 2449, ber. BGBl. I 1994, 162).

dass der Zollkodex nur dann ergänzt werden darf, wenn dies ausdrücklich zugelassen ist. Demnach wäre nach der systematischen Auslegung eine Ergänzung des Zollkodexes hier gerade nicht zulässig, denn der Hinweis auf das geltende Recht fehlt in der Vorschrift.²⁴⁹

Aber Entstehungsgeschichte und Zielsetzung des Zollkodexes weisen eindeutig und letztlich ausschlaggebend in eine andere Richtung.²⁵⁰ Die entsprechende Vorschrift in Art. 11 E-ZK sah eine Gesamtregelung vor, die Entscheidungen jeder Art einschloss. Während der Bericht des Europäischen Parlaments sich nicht zu dieser Norm äußerte, ging der Wirtschafts- und Sozialausschuss in seiner Stellungnahme²⁵¹ hierauf ausführlich ein. Er betonte, dass es aus Gründen einer einheitlichen Rechtsanwendung zwar wünschenswert sei, eine gemeinschaftsweite verbindliche Regelung über Rücknahme und Widerruf von Zollentscheidungen zu erlassen. Er wies aber darauf hin, dass eine solche Regelung stark in das Steuer- und Verwaltungsrecht der Mitgliedstaaten eingreife und bisher einheitliche nationale Rechtssysteme zersplittere. Aus Sicht des Rechtsanwenders könnte eine generelle Regelung der Rechtswirkungen von Verwaltungsakten der Zollverwaltung die Rechtslage daher eventuell erschweren statt sie zu vereinfachen. Dieser Auffassung ist der Rat im Ergebnis gefolgt und hat ungeachtet des Umstandes, dass die Kommission in ihrem geänderten Verordnungsvorschlag²⁵² nicht auf diesen Einwand einging, den Anwendungsbereich der endgültigen Regelung auf begünstigende Entscheidungen begrenzt. Demnach erheben die Regelungen der Art. 8 und 9 keinen Anspruch auf Ausschließlichkeit, sondern durch die Teil-Regelungen soll eine Rechtszersplitterung vermieden werden. Der Verordnungsgeber beabsichtigte also nicht, die Möglichkeit der Änderung von belastenden Entscheidungen vollständig auszuschließen, sondern wollte diesen Bereich vielmehr den Mitgliedstaaten zur Regelung überlassen. Dieses Ergebnis wird auch durch Art. 1 E-ZK bestätigt. Diese Norm statuierte nämlich einen ausdrücklichen Ausschließlichkeitsanspruch des Zollkodexes, der in dieser Bestimmtheit in den endgültigen Kodex nicht übernommen wurde. Nach der historischen Auslegung ist demzufolge ein ergänzendes Heranziehen nationaler Vorschriften vom Gesetzgeber durchaus vorgesehen und geplant - soweit dieser Bereich nicht durch den Zollkodex selbst schon geregelt ist. Dies ist hier aber gerade nicht der Fall.

²⁴⁹ A. A. Scherney, a.a.O., S. 123.

²⁵⁰ So auch Birk, ZfZ 91, 207/210.

²⁵¹ ABl. 1991, Nr. C 60, S. 5/7, Rn. 2.10.

²⁵² Vgl. KOM (91) 98 endg., ABl. 1991, Nr. C 97, S. 11.

Insbesondere eine teleologische Betrachtung bestätigt dieses Ergebnis. Der Zollkodex soll nämlich vor allem zu einer angemessenen und gerechten Behandlung aller Wirtschaftsteilnehmer beitragen. Dies setzt aber die Möglichkeit voraus, belastende Verwaltungsakte, insbesondere solche, die rechtswidrig sind, aufheben oder zumindest ändern zu können. Daher kann das Schweigen des Zollkodexes in bezug auf die Behandlung belastender Entscheidungen im Einklang mit der Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses nur so verstanden werden, dass eine Anwendung lückenfüllender nationaler Rechtsvorschriften zulässig sein soll.²⁵³ Sinn und Zweck der Vorschriften sprechen mithin dafür, die Regelungen der Art. 8 und 9 nicht als abschließend zu verstehen. Dabei kommt der teleologischen Auslegung innerhalb des Auslegungskanons besondere Bedeutung zu. Denn mit dieser an den Vertragszielen orientierten Interpretationsmethode wird dem dynamischen, auf Verwirklichung insbesondere wirtschaftspolitischer Ziele gerichteten Charakter des materiellen Gemeinschaftsrechts Rechnung getragen.²⁵⁴

Dieses Ergebnis erhält schließlich auch in der Rechtsprechung des EuGH eine Stütze. Der Gerichtshof ist zwar nur selten mit Sachverhalten befasst, in denen die Beseitigung belastender Entscheidungen angegriffen wird, da sich die Betroffenen dagegen naturgemäß nicht wenden. Aus der Argumentation des Gerichtshofes hinsichtlich der Aufhebung und Änderung begünstigender Verwaltungsakte²⁵⁵ lässt sich aber seine Haltung hinsichtlich der Beseitigung belastender Entscheidungen erschließen. Danach können belastende Entscheidungen von der Behörde ohne weiteres aufgehoben oder geändert werden.²⁵⁶ Dies gilt sowohl für rechtswidrige als auch rechtmäßige Verwaltungsakte. Bei letzteren besteht nur dann eine Ausnahme, wenn die Verwaltung eine Rechtspflicht zum Erlass der belastenden Entscheidung trifft.²⁵⁷

b. Voraussetzungen der Aufhebung belastender Entscheidungen

Fraglich ist, nach Maßgabe welcher Verfahrensordnungen sich die Aufhebung belastender Entscheidungen auf dem Gebiet des gemeinschaftlichen Zollrechts bestimmt. Es käme zunächst eine analoge Anwendung der Be-

²⁵³ So die Argumentation von Scherney, a.a.O., S. 124.

²⁵⁴ Vgl. B/B/P/S, Kap. 7.2.4., insb. 7.2.4.5, S. 245-248.

²⁵⁵ EuGH - Algera u.a. /_. Gemeinsame Verslg. - Verb. Rs. 7/56 und 3-7/57, Slg. 57, 83/118; EuGH - Lemmerz-Werke GmbH /_. Hohe Behörde - Rs. 111/63, Slg. 65, 893/911; Gorzig/Trüe, JZ 93, 934/940.

²⁵⁶ Schweitzer/Hummer, a.a.O., S.119; Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, § 25, Rn. 8.

²⁵⁷ EuGH - Mannesmann AG /_. Hohe Behörde - Verb. Rs. 4-13/59, Slg. 60, 249/288 f.

stimmungen des Zollkodexes, mithin der Art. 8 und 9 in Betracht.²⁵⁸ Dann müsste eine planwidrige Regelungslücke vorliegen und eine gleichgerichtete Interessenlage gegeben sein. Es liegt zwar eine Regelungslücke vor; diese ist jedoch nicht planwidrig. Dies ergibt sich insbesondere aus dem Vergleich mit dem Entwurf des Zollkodexes, der noch eine umfassende Regelung auch hinsichtlich belastender Entscheidungen vorsah²⁵⁹, die nicht in die endgültige Fassung übernommen wurde. Eine analoge Anwendung der Art. 8 und 9 scheidet daher mangels planwidriger Regelungslücke aus.

Angesichts dessen kommt eine ergänzende Anwendung nationalen Rechts in Betracht. Aufgrund des Rangverhältnisses zwischen europäischen und nationalen Regelungen können letztere jedoch nur dann herangezogen werden, wenn entweder ein ausdrücklicher Verweis auf die nationalen Vorschriften besteht oder wenn diesen die Regelungen des Gemeinschaftsrechts einschließlich der allgemeinen Rechtsgrundsätze zumindest nicht entgegenstehen. Ein ausdrücklicher Verweis auf das nationale Recht findet sich hinsichtlich der Regelungen über die Änderung und Aufhebung belastender Entscheidungen nicht. Art. 10 verweist nur hinsichtlich der Vorschriften über die Nichtigkeit von Entscheidungen auf nationale Vorschriften und ist darüber hinaus nicht erweiterungsfähig.

Es sind daher die entsprechenden Regelungen des Gemeinschaftsrechts einschließlich der allgemeinen Rechtsgrundsätze sowie ihr Verhältnis zu den einschlägigen nationalen Bestimmungen zu untersuchen:

aa. Allgemeine Rechtsgrundsätze

Der Gerichtshof hat für die Änderung und Aufhebung von belastenden Entscheidungen allgemeine Rechtsgrundsätze entwickelt, die auch zur Ergänzung von Sekundärrecht herangezogen werden können. Das schließt eine Anwendung der Vorschriften des nationalen Rechts zwar nicht aus, erlaubt sie jedoch nur nach Maßgabe dieser Grundsätze.

Nach den von der Rechtsprechung entwickelten allgemeinen Rechtsgrundsätzen unterliegt die Rücknahme rechtswidriger belastender Maßnahmen keinerlei Einschränkungen. Denn hier fällt das Interesse an der Ge-

²⁵⁸ Lösung, die Alexander, in: Witte, ZK, Vor Art. 8 Rn. 1, als denkbar und praktikabel bezeichnet, aber als nicht vom Verordnungsgeber gewollt verwirft.

²⁵⁹ Vorschlag der Kommission, ABl. 1990, Nr. C 128, S. 1/7, Art. 10, 11 E-ZK.

setzmäßigkeit der Verwaltung mit dem privaten Erhaltungsinteresse des Betroffenen zusammen und überwiegt regelmäßig gegenüber dem Interesse der Verwaltung an der Aufrechterhaltung.²⁶⁰ Der Widerruf oder die Rücknahme fehlerfreier belastender Rechtshandlungen ist zulässig, es sei denn, das öffentliche Gemeinschaftsinteresse steht dem entgegen, das heißt das Organ war zum Erlass der Rechtshandlung verpflichtet.²⁶¹

bb. Ergänzende nationale Bestimmungen

(1) Deutschland

In der Abgabenordnung wird unterschieden zwischen Widerruf und Rücknahme allgemeiner Verwaltungsakte, §§ 130, 131 AO, und Aufhebung und Änderung von Steuerbescheiden, §§ 172-177 AO. Dabei fallen unter die Vorschriften der §§ 130, 131 AO Entscheidungen über Billigkeitsmaßnahmen, § 227 AO, Stundungen, § 222 AO, die Festsetzung von Verspätungszuschlägen, § 152 AO, die Entscheidung über die Aussetzung der Vollziehung, § 361 AO und die Anforderung von Säumniszuschlägen.

Ob der Anwendungsbereich des § 130 oder des § 131 AO eröffnet ist, beurteilt sich danach, ob ein rechtmäßiger oder ein rechtswidriger Verwaltungsakt vorliegt. Rechtswidrig ist ein Verwaltungsakt, wenn das im Zeitpunkt seines Erlasses geltende Recht unrichtig angewendet oder bei der Entscheidung von einem Sachverhalt ausgegangen worden ist, der sich als unrichtig erwiesen hat.²⁶² Die Rücknahme rechtswidriger, belastender Entscheidungen auch mit Wirkung für die Vergangenheit steht im freien Ermessen der Behörde, § 130 Abs. 1 AO.

Die Aufhebung rechtmäßiger Verwaltungsakte richtet sich nach § 131 AO. Auch hier gilt für nicht begünstigende Verwaltungsakte mit gewissen Einschränkungen der Grundsatz der freien Widerrufbarkeit. Zum einen können rechtmäßige Verwaltungsakte nur mit Wirkung ex nunc oder zu einem späteren Zeitpunkt widerrufen werden. Ferner ist ein Widerruf unzulässig, wenn eine Entscheidung gleichen Inhalts erneut erlassen werden müsste oder wenn die Aufhebung "aus anderen Gründen" verboten ist, Art. 131 Abs. 1 AO.

²⁶⁰ Weber, Das Verwaltungsverfahren, S. 55/69.

²⁶¹ Ipsen, Gemeinschaftsrecht, S. 526.

²⁶² Rüsken, in: Klein, AO, § 130 Rn. 4.

Rücknahme- und Widerrufsmöglichkeit bestehen unabhängig davon, ob der Verwaltungsakt bereits unanfechtbar geworden ist.²⁶³

(2) Frankreich

Entscheidungen, die für den Adressaten keine Rechte begründen (*non créateurs des droits*) - wobei dieser Begriff sehr weit verstanden wird²⁶⁴ - können ohne weitere Voraussetzung sowohl aus Gründen der Opportunität als auch aus Gründen der Legalität zu jedem Zeitpunkt, auch mit Wirkung für die Vergangenheit aufgehoben werden. Dabei wird nicht zwischen rechtswidrigen und rechtmäßigen Entscheidungen unterschieden.²⁶⁵

(3) England

Das englische Recht enthält keine besonderen Bestimmungen über die Aufhebung nicht begünstigender Maßnahmen der Verwaltung, so dass insoweit keine Kollisionen auftreten können.

c. Zwischenergebnis

Die historische und teleologische Auslegung zeigen, dass belastende zollrechtliche Entscheidungen nach Maßgabe der allgemeinen Rechtsgrundsätze und den nationalen Verfahrensvorschriften - soweit vorhanden - geändert und aufgehoben werden können. Dabei geben die allgemeinen Rechtsgrundsätze einen sehr weiten Rahmen vor, in dem sie grundsätzlich die freie Änderbarkeit belastender Entscheidungen zulassen.

Die ergänzend anwendbaren deutschen und französischen Bestimmungen sind im Wesentlichen gleichlautend. Unterschiedlich ausgestaltet ist nur die Aufhebung von nicht begünstigenden Verwaltungsakten mit Wirkung für die Vergangenheit, die nach französischem Recht allgemein zugelassen ist, während die Abgabenordnung diese Möglichkeit in diesem Umfang nur für rechtswidrige Maßnahmen vorsieht.

Ungeachtet der weitgehenden Übereinstimmung erscheint die vom Zollkodex gewählte Teilregelung, das heißt die alleinige Regelung der Aufhebung begünstigender Verwaltungsakte, nicht überzeugend, denn sie birgt als

²⁶³ K/H, AO, § 130 Rn. 2, § 131 Rn. 2.

²⁶⁴ Rivero/Waline, Droit Administratif, S. 95, Rn. 103 m.w.N.

²⁶⁵ Lombard, a.a.O., S. 140-144, Rn. 238-246.

"Stückwerk" die Gefahr der Rechtsunsicherheit in sich: Welche Rechtsordnung zur Anwendung gelangt, richtet sich nämlich nach der nicht immer zweifelsfreien Abgrenzung zwischen begünstigender und nicht begünstigender Entscheidung. Da der Begriff der Begünstigung im Zollkodex nicht definiert ist, obliegt dessen Bestimmung den nationalen Zollbehörden und Gerichten; die einheitliche Rechtsanwendung ist gefährdet. Die vom Rat gewählte Trennung zwischen europäischem Zollrecht und nationalem Abgabenrecht erscheint daher weder der angestrebten Harmonisierung des gemeinschaftlichen Zollrechts noch der Bewahrung der Souveränität der Mitgliedstaaten zuträglich. Sachgerechter wäre es, im Rahmen des Zollkodexes auch die Aufhebung belastender Entscheidungen zu regeln. Dabei sollte sich die Ausgestaltung dieser Regelungen an den oben dargestellten Grundsätzen orientieren.

2. Aufhebung und Änderung begünstigender Verwaltungsakte

a. Voraussetzungen nach dem Zollkodex

aa. Rücknahme einer zollrechtlichen Entscheidung, Art. 8

Die Rücknahme einer begünstigenden Entscheidung durch die Behörde ist nach Art. 8 nur zulässig, wenn die Entscheidung aufgrund unrichtiger oder unvollständiger Tatsachen ergangen ist, dies dem Antragsteller bekannt war oder vernünftigerweise hätte bekannt sein müssen und die Entscheidung aufgrund der richtigen oder vollständigen Tatsachen nicht hätte ergehen dürfen. Die Vorschrift setzt also voraus, dass der Beteiligte die Fehlerhaftigkeit der Entscheidung kannte oder fahrlässig nicht kannte. Liegen diese Voraussetzungen vor, so muss die Entscheidung zwingend mit Wirkung für die Vergangenheit (ex tunc) zurückgenommen werden, Art. 8 Abs. 3. Ein weitergehender Vertrauenschutz wird nicht anerkannt. Dies wird damit begründet, dass die Rücknahme den Beteiligten nur dann unerwartet treffe, wenn er zumindest fahrlässig und somit sorgfaltswidrig gehandelt habe.

bb. Widerruf einer zollrechtlichen Entscheidung, Art. 9

Sind die Voraussetzungen des Art. 8 nicht gegeben, kann eine Entscheidung darüber hinaus in zwei Fällen widerrufen oder geändert werden, Art. 9. Zum

einen, wenn "eine oder mehrere der Voraussetzungen für ihren Erlass nicht erfüllt waren oder nicht mehr erfüllt sind". Diese Variante erfasst also sowohl rechtswidrige als auch rechtmäßige Entscheidungen. In diesen Fällen ist die nationale Behörde verpflichtet, eine Maßnahme zu ergreifen. Dabei hat sie nach pflichtgemäßen Ermessen zu entscheiden, ob sie das mildere Mittel der Änderung oder die härtere Rechtsfolge des Widerrufs wählt.

Gemäß Art. 9 Abs. 2 kann eine Entscheidung ferner widerrufen werden, "wenn die Person, an die sie gerichtet ist, einer ihr durch diese Entscheidung auferlegten Verpflichtung nicht nachkommt." Hier steht nicht nur die Entscheidung über das "ob" des Einschreitens im Ermessen der Behörde, sondern auch das "wie", das heißt die Anordnung eines Widerrufs oder einer schlichten Änderung.

Widerruf oder Änderung nach Art. 9 wirken erst ab dem Zeitpunkt der Bekanntgabe. Im Gegensatz zu der Rücknahme nach Art. 8 beseitigen Widerruf und Rücknahme den begünstigenden Verwaltungsakt also nur für die Zukunft (ex nunc). In begründeten Einzelfällen, etwa wenn und soweit berechtigte Interessen der betroffenen Personen dies erfordern, Art. 9 Abs. 4 S. 2, kann die Behörde Wirksamkeit von Widerruf oder Änderung auf einen späteren Zeitpunkt verschieben.

cc. Fristen

Eine zeitliche Begrenzung für die Aufhebung von Entscheidungen war weder im E-ZK vorgesehen noch findet sich im Zollkodex eine Fristenregelung. Mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit ist eine zeitlich unbeschränkte Aufhebung von begünstigenden Verwaltungsakten jedoch nicht vereinbar. Da die Art. 8 und 9 insofern keine abschließende Regelung enthalten, ist es daher zulässig, die nationalen Vorschriften nach Maßgabe des Gemeinschaftsrechts einschließlich der allgemeinen Rechtsgrundsätze ergänzend heranzuziehen.²⁶⁶

Die ergänzende Heranziehung der nationalen Vorschriften führt zwar dazu, dass in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedliche Fristenregelungen gelten. Sowohl die deutsche Frist, nach der Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten grundsätzlich innerhalb eines Jahres zulässig sind, vgl.

²⁶⁶ Alexander, in: Witte, ZK, Vor Art. 8 Rn. 1; Friedrich, in: S/W, ZK, Art. 8 Rn. 1; Scherney, a.a.O., S. 118 ff.

§ 130 Abs. 3 AO, wie auch die französische Regelung, die es französischen Behörden erlaubt, ihre Entscheidungen innerhalb von zwei Monaten aufzuheben, sind jedoch als nationalstaatliche Spezifika hinzunehmen, die die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts nicht in Frage stellen. Dabei ist die Gefahr, dass die Wirtschaftsteilnehmer auf die Mitgliedstaaten ausweichen, deren Rechtsordnungen die kürzesten Rücknahmefristen aufweisen, um das Risiko der Aufhebung einer begünstigenden Entscheidung in zeitlicher Hinsicht zu minimieren, hinzunehmen.²⁶⁷

b. Vergleich mit den nationalen Rechtsordnungen

Die Art. 8 und 9 Zollkodex verdrängen für begünstigende Verwaltungsakte auf dem Gebiet des gemeinschaftlichen Zollrechts die entsprechenden nationalen Vorschriften.

Der Vergleich mit den zuvor in diesem Bereich geltenden Bestimmungen ist jedoch zweckmäßig, um Unterschiede und Gemeinsamkeiten in der Konzeption der Bestimmungen aufzuzeigen. Dabei beschränkt sich der Vergleich auf Deutschland und Frankreich, da das englische Recht in diesem Bereich keine spezifischen Vorschriften enthält.

aa. Deutschland

Während die Art. 8 und 9 maßgeblich nach der Art der Rechtsfolge unterscheiden, differenzieren die §§ 130, 131 AO schon auf Tatbestandsseite nach Rechtmäßigkeit bzw. Rechtswidrigkeit eines Verwaltungsaktes.

Betrachtet man die Möglichkeiten der Verwaltung, eine rechtswidrige begünstigende Entscheidung aufzuheben, so stellt man fest, dass dies nach dem Zollkodex mit Wirkung ex tunc nur dann möglich ist, wenn die Unrichtigkeit wesentlich war und dies dem Antragsteller bekannt war oder hätte bekannt sein müssen, Art. 8. Es müssen also kumulativ objektive und subjektive Voraussetzungen gegeben sein.

Einen solchen objektive und subjektive Gesichtspunkte erfassenden Tatbestand kennt die deutsche Abgabenordnung nicht. Die in § 130 Abs. 2 AO

²⁶⁷ S. auch die Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Vorschlag für eine Verordnung (EWG) zur Festlegung des Zollkodexes der Gemeinschaften, ABl. 1990, Nr. C 60, S. 5/7.

geregelten Rücknahmetatbestände verlangen alternativ das Vorliegen objektiver oder subjektiver Voraussetzungen. So kann ein Abgabenverwaltungsakt schon dann zurückgenommen werden, wenn eine sachlich unzuständige Behörde entschieden hat oder wenn die Angaben in wesentlicher Beziehung unrichtig oder unwahr sind, ohne dass es auf ein bestimmtes Verhalten des Betroffenen oder Kenntnis von der Unrichtigkeit der Tatsachen ankommt. In den Fällen, in denen nur objektive Voraussetzungen erforderlich sind, ist es also nicht ausgeschlossen, dass eine Aufhebung zulässig ist, obwohl der Betroffene die Rechtswidrigkeit weder kannte noch kennen musste. Der Schutz des möglicherweise vorliegenden berechtigten Vertrauens des Betroffenen liegt in diesen Fällen völlig bei der zuständigen Behörde, die nach pflichtgemäßem Ermessen entscheiden kann, ob sie überhaupt tätig wird und wenn ja, ob sie die Rücknahme mit Wirkung für die Zukunft oder die Vergangenheit anordnet. Einen so weiten Ermessensspieldraum räumt der Zollkodex den Behörden - in diesem Zusammenhang - nicht ein. Liegen die oben genannten Voraussetzungen vor, sind die nationalen Behörden verpflichtet, die Entscheidung aufzuheben. Diese Regelung birgt für den Betroffenen den Vorteil, dass die Entscheidung der Behörden vorher sehbarer sind; der "Unsicherheitsfaktor" Ermessen entfällt. Die sparsame Zuweisung von Ermessensspielräumen trägt ferner dazu bei, die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten und entspricht somit dem Grundsatz des effet utile. Denn jeder Ermessensspieldraum der nationalen Behörden birgt insbesondere angesichts der unterschiedlichen Rechtskulturen die Gefahr, dass gleiche Sachverhalte unterschiedlich beschieden werden. Das Gebot der einheitlichen Rechtsanwendung verlangt daher, dass die Kriterien vom Gemeinschaftsgesetzgeber klar benannt werden - wie dies im Zollkodex geschehen ist.

Ist eine begünstigende Entscheidung rechtswidrig, ohne dass die übrigen Voraussetzungen des Art. 8 vorliegen, räumt der Zollkodex den nationalen Behörden demgegenüber einen gewissen Entscheidungsspieldraum ein. In diesen Fällen bestimmt Art. 9 Abs. 1 zwar, dass die Behörden einschreiten müssen; in ihrem Ermessen liegt jedoch die Entscheidung, über den Umfang der Maßnahme - Widerruf oder "nur" Änderung - und den Zeitpunkt der Wirkung der Maßnahme, der nämlich nicht zwingend ex nunc erfolgen muss, sondern auf einen späteren Zeitpunkt verlegt werden kann, Art. 9 Abs. 4. Im Vergleich zu den Vorschriften der Abgabenordnung ist diese Regelung für den Betroffenen einerseits ungünstiger, da sie die Aufhebung jeder rechtswidrigen Maßnahme zulässt und sie nicht - wie die Abgabenordnung - noch von zusätzlichen Voraussetzungen abhängig macht; andererseits stellt

sie den Betroffenen besser, da begünstigende rechtswidrige zollrechtliche Entscheidungen nur mit Wirkung für die Zukunft aufgehoben werden können; eine rückwirkende Aufhebung - wie nach § 131 AO - ist dagegen nicht zulässig.

Unterschiede zwischen den Rücknahmeverordnungen von Abgabenordnung und Zollkodex bestehen auch in den Fällen, in denen nachträglich eingetretene Tatsachen zu der Aufhebung führen. Hier verlangt § 131 Abs. 2 Nr. 3 AO zusätzlich, dass der Widerruf durch ein besonderes öffentliches Interesse geboten ist und trägt damit dem Umstand Rechnung, dass der Widerrufsgrund für den Betroffenen nicht vorhersehbar war. Demgegenüber sind nach dem Zollkodex keine weiteren Tatbestandsvoraussetzungen erforderlich. Die Behörde hat jedoch die Möglichkeit, das Vertrauen des Wirtschaftsbeteiligten auf den Bestand der Entscheidung zu schützen, indem sie das Wirksamwerden des Widerrufs oder der Änderung auf einen späteren Zeitpunkt verschiebt, Art. 9 Abs. 4 S. 2.

Abschließend lässt sich feststellen, dass die Regelungen des Zollkodexes gegenüber denen der Abgabenordnung insgesamt übersichtlicher sind. Vorherrschend ist der Grundsatz, dass jede rechtswidrige Entscheidung - zumindest mit Wirkung für die Zukunft - aufgehoben werden kann. Die Kenntnis bzw. fahrlässige Unkenntnis des Betroffenen spielt insofern eine Rolle, als sie über den Zeitpunkt der Wirksamkeit der Rücknahme entscheidet, da sie zwingende Voraussetzung der rückwirkenden Aufhebung ist. Bemerkenswert ist ferner, dass der Zollkodex im Gegensatz zu der Abgabenordnung den Behörden einen viel geringeren Ermessensspielraum einräumt. Dies lässt sich damit erklären, dass eindeutige und zwingende Rechtsvorschriften für die Gewährleistung der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts notwendig sind. Im Vergleich zu dem überlagerten deutschen Recht sind die Regelungen des Zollkodexes für den Wirtschaftsbeteiligten also insgesamt vorteilhaft, da die Entscheidungen der Behörden transparenter und besser vorhersehbar sind und somit das Wirtschaftsrisiko gesenkt wird.

bb. Frankreich

Die rückwirkende Aufhebung (retrait) begünstigender Entscheidungen (acte créateur des droits) kann nur unter sehr engen Voraussetzungen erfolgen. Zum einen muss es sich grundsätzlich um eine rechtswidrige Entscheidung

handeln, das heißt, die Aufhebung muss durch die Illegalität der Entscheidung gerechtfertigt sein und darf nicht auf einfachen Opportunitätsgedanken beruhen.²⁶⁸ Zum anderen besteht eine zeitliche Beschränkung. Die Aufhebung darf nur solange erfolgen, wie die gerichtliche Nichtigerklärung bzw. Aufhebung (annulation) der Entscheidung noch möglich ist, das heißt die Entscheidung noch nicht "definitif" ist. Es erfolgt also eine Gleichstellung von Verwaltung und Einzelnen. Nur innerhalb des Zeitraums, innerhalb dessen der Einzelne gegen eine behördliche Entscheidung vorgehen kann, ist auch die Verwaltung berechtigt, eine begünstigende Entscheidung nachträglich aufzuheben. Damit wird diese Zeitspanne grundsätzlich auf zwei Monate begrenzt. Zu beachten ist jedoch, dass alle Gründe, die eine Verlängerung der Klagefrist bewirken, auch den Zeitraum, innerhalb dessen die behördliche Aufhebung einer Entscheidung statthaft ist, verlängern. Eine Aufhebung ist sogar dann noch möglich, wenn der Verwaltungsakt Gegenstand eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens ist, da die Entscheidung dann noch nicht endgültig festgesetzt ist.²⁶⁹ Damit besteht grundsätzlich ab Bestandskraft des rechtswidrigen begünstigenden Verwaltungsaktes ein uneingeschränkter Vertrauensschutz des Bürgers, ohne dass es auf eine Interessenabwägung ankäme. Diese Fristenlösung kommt nicht nur dem Betroffenen zugute, sondern dient auch der Rechtsklarheit und der Rechtssicherheit.²⁷⁰

Dieser Grundsatz wurde jedoch von der Rechtsprechung in mehreren Fällen eingeschränkt. So entschied der Conseil d'Etat, dass rechtswidrige begünstigende Verwaltungsakte auch nach Bestandskraft ex tunc rücknehmbar sind, wenn sie arglistig erschlichen²⁷¹ wurden oder an einem so schwerwiegenden Fehler leiden, dass sie als "inexistants"²⁷² zu betrachten sind.

Weiter wurde der Begriff des *acte créateur de droit* selbst eingeschränkt. Danach können feststellende, rein deklaratorische Verwaltungsakte (*actes déclaratifs*)²⁷³ oder bedingte Verwaltungsakte, wenn die Bedingung nicht eingetreten ist,²⁷⁴ jederzeit zurückgenommen werden.

Die Rechtsmittelfrist gegen drittbelastende Entscheidungen beginnt im Falle der Nichtbenachrichtigung des Dritten für diesen nicht zu laufen; gleiches gilt in den Fällen, in denen die Entscheidung stillschweigend ergeht. Dies

²⁶⁸ Ausnahme: Legaler Akt, der auf Betreiben des Betroffenen geändert wird, etwa um einen noch günstigeren Verwaltungsakt zu erhalten, aus: Lombard, a.a.O., S. 140, Rn. 239.

²⁶⁹ Chapus, a.a.O., Bd. 1, S. 1058 f., Rn. 1158 a.

²⁷⁰ So die Einschätzung von Hübner/Constantinesco, a.a.O., S. 85.

²⁷¹ C.E. 17.6.55, Silberstein, RFDA 55, 310; A.J.-D.A. 87, 66.

²⁷² C.E. 3.2.56, de Fontbonne, RDP 56, 859 m. Ann. Waline.

²⁷³ C.E. 24.2.67, de Maistre, Rec. 91, JCP 67 II, 15068 m. Ann. Rigaud.

bedeutet aber nicht, dass die Entscheidung unbegrenzt angegriffen werden kann. Die Verwaltung kann die Entscheidung vielmehr nur innerhalb des Zeitraums aufheben, innerhalb dessen sie zu einer ausdrücklichen Entscheidung berechtigt wäre. Denn nach Ablauf dieser Frist wird nicht nur die konkludente Einwilligung des Dritten fingiert, sondern darüber hinaus verliert die Verwaltung damit auch die "Verfügungsberechtigung" über die Entscheidung.²⁷⁵ Auch in dieser Fallkonstellation erfolgt also wiederum eine Gleichstellung von Einzelnen und Verwaltung.

Diesen Regelungen liegt der Gedanke zugrunde, dass im Interesse der Rechtssicherheit begünstigende Verwaltungsakte grundsätzlich unveränderbar sein müssen.²⁷⁶ Es ist aber dennoch sachgerecht, dass die Verwaltung von ihr erlassene rechtswidrige Entscheidungen selbst für ungültig erklären kann. Dabei werden ihr aber keine weitergehenden Befugnisse als dem Richter zugestanden, der ausdrücklich mit der Wahrung des Rechts (veiller au respect de la légalité) betraut ist. So erklären sich die beiden vorgenannten Voraussetzungen: Es können nur rechtswidrige Entscheidungen im verwaltungsgerichtlichen Verfahren aufgehoben werden und der Richter kann nur tätig werden, solange die gerichtliche Aufhebung (annulation) zulässig ist, das heißt solange die entsprechende Klagefrist noch nicht abgelaufen ist.²⁷⁷

Daneben ist die Änderung einer begünstigenden Verwaltungsmaßnahme mit Wirkung ex nunc (abrogation) unter einfacheren Bedingungen möglich: Hier ist die Rechtswidrigkeit der Entscheidung nicht Voraussetzung der Aufhebung. Allerdings wird die Befugnis der Verwaltung, ihre Entscheidungen nachträglich zu ändern, durch die wohlerworbenen Rechte des Einzelnen, - den droits acquis - deren Schutz und Gewährleistung im Einzelfall vorgehen kann, beschränkt. Entsprechend den Bestimmungen des retrait kann eine rechtsbegründende Rechtshandlung auch in diesen Fällen nur in dem Zeitraum aufgehoben werden, innerhalb dessen eine gerichtliche Aufhebung zulässig ist, solange sie also - nach deutschem Rechtsverständnis - noch keine Bestandskraft erlangt hat. Es sind aber auch hier bestimmte Vorschriften zu beachten. So darf die abrogation in der Regel nur von der Behörde angeordnet werden, die die abzuändernde Entscheidung erlassen hat, wobei auch die

²⁷⁴ C.E. 1.6.56, Ville de Nimes c. Pabion, Rec. 218; C.E. 8.7.88, Rec. 280.

²⁷⁵ Chapus, D.A., Bd. 1, S. 1041 f., Rn. 1341-1344.

²⁷⁶ Rivero/Waline, a.a.O., S. 95, Rn. 103 u. Hinweis auf: C.E. v. 3.11.22, Dame Cachet, Vorrang der Rechtssicherheit gegenüber der materiellen Legalität, in: Grands arrêts, Nr. 42, S. 225 ff.

²⁷⁷ Vedel/Delvolvé, a.a.O., S. 309-312.

selben formellen Bestimmungen beachtet werden müssen; es gilt also die Regel des Parallelismus der Formen. Schließlich ist die Aufhebung von rechtsbegründenden Verwaltungsakten nach dem Gesetz vom 11. Juli 1979 begründungspflichtig.²⁷⁸

Ursprünglich rechtmäßige Verwaltungshandlungen können durch eine Veränderung der Sach- oder Rechtslage nachträglich rechtswidrig werden. Geschieht dies nach Ablauf der Klagefrist kann dieser Rechtsakt nicht mehr angegriffen werden, wobei überdies zu beachten ist, dass eine Nichtigkeitsklage nicht in Betracht kommt, da für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer Verwaltungshandlung auf den Zeitpunkt ihre Erlasses abgestellt wird. In diesen Fällen kann auf dem Wege der abrogation die Rechtskonformität wieder hergestellt werden. Dabei ist aber wiederum der Schutz der erworbenen Rechte des Einzelnen zu beachten, so dass eine abrogation grundsätzlich nur bei nicht begünstigenden Verwaltungsentscheidungen in Betracht kommt. Nach Ablauf der Rechtsmittelfrist hat der von einem belastenden Verwaltungsakt Betroffene die Möglichkeit, einen Antrag auf Aufhebung oder Änderung zu stellen. Die Ablehnung des Antrags kann im Wege des *recours pour excès de pouvoir* angegriffen werden. Dadurch werden die Notwendigkeit der Anpassung von Verwaltungsentscheidungen an veränderte Bedingungen und die Wahrung der Fristenregeln miteinander verbunden.

c. Vergleich mit den Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts hinsichtlich der Aufhebung von begünstigenden Verwaltungsakten

Der EG-Vertrag enthält keine Regelungen über die Aufhebung von begünstigenden Gemeinschaftsverwaltungsakten; solche finden sich hingegen im EG-Kartellrecht und im Beamtenstatut. Bevor auf diese Vorschriften näher eingegangen wird, sollen jedoch die vom Europäischen Gerichtshof zu dieser Frage entwickelten allgemeinen Grundsätze dargestellt werden, um die Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen den vom Gesetzgeber aufgestellten Regelungen und den Prinzipien der Judikative erkennen zu können.

²⁷⁸ Vgl. zu allem: Observations zu C.E. v. 3.11.22, Dame Cachet, in: Grands arrêts, S. 228.

aa. Allgemeine Rechtsgrundsätze

Ausgangspunkt der Rechtsprechung des Gerichtshofes war die Rechtssache ALGERA²⁷⁹ aus dem Jahre 1957, in welcher der EuGH erstmals umfassend zu der Frage der nachträglichen Aufhebung von Verwaltungsakten Stellung nahm, um sich nicht "dem Vorwurf der Rechtsverweigerung" auszusetzen. In dieser beamtenrechtlichen Streitigkeit entschied der EuGH, dass der Widerruf²⁸⁰ eines rechtmäßigen begünstigenden Verwaltungsakts - wie sich aus dem Vergleich der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten ergebe - grundsätzlich unzulässig sei. In den Fällen, in denen das subjektive Recht wirksam erworben worden war, überwiege das Bedürfnis, das Vertrauen auf den dauernden Fortbestand der geschaffenen Rechtsstellung zu schützen gegenüber dem Interesse der Verwaltungsbehörde an einer Rückgängigmachung ihrer Entscheidung. Diesen Grundsatz hat der Gerichtshof wenig später dahingehend eingeschränkt, dass er den rückwirkenden Widerruf eines begünstigenden Verwaltungsakts dann zuließ, wenn dieser auf falschen oder unvollständigen Angaben beruhte.²⁸¹ Die Rechtsprechung des EuGH in bezug auf die Zulässigkeit der Aufhebung rechtmäßiger begünstigender Verwaltungsakte lässt sich mithin dahingehend zusammenfassen, dass die Aufhebung rechtmäßiger begünstigender Verwaltungsakte mit Wirkung für die Zukunft unter bestimmten Voraussetzungen zulässig sein kann, während ein Widerruf ex tunc nicht möglich ist. Abgesehen von Ausnahmefällen, hat der Vertrauenschutz also prinzipiell Vorrang vor dem entgegenstehenden Interesse der Behörde an einer Entscheidungskorrektur.²⁸²

Bei der Rücknahme rechtswidriger begünstigender Entscheidungen ex nunc verhält es sich genau umgekehrt. In diesen Fällen räumt der EuGH dem Interesse der Verwaltung an der Aufhebung der gesetzwidrigen Maßnahmen den Vorrang gegenüber dem privaten Interesse des Betroffenen am Bestand der Entscheidung ein.

²⁷⁹ EuGH - Algera u.a. ./ Gem. Verslg. der EGKS - Verb. Rs. 7/56 u. 3-7, 57, Slg. 57, 83/118.

²⁸⁰ Der deutschen Terminologie entsprechend wird auch in der vorliegenden Arbeit die Aufhebung rechtswidriger Verwaltungsakte als Rücknahme und die Aufhebung rechtmäßiger Verwaltungsakte als Widerruf bezeichnet.

Dagegen: Schwarze, Eur. VerwR, Bd. II, S. 950, der sich gegen die Verwendung der deutschen Terminologie ausspricht: Den Urteilen des EuGH läge sachlich ersichtlich keine systematische Differenzierung, namentlich auch nicht die in den deutschen Verwaltungsverfahrensgesetzen verwendete Unterscheidung von Rücknahme und Widerruf zugrunde.

²⁸¹ EuGH - SNUPAT./Hohe Behörde - Rs. 42, 49/59, Slg. 61, 109/173.

²⁸² Schwarze, Eur. VerwR, Bd. II, S. 957.

Eine Aufhebung *ex tunc* ist jedoch nur möglich, soweit dem nicht der Grundsatz des Vertrauensschutzes entgegensteht.²⁸³ Dabei ist auf den Zeitpunkt der Zustellung des Rechtsaktes und nicht auf den des Erlasses oder der Rücknahme abzustellen und zu beachten, dass das einmal erworbene berechtigte Vertrauen in die Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsaktes später nicht mehr erschüttert werden kann.²⁸⁴ Die Befugnis des Gemeinschaftsorgans, den von ihm erlassenen Rechtsakt mit Wirkung für die Vergangenheit zurückzunehmen, besteht allerdings nur innerhalb eines angemessenen Zeitraums.

bb. Sachgebietsspezifische Verfahrensordnungen

(1) Kartellrecht

Art. 81 Abs. 1 EG-V verbietet alle Vereinbarungen und abgestimmten Verhaltensweisen zwischen Unternehmen, "welche den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen geeignet sind und eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs innerhalb des Gemeinsamen Marktes bezwecken oder bewirken". Die Kommission kann jedoch bestimmte Vereinbarungen von dem Kartellverbot des Abs. 1 dieses Artikels befristet freistellen. Eine solche Freistellungserklärung ist ein rechtsbegründender, begünstigender Verwaltungsakt.²⁸⁵ Er verliert seine Wirkung durch Ablauf des Freistellungszeitraums, durch den Eintritt einer auflösenden Bedingung oder durch einen nachträglichen Eingriff der Kommission, welcher u.a. in Form des Widerrufs der Freistellung erfolgen kann, Art. 8 Abs. 3 VO Nr. 17.²⁸⁶

Nach Art. 8 Abs. 3 VO Nr. 17 kann die Kommission die Freistellungserklärung unter bestimmten Voraussetzungen widerrufen. Dabei handelt es sich

²⁸³ EuGH - Lemmerz-Werke /. Hohe Behörde - Rs. 111/63, Slg. 65, 893/911; Vgl. auch zu Vertrauensschutz: EuGH - Alpha Steel /. Kommission - Rs. 14/81, Slg. 82, 749/764; EuGH - Consorzio Cooperative d'Abruzzo /. Kommission - Rs. 15/85, Slg. 87, 1005/1036 f., Rn. 12-17; EuGH - Cargill /. Kommission - Rs. C-248/89, Slg. 91, I-2987/3013, Rn. 20; EuGH - Cargill /. Produktschaap voor Margarine, Vetten en Olien - Rs. C-365/89, Slg. 91, I-3045/3065, Rn. 18.

²⁸⁴ EuGH - De Compte /. EP - Rs. C-90/95 P, Slg. 97, I-1999/2021, Rn. 36, S. 2022, Rn. 39.

²⁸⁵ Im Gegensatz zu dem Negativattest der Kommission gemäß Art. 2 VO Nr. 17/62, der nur eine beschränkte Selbstbindung der Kommission bewirkt; so Geiger, EG-V, Art. 85 Rn. 42; ähnlich: Schwarze, Eur. VerwR, Bd. II, S. 953, Fn. 15, der das Negativattest als feststellenden Verwaltungsakt qualifiziert.

²⁸⁶ Die anderen nach Art. 8 Abs. 3 VO Nr. 17/62 vorgesehenen Maßnahmen sind die Änderung der Erklärung und die Untersagung bestimmter Handlungen.

um einen Fall objektiver Art (Abs. 3 a)) und drei weitere Fallgruppen, die auf Handlungen der Beteiligten bzw. des Antragstellers abstellen (Art. 8 Abs. 3 b-d VO Nr. 17). Im einzelnen kommt ein Widerruf der Freistellung bei Verstoß gegen eine mit einer Freistellung verbundenen Auflage in Betracht, wenn die Erklärung auf unrichtigen Angaben beruht oder wenn sie arglistig herbeigeführt oder die Freistellung missbraucht wurde. Die Unterscheidung ist insofern relevant, als eine "Änderung der tatsächlichen Verhältnisse in einem für die Erklärung wesentlichen Punkt" (Abs. 3 a)) die Kommission nur zu einem Widerruf mit Wirkung ex nunc berechtigt; die einmal gewährten Vorteile sollen grundsätzlich für die Vergangenheit erhalten bleiben. In den übrigen Fällen kann die Kommission die Freistellung hingegen auch rückwirkend widerrufen. Bei dieser Tatbestandsgruppe, die auf das Handeln der Beteiligten abstellt, ist das Vertrauen in den Bestand der Freistellung jedenfalls dann als nicht schutzwürdig anzusehen, wenn die Freistellung missbraucht wurde oder die Beteiligten die Erklärung arglistig herbeigeführt haben. In diesen Fällen dürfen die Betroffenen nicht auf einen Fortbestand der Freistellung vertrauen, sondern müssen einen rückwirkenden Widerruf gewärtigen. Anders könnte es sich allerdings verhalten, wenn nicht schuldhaftes Verhalten, sondern lediglich "tatsächliches" Verhalten, wie etwa die Zu widerhandlung gegen Auflagen bzw. das Unterbreiten von unrichtigen Angaben zu dem Widerruf geführt hat. Insbesondere die rückwirkende Aufhebung von Entscheidungen, die auf nicht schuldhaft gemachten unrichtigen Angaben beruhen, erscheint im Hinblick auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes problematisch, da hier der Beteiligte gerade nicht mit einer Aufhebung der Freistellung rechnen musste.²⁸⁷

Aber auch in den Fällen des "handlungsbezogenen" Verstoßes sollte der Widerruf gegebenenfalls nur auf den Zeitpunkt zurückwirken dürfen, in dem erstmalig einer der Tatbestände des Art. 8 Abs. 3 b-d VO Nr. 17 verwirklicht wurde. Eine weiterreichende Rückwirkung wäre auch hier mit dem Vertrauensschutz nicht vereinbar.²⁸⁸ Fristenregelungen bestehen nicht, so dass die mitgliedstaatlichen Vorschriften Anwendung finden.

(2) Antidumpingrecht

Die Antidumping-Verordnung Nr. 3283/94 enthält keine Regelungen über die Änderung oder Aufhebung von Entscheidungen der Kommission. Diese Verfahren richten sich mithin nach den vom EuGH entwickelten allgemeinen Rechtsgrundsätzen.

²⁸⁷ So Schwarze, Eur. VerwR, Bd. II, S. 954.

²⁸⁸ Schwarze, Eur. VerwR, Bd. II, S. 954.

(3) Beamtenrecht

Das Beamtenstatut enthält spezielle Vorschriften über die nachträgliche Aufhebung von Entscheidungen. Gemäß Art. 25 BeaSt erfolgt die Ernennung zum Beamten der Gemeinschaft durch eine Verfügung. Einstellungsverfügungen stellen begünstigende Verwaltungsakte dar, die subjektive Rechte verleihen. Die Entlassung eines Beamten, die auch durch eine Verfügung erfolgt, stellt mithin die Aufhebung eines begünstigenden Verwaltungsaktes dar. Sie kann aus verschiedenen Gründen erfolgen, etwa wegen unzulänglicher fachlicher Leistungen (Art. 51 Abs. 1 BeaSt) oder wenn der Beamte die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats verliert (Art. 49 i.V.m. Art. 28 a BeaSt) und steht jeweils im Ermessen der Anstellungsbehörde. Die Ausübung des Ermessens ist vom Gerichtshof überprüfbar. Die Bestimmungen sehen für die im Einzelfall erforderliche Abwägung - anders als die Vorschrift des Art. 85 BeaSt, die die Rückforderung zu Unrecht gewährter Bezüge regelt - nicht ausdrücklich die Berücksichtigung etwaigen schützenswerten Vertrauens oder wohlerworbbener Rechte vor. Als Spezialregelung für das Dienstrecht der EG-Beamten erscheinen sie kaum geeignet eine allgemeinere, sich auch auf andere Sachbereiche erstreckende Bedeutung zu gewinnen. Ähnlich wie die Vorschriften für den Bereich des Kartellrechts stellen auch diese Aufhebungsvorschriften gesetzliche Ausnahmeregelungen von dem allgemeinen Grundsatz der Unwiderrufbarkeit rechtmäßiger, begünstigender Verwaltungsakte dar.²⁸⁹

d. Zwischenergebnis

Die detaillierten Verfahrensvorschriften des Zollkodexes im Bereich der Änderung und Aufhebung von begünstigenden Entscheidungen stellen einen überzeugenden Kompromiss zwischen den sich in diesen Fällen regelmäßig gegenüber stehenden Interessen des Einzelnen am Erhalt der Maßnahme und der Behörde an der Aufhebung bzw. Änderung der Entscheidung dar. Dabei entsprechen diese Abwägungskriterien und die dabei getroffenen Entscheidungen weitgehend den Maßstäben der übrigen untersuchten nationalen und gemeinschaftsrechtlichen Verfahrensvorschriften.

Die allgemeinen Grundzüge lassen sich anhand der Rechtsprechung des EuGH erkennen. Danach kommt die Aufhebung rechtmäßiger begünstigender Entscheidungen grundsätzlich nicht in Betracht, in diesen Fällen hat der

²⁸⁹ Zu allem Schwarze, Eur. VerwR, Bd. II, S.955.

Vertrauenschutz prinzipiell Vorrang gegenüber dem entgegenstehenden Interesse der Behörde. Handelt es sich um eine rechtswidrige begünstigende Maßnahme räumt der Gerichtshof dem öffentlichen Aufhebungsinteresse gegenüber dem Erhaltungsinteresse des Einzelnen in der Regel den Vorrang ein. In diesen Fällen ist aus Gründen der Rechtssicherheit und der Legalität der Verwaltung eine nachträgliche Änderung oder Aufhebung der Entscheidung unter erleichterten Bedingungen möglich.

Diese beiden Entscheidungsparameter Vertrauenschutz und Rechtssicherheit finden sich auch in den nationalen Verfahrensordnungen. Dabei liegen die untersuchten nationalen Regelungen des deutschen und französischen Verfahrensrechts näher bei einander, als dies der erste Anschein vermuten lässt.²⁹⁰ Zwar geht das französische Verfahrensrecht von dem Modell der "Fristenlösung" aus und orientiert sich damit stark an den Bestimmungen des Verwaltungsprozessrechts. Diese Ausgangsregel, die neben Nachteilen auch den Vorteil der Rechtssicherheit und -klarheit bot, wurde indes von der Rechtsprechung stark eingeschränkt. Diese Einschränkungen beziehen sich zum einen auf die Umstände des Erlasses der Entscheidung: Ist die Entscheidung arglistig erschlichen oder leidet sie an einem so schwerwiegenden Fehler, dass sie als nicht vorhanden - inexistant - eingestuft werden muss, kommt selbst eine rückwirkende Aufhebung auch noch nach Ablauf der 2-Monats-Frist in Betracht. Und zum anderen auf die Einschränkung des Begriffes des begünstigenden Verwaltungsaktes selbst.

Abschließend lässt sich festhalten, dass allen untersuchten Regelungswerken im Grundsatz die selben Entscheidungsparameter zu Grunde liegen, Vertrauenschutz und Rechtssicherheit bzw. Legalität der Verwaltung, auf denen - wie oben schon erwähnt - auch die Bestimmungen des Zollkodexes erkennbar beruhen. Der Gemeinschaftsgesetzgeber hat mithin in diesem Bereich seinen gesetzgeberischen Auftrag in voller Übereinstimmung mit den bestehenden Rechtstraditionen erfüllt. Divergenzen im Verhältnis zu den innerstaatlichen Regelungen gehen von den Bestimmungen des Zollkodexes nicht aus.

²⁹⁰ So auch Hübner/Constantinesco, a.a.O., S. 85.

B. Transnationale Verwaltungsakte: Die verbindliche Zolltarifauskunft und die verbindliche Ursprungsauskunft, Art. 12

Spezielle Formen der zollrechtlichen Entscheidung stellen die in Art. 12 geregelten Rechtsinstitute dar, die verbindliche Zolltarifauskunft²⁹¹ und die verbindliche Ursprungsauskunft²⁹², Art. 4 Nr. 5.

Zweck der verbindlichen Zolltarifauskunft ist es, den Wirtschaftsteilnehmern im Vorhinein eine zuverlässige Auskunft über die Tarifierung einer bestimmten Ware zu verschaffen. Das Bedeutsame an der Zollauskunft ist dabei ihre sechsjährige gemeinschaftsweite Bindungswirkung, Art. 11 DVO. In diesem Zeitraum sind sämtliche Zollstellen der Gemeinschaft verpflichtet, bei künftigen Einfuhren durch den Berechtigten, die in der verbindlichen Auskunft erfasste Ware entsprechend der Auskunft tariflich einzuordnen. Diese Regelung stellt einen entscheidenden Durchbruch in der Harmonisierung des Verwaltungsrechts dar, denn erstmals wird auf Gemeinschaftsebene Entscheidungen nationaler Behörden über die Grenzen des Staates hinaus internationale Bindungswirkung zugestanden.²⁹³

Die vZTA dient sowohl der Verwaltung als auch der anfragenden Wirtschaft. Auskunftssuchende Im- und Exporteure können - auf der sicheren Basis der tariflichen Einordnung der Ware - die Gewinnträgigkeit von Einfuhr- oder Ausfuhrgeschäften kalkulieren. Für die Verwaltung bedeutet die vZTA eine große Arbeitserleichterung, da sie den Zollbehörden den Aufwand der wiederholten Zuordnung der betreffenden Ware zu einer bestimmten Tarifposition innerhalb der Zollnomenklatur erspart. Hier bestand ein besonderer Regelungsbedarf, da bis zum Erlass der VO Nr. 1715/90²⁹⁴ im Januar 1991 "über die von den Zollbehörden der Mitgliedstaaten erteilten Auskünfte über die Einreichung von Waren in der Zollnomenklatur" - dieses Rechtsinstrument in den verschiedenen Staaten sehr unterschiedlich gehandhabt wurde. Einige Mitgliedstaaten wie Italien erteilten überhaupt keine schriftlichen Auskünfte; andere nur rechtlich unverbindliche Informationen, wie etwa Frankreich.²⁹⁵ Daneben gab es eine Gruppe von Mitgliedstaaten,

²⁹¹ Im Folgenden: vZTA

²⁹² Im Folgenden: vUA

²⁹³ Friedrich, StuW 95, 15/23, spricht in diesem Zusammenhang von einer "Durchbrechung des Territorialitätsprinzips"; Vgl.: Seidel, in: Europäisches Verwaltungsrecht im Werden, S. 119, der zuvor beklagte, dass es noch keinen Bereich gebe, in dem der Durchbruch zur gegenseitigen Anerkennung der genehmigenden nationalen Verwaltungsakte gelungen sei.

²⁹⁴ VO (EWG) Nr. 1715/90 des Rates v. 20.6.90, ABl. 1990, Nr. L 160, S. 1 und DVO (EWG) Nr. 3796/90, ABl. 1990, Nr. L 365, S. 17.

²⁹⁵ Art. 98 Code de douanes: 1. "Les personnes habilitées à déposer les déclarations en détail, lorsqu'elles ne sont pas en possession des éléments nécessaires pour les établir, peuvent

zu denen Großbritannien gehörte, die es als eine Aufgabe der Verwaltung ansahen, Auskunftsersuchen schriftlich zu beantworten und erteilten Auskünften entsprechend dem Grundsatz von Treu und Glauben einen gewissen Vertrauenschutz zukommen ließen.²⁹⁶ Schließlich hatten einige Mitgliedstaaten, wie etwa die Bundesrepublik ein gesetzlich geregeltes Institut, das formell ordnungsgemäß erteilten Auskünften unter bestimmten Umständen eine Bindungswirkung auch dann zuerkannte, wenn diese materiell-rechtlich unrichtig waren, vgl. § 23 Abs. 2 Zollgesetz.²⁹⁷

Mit der Einführung des Rechtsinstituts der verbindlichen Ursprungsauskunft²⁹⁸ im Januar 1997 kam die Gemeinschaft einer Verpflichtung aus der Uruguay-Runde des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens, (GATT) nach. Im Gegensatz zu der vZTA handelt es sich hierbei um ein rechtliches Novum, so dass bei Einführung in den Zollkodex nicht auf entsprechende Vorgängerregelungen zurückgegriffen werden konnte. Wie schon die vZTA hat auch die vUA die Lage der Wirtschaftsteilnehmer im Hinblick auf die Kalkulationssicherheit verbessert und schützt das Vertrauen in die Rechtmäßigkeit der Verwaltung. Da die Regelungen der vUA im Wesentlichen analog zu den schon bestehenden Vorschriften für die vZTA ausgestaltet sind, werden diese beiden Rechtsinstitute im folgenden zusammen erörtert.

Um Widersprüche zwischen den Entscheidungen der nationalen Zollbehörden zu vermeiden und die Entscheidungen gemeinschaftsweit bekannt zu machen, sieht Art. 8 Abs. 1 DVO vor, dass eine Durchschrift der erteilten verbindlichen Zolltarifauskunft von der Zollbehörde unverzüglich an die Kommission übermittelt wird. Jeder Mitgliedstaat kann dann seinerseits von der Kommission Angaben über die erteilte Auskunft anfordern, Art. 8 Abs. 2 DVO.

être autorisées à examiner les marchandises avant la déclaration et à prélever des échantillons. Elles doivent alors présenter à la douane une déclaration provisoire qui ne peut, en aucun cas, les dispenser de l'obligation de la déclaration en détail. 2. Toute manipulation susceptible de modifier la présentation des marchandises ayant fait l'objet de déclarations provisoires est interdite. 3. La forme des déclarations provisoires et les conditions dans lesquelles peut avoir lieu l'examen préalable des marchandises sont déterminées par arrêté du directeur général des douanes et des droits indirects."; vgl. Berr/Tréneau, Le Droit Douanier, S. 113 f., Nr. 179: unverbindlich für Verwaltung und Einzelnen.

²⁹⁶ Vgl. zur Rechtslage nach Erlass der VO Nr. 1715/90: McFarlane, Customs and Excise Law and Practice, S. 29-31.

²⁹⁷ Zu allem Lux, ZfZ 91, 66.

²⁹⁸ VO (EG) Nr. 12/97 v. 18.12.1996, ABl. 1997, Nr. L 9, S. 1 ff.

I. Erteilung einer verbindlichen Zollauskunft

Verbindliche Zollauskünfte werden nur auf schriftlichen Antrag erteilt. Das Antragsverfahren ist in den Art. 6 bis 8 DVO detailliert geregelt. Entgegen der sonstigen Zurückhaltung des gemeinschaftlichen Zollrechts bei der Festlegung von Fristen bestimmt Art. 7 Abs. 1 a) DVO, dass die Zolltarifauskunft dem Antragsteller "so bald wie möglich", spätestens aber innerhalb einer Frist von drei Monaten zu erteilen ist. Sieht die Behörde sich nicht in der Lage, diese Frist zu wahren, muss sie die Verzögerung begründen und dem Antragsteller den Zeitraum mitteilen, innerhalb dessen sie die vZTA voraussichtlich erteilen kann, Art. 7 DVO. Im Gegensatz zur allgemeinen zollrechtlichen Entscheidung wird der Behörde also eine klare Frist gesetzt, nach deren Ablauf sie in Begründungzwang gerät.

Den Antrag auf Ursprungsauskunft muss die Behörde binnen 150 Tagen nach Annahme des Antrages bescheiden, Art. 7 Abs. 1 b) DVO. Anders als bei der vZTA muss der Antragsteller der vUA "zulässige Beweggründe" haben, Art. 5 Nr. 2, 2. SpiegelstrichDVO. Das bedeutet, dass - wie es in Art. 2 g) des Übereinkommens über Ursprungsregeln heißt - ein begründetes Bedürfnis nachgewiesen werden muss.

II. Ungültigwerden einer verbindlichen Zollauskunft

Die vZTA verliert ihre Wirksamkeit gemäß Art. 12 Abs. 4 sechs Jahre nach ihrer Erteilung; dem gegenüber besitzt die vUA drei Jahre vom Zeitpunkt ihrer Erteilung an Gültigkeit. Außer durch Zeitablauf kann die Wirksamkeit einer verbindlichen Zollauskunft noch aus anderen Gründen entfallen.

1. Rücknahme und Vertrauenschutz

Art. 12 Abs. 4 S. 2 regelt die Rücknahme verbindlicher Zollauskünfte. Danach muss die Auskunft zwingend zurückgenommen werden, wenn sie auf "unrichtigen oder unvollständigen Angaben des Antragstellers beruht" und auf der Grundlage der richtigen und vollständigen Angaben nicht hätte ergeben dürfen. Weitere subjektive Voraussetzungen in der Person des Antragstellers bestehen nicht. Die Frage, ob der Antragsteller die Unrichtigkeit oder Unvollständigkeit seiner Angaben kannte oder kennen musste, spielt hier im Gegensatz zu der Regelung des Art. 8 keine Rolle. Die Rücknahme

einer verbindlichen Auskunft erfolgt also im Vergleich zu der Rücknahme sonstiger Entscheidungen unter erleichterten Voraussetzungen; das Vertrauen des Antragstellers in den Bestand der Auskunft wird nicht geschützt.²⁹⁹ Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass der Antragsteller selbst dafür verantwortlich ist, zutreffende und vollständige Angaben zu liefern.

Angesichts dieser strengen Regelung könnte man die Frage aufwerfen, ob die Vorschrift nicht dem Grundsatz von Treu und Glauben zuwiderläuft; insbesondere da die Vorschrift den nationalen Behörden keinen Entscheidungsspielraum belässt. Der Zollbeteiligte ist indes nicht verpflichtet, das Institut der verbindlichen Zollauskunft in Anspruch zu nehmen. Möchte er von den Vorteilen der verbindlichen Auskunft profitieren, ist es ihm auch zuzumuten, für die von ihm gelieferten Angaben die volle Verantwortung zu übernehmen. Dies gilt um so mehr, als das Institut der verbindlichen Zolltarifauskunft nur von Wirtschaftsteilnehmern in Anspruch genommen wird, die im größeren Umfang im Import- und Exportgeschäft tätig sind und daher über ausreichende Kenntnis und Erfahrung verfügen müssten.

2. Ungültigwerden und Vertrauensschutz

Außer durch Rücknahme kann eine verbindliche Zollauskunft ihre Gültigkeit vorzeitig verlieren, wenn sie mit der aktuellen Rechtslage nicht mehr übereinstimmt, Art. 12 Abs. 5 a) und b). Die Ungültigkeit der Entscheidung ergibt sich in diesen Fällen zwingend aus der Rechtsnatur der Zollauskunft als Verwaltungsauskunft. Dies hat der EuGH³⁰⁰ hinsichtlich der vZTA wie folgt begründet: Ihr komme kein gestaltender Regelungscharakter zu, sondern es handele sich vielmehr um eine Verfahrensweise, welche die Anwendung des Zolltarifs auf den Einzelfall verbindlich festlege. Ändere sich die Grundlage, auf der diese Auskunft beruhe, verliere sie automatisch ihre Gültigkeit mit Wirkung ex nunc. Einer ausdrücklichen Entscheidung bedürfe es in diesen Fällen im Gegensatz zu der Rücknahme also nicht. Das Vertrauen des Betroffenen in den Fortbestand der Verwaltungsauskunft wird bei einer Änderung der Gesetzeslage demzufolge grundsätzlich nicht geschützt. Denn, wie der EuGH für die vZTA ausführte, soll der Verbraucher durch die Auskunft lediglich davor geschützt werden, dass die Zollbehörden ihre Auffassung über die Einreihung einer Ware in die Zollnomenklatur nachträglich

²⁹⁹ Reiche, in: Witte, ZK, Art. 12 Rn. 32.

³⁰⁰ EuGH - Siemens /. HZA Bad Reichenhall - Rs. 30/71, Slg. 71, 919/929: aber nur zur deutschen Zolltarifauskunft gem. § 23 ZG.

änderten. Dagegen schütze die Auskunft nicht davor, dass die Tarifposition, auf die sich der Wirtschaftsteilnehmer stütze, später durch Erlass einer Handlung des Gemeinschaftsgesetzgebers geändert werde. Die Möglichkeit oder besser die Gefahr der nachträglichen Änderung der Zollnomenklatur soll insbesondere keinen Verstoß gegen die Grundsätze des Vertrauenschutzes oder der Rechtssicherheit darstellen.³⁰¹

Bei Änderung der Gesetzeslage wird der Gleichheit vor dem Gesetz also Vorrang vor etwaigen Bestandsinteressen des Antragstellers eingeräumt.³⁰² Entsprechendes muss für die vUA gelten.

Das Vertrauen wird jedoch ausnahmsweise für schutzwürdig erachtet, wenn der Betroffene im Vertrauen auf den Fortbestand der Auskunft ein Geschäft getätigt hat, dass für ihn verbindlich und unkündbar ist, Art. 12 Abs. 6 UA. 1. In diesem Fall ist der Wirtschaftsteilnehmer berechtigt, die Auskunft noch weitere sechs Monate ab Beginn der Ungültigkeit zu verwenden. Will der Wirtschaftsteilnehmer sich auf den Vertrauensschutz berufen, so hat er dies gemäß Art. 14 Abs. 1 DVO der zuständigen Zollstelle mitzuteilen. Die Möglichkeit der Weitergeltung besteht jedoch nicht, wenn die Auskunft aufgrund eines Widerrufs oder einer Änderung nach Art. 9 ihre Gültigkeit verloren hat und der Betroffene davon in Kenntnis gesetzt worden ist.

3. Änderung oder Widerruf der verbindlichen Zollauskunft

Schließlich kann die Behörde die Zollauskunft unter den gleichen Voraussetzungen wie die allgemeine Entscheidung widerrufen oder ändern, Art. 12 Abs. 5 c. Hier gelten also die allgemeinen Regelungen des Art. 9.

III. Zwischenergebnis

Mit der verbindlichen Zollauskunft, in der Gestalt der verbindlichen Zolltarifauskunft und der verbindlichen Ursprungsauskunft, hat der Gemeinschaftsgesetzgeber ein Rechtsinstitut geschaffen, welches einer nationalen Entscheidung gemeinschaftsweite Geltung einräumt. Die gegenseitige Anerkennung dieser so genannten transnationalen Verwaltungsakte ist wesentliche Voraussetzung für das Funktionieren des Kooperationsverwaltungs-

³⁰¹ EuGH - Lopex Export ./ HZA HH-Jonas - Rs. C-315/96, Slg. 98, I-317/342 f., Rn. 28-30 zu Art. 13 Abs. 1 VO Nr. 1715/90.

³⁰² Lux, ZfZ 91, 66/71.

rechts in der Gemeinschaft, wie es der Zollkodex in vielen Bereichen vor sieht. Denn die Beschränkung der Verantwortung der EG-Organe, insbesondere der Europäischen Kommission, hinsichtlich der Einhaltung der Bestimmungen des Zollkodexes auf eine Auffangverantwortlichkeit, erfordert in erhöhtem Maße eine horizontale Koordination zwischen den Mitgliedstaaten und eine vertikale Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten und den Gemeinschaftsorganen. Es ist daher besonders wichtig, dass die nationalen Behörden ihren Übermittlungspflichten gegenüber der Kommission jeweils rechtzeitig und umfassend nachkommen. Ansonsten werden die Schaffung der vZTA und der vUA gut gemeinte, aber erfolglose Versuche bleiben, den Maßnahmen der mitgliedstaatlichen Verwaltung grenzüberschreitende Wirkung zu verleihen.

C. Abgabenbescheide

Der Zollkodex enthält in den Art. 6 ff. allgemeine, für sämtliche zollrechtlichen Entscheidungen geltende Bestimmungen. Hinsichtlich der Aufhebung und Änderung wird zwischen allgemeinen zollrechtlichen Entscheidungen und Entscheidungen über die Zollschuld unterschieden. Während Widerruf und Aufhebung allgemeiner Zollentscheidungen in den Art. 8 und 9 geregelt sind, finden diese Vorschriften auf die zollschuldrechtlichen Entscheidungen keine Anwendung. Änderung und Aufhebung dieser Gruppe von Entscheidungen richten sich vielmehr nach den speziellen Regelungen der Art. 220 ff. und 235 f.

I. Entstehung und Erhebung der Zollschuld

Nach der Legaldefinition des Art. 4 Nr. 9 ist die Zollschuld die Verpflichtung für eine bestimmte Ware die im geltenden Gemeinschaftsrecht vorgesehenen Einfuhrabgaben (Einfuhrzollschuld) und Ausfuhrabgaben (Ausfuhrzollschuld) zu entrichten. Erfasst werden Zölle und Abgaben mit gleicher Wirkung sowie Abschöpfungen und sonstige Agrarabgaben, Art. 4 Nr. 10 und 11.

Sämtliche zollschuldrechtlichen Entstehungstatbestände sind in den Art. 201-216 geregelt. Danach entsteht eine Zollschuld regelmäßig dann, wenn die abgabenpflichtige Ware tatsächlich in das Zollgebiet der Gemeinschaft verbracht wird (Einfuhrzollschuld) oder aus diesem ausgeführt wird (Aus-

fuhrzollschuld). Unerheblich ist für die Entstehung der Zollschuld, ob dieser Vorgang vorschriftsgemäß oder vorschriftswidrig erfolgt, denn abgestellt wird grundsätzlich einzig auf objektive Kriterien. So entsteht eine Einfuhrzollschuld nach Art. 202 Abs. 1 S. 1 auch dann, wenn eine einfuhrabgabepflichtige Ware vorschriftswidrig in das Zollgebiet der Gemeinschaft verbracht wird, wobei vorschriftswidriges Verbringen nach Satz 2 der Vorschrift "jedes Verbringen unter Nichtbeachtung der Art. 38 bis 41 und 177 zweiter Gedankenstrich" darstellt. Mithin löst schon ein rein objektiv fehlerhaftes Verbringen unabhängig von den Vorstellungen oder gar dem Verschulden des Handelnden die Zollschuld aus.³⁰³ Subjektive Elemente finden bei der Frage, ob eine Zollschuld entstanden ist, nur mittelbar Beachtung: So sieht Art. 204 vor, dass eine Verfehlung des potentiellen Zollschuldners hinsichtlich der Erfüllung der Zollformalitäten, die normalerweise die Entstehung der Zollschuld nach sich zieht, nur dann folgenlos bleibt, wenn "sich diese Verfehlungen nachweislich auf die ordnungsgemäße Abwicklung (...) nicht wirklich ausgewirkt haben", Art. 204 Abs. 1b). Welche Verfehlungen sich nicht wirklich auf das Zollverfahren auswirken, wird in Art. 859 DVO spezifiziert, wobei solche Verfehlungen von vornherein ausgeschlossen werden, die den "Versuch" darstellen, "die Waren der zollamtlichen Überwachung zu entziehen" oder wenn "große Fahrlässigkeit des Beteiligten" vorliegt, Art. 859 1. und 2. Spiegelstrich DVO. Diese Verschuldenselemente sollen als faktische zollschuldrechtliche Sanktionsinstrumente wirken, wobei die Schwelle der groben Fahrlässigkeit recht früh überschritten ist: Bei wissentlichen oder vorwerfbar unwissentlichen Verfehlungen soll stets von einer nicht hinnehmbaren Auswirkung auf die ordnungsgemäße Abwicklung des Zollverfahrens mit den entsprechenden zollschuldrechtlichen Folgen ausgegangen werden. Um jeden Zweifel an der Missbilligung der Verletzung zollrechtlicher Formvorschriften auszuräumen, wurde die Beweislast für das Vorliegen eines der Entlastungstatbestände des Art. 859 DVO gemäß Art. 860 DVO dem Zollschuldner auferlegt.³⁰⁴

³⁰³ Witte, in: Witte, ZK, Art. 202 Rn. 4; kritisch hingegen: Stiehle, in: S/W, ZK, Art. 202 Rn. 19, 20 und BFH (Beschluss v. 12.7.99, ZfZ 99, 379/380) zu der Frage, ob ein gutgläubiger LKW-Fahrer als Zollschuldner in Anspruch genommen werden könne, wenn auf der Ladefläche des LKW inmitten der übrigen ordnungsgemäß deklarierten Ladung, raffiniert versteckt und äußerlich nicht erkennbar Schmuggelware vorgefunden wird. Das Gericht bezweifelte die Voraussetzung vorschriftswidriges Verbringen, das heißt die Verletzung der Gestellungspflicht und insoweit die in § 8 S. 2 ZollV vorgeschrriebene ausdrückliche Gestellungspflicht hinsichtlich versteckter Waren. Diese Vorschrift müsse - aus rechtsstaatlichen Gründen - teleologisch so reduziert werden, dass nur solche Gestellungspflichtige die darin statuierte ausdrückliche Mitteilungspflicht trafe, die von der versteckten Ware Kenntnis hätten oder doch hätten haben müssen oder können.

³⁰⁴ So zutreffend Anton, ZfZ 95, 314/316 (und zum Begriff der offensichtlichen und groben Fahrlässigkeit in den Art. 859 und 899 DVO).

Da die Entstehung der Zollschuld nur an ein tatsächliches Moment anknüpft, ist auch der Umstand, ob für die Waren Verbote oder Beschränkungen gleich welcher Art bestehen, unerheblich, Art. 212, S. 1. Etwas anderes gilt nur für die Einfuhr von Falschgeld, Suchtstoffen oder anderen psychotropen Stoffen, die keine Zollschuld entstehen lassen, Art. 212, S. 2.³⁰⁵

Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten sind bei der Zollschuld drei Momente von besonderer Bedeutung: Der Zeitpunkt der Fälligkeit der Zollschuld, der Zeitpunkt, in dem der Wirtschaftsbeteiligte über die Ware frei verfügen kann und der Zeitpunkt, auf den bei der Festlegung der Höhe der Zollschuld abgestellt wird.

Diese drei Aspekte sollen am Normalfall der Zollbehandlung, der Überführung einer Ware in den zollrechtlich freien Verkehr, Art. 4 Nr. 16 a, näher beleuchtet werden. Rechtsfolge der Überführung ist der Statuswechsel der Ware von der Nichtgemeinschaftsware zur Gemeinschaftsware; sie steht danach den inländischen Waren gleich, Art. 79, 1. Dieses Zollverfahren kommt daher dann in Betracht, wenn die Ware endgültig im Zollgebiet der Gemeinschaft verbleiben und dort an Wirtschaft, Güterumsatz und Preisbildung teilnehmen soll.³⁰⁶

1. Fälligkeit der Zollschuld

Der Zollkodex unterscheidet zwischen Entstehung und Fälligkeit einer Zollschuld. Dabei setzt die Fälligkeit die Entstehung der Zollschuld voraus, mit hin die Überführung der einfuhrabgabenpflichtigen Ware in den zollrechtlich freien Verkehr. Das Eintreten einer Ware in den freien Gemeinschaftsverkehr ist seinerseits von drei Voraussetzungen abhängig: Zunächst die Anwendung der handelspolitischen Maßnahmen, wie etwa Embargo-Maßnahmen, weiterhin die Erfüllung der übrigen Einfuhrformlichkeiten und schließlich die Erhebung der gesetzlich geschuldeten Eingangsabgaben.

Die Fälligkeit der Zollschuld setzt ihre vorhergehende Festsetzung voraus, vgl. Art. 217-220. Entstandene Zollschulden sind innerhalb kurzer Fristen, Art. 6 Abs. 2, zu berechnen und buchmäßig zu erfassen. Der erfasste Abga-

³⁰⁵ Siehe die so genannte Falschgeld-Entscheidung des EuGH: Witzemann ./ HZA München-Mitte - Rs. C-342/89, Slg. 90, I-4477 ff., sowie dazu: Lenz/Mölls, ZfZ 92, 210 ff.

³⁰⁶ Witte, in: Witte, ZK, Art. 4 Rn. 2, Zoll-ABC: Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr.

benbetrag ist dem Zollschuldner in geeigneter Form mitzuteilen, Art. 221 Abs. 1. Innerhalb einer Frist von höchstens zehn Tagen nach Mitteilung der Höhe der Zollschuld ist der Wirtschaftsteilnehmer zur Entrichtung des Betrages verpflichtet, Art. 222 Abs. 1 a. Durch die genaue Festlegung von Beginn und Länge der Fristen ohne Rücksicht auf die Herkunft der Ware wird die gemeinschaftsweite Gleichbehandlung der Zollschuldner gewährleistet. Dabei richtet sich die Form der Mitteilung indes mangels weiterführender Regelungen im Zollkodex weiterhin nach nationalem Verfahrensrecht. Das bedeutet etwa für den deutschen Rechtsraum, dass der Abgabenbescheid grundsätzlich schriftlich in Form eines Steuerbescheides zu erlassen ist, §§ 155 AO, der gemäß §§ 122-124 AO und dem Verwaltungszustellungsgesetz bekannt zu geben ist.³⁰⁷

2. Berechnung der Zollschuld

Dem Gleichbehandlungsgebot innerhalb der Gemeinschaft wird ferner dadurch entsprochen, dass im Zollkodex der Zeitpunkt festlegt ist, der bei der Berechnung der Zollschuld (Entstehungszeitpunkt) zugrunde gelegt wird, nämlich der Zeitpunkt der Zollschuldentstehung, Art. 214 Abs. 1. Soll die Ware in den freien Gemeinschaftsverkehr überführt werden, ist dies der Zeitpunkt der Annahme der Zollanmeldung durch die Zollbehörden, Art. 201 Abs. 2.³⁰⁸ Damit wird erstmalig auf Gemeinschaftsebene verbindlich der Zeitpunkt festgelegt, der bei der Berechnung der Zollschuld zugrunde gelegt wird. Zwar sah schon die Vorgängerregelung, Art. 3 der durch Art. 251 aufgehobenen Zollschuld-Verordnung³⁰⁹, den Entstehungszeitpunkt der Zollschuld als Bemessungszeitpunkt vor; diese Vorschrift trat jedoch hinter den Bestimmungen des EG-Rechts und einzelstaatlichen Regelungen zurück und hatte daher nur geringe praktische Bedeutung.³¹⁰ Durch die nunmehr unbedingte Festschreibung dieses Bemessungszeitpunktes wird somit die zuvor bestehende Ungleichbehandlung der Wirtschaftsteilnehmer beseitigt.

Von dem Grundsatz, dass maßgeblicher Zeitpunkt der Berechnung der Zollschuld der Annahme der Anmeldung ist, wird jedoch bei der Nacherhe-

³⁰⁷ Alexander, in: Witte, ZK, Art. 221 Rn. 1.

³⁰⁸ Eine vergleichbare Regelung für das Entstehen einer Ausfuhrzollschuld enthält Art. 209 Abs. 2.

³⁰⁹ VO (EWG) Nr. 1854/89 des Rates vom 14.6.89 über die buchmäßige Erfassung und die Voraussetzungen für die Entrichtung der Eingangs- oder Ausfuhrabgaben bei Bestehen einer Zollschuld, ABl. 1989, Nr. L 186, S. 1.

³¹⁰ Witte, in: Witte, ZK, Art. 214 Rn. 1.

bung von Eingangsabgaben teilweise abgewichen. Danach wird eine Zollaussetzung, die zum Zeitpunkt der Annahme der Anmeldung vorgesehen war, in dem späteren Moment der Nacherhebung aber nicht mehr bestand, nicht berücksichtigt. So entschied der EuGH³¹¹ in der Rechtssache SKATTEMINISTERIET GEGEN SPORTGOODS A/S im Jahr 1998, dass für die Einfuhr keine Zollaussetzung mehr gewährt werde, wenn der zuvor noch nicht ausgeschöpfte Plafond zur Zeit der Neuberechnung der Zollbeträge erreicht und die Erhebung der Zölle wieder eingeführt worden sei.

3. Freie Verfügbarkeit über die Ware

Nach der Überlassung der Ware kann der Wirtschaftsbeteiligte frei über sie verfügen. Nach der Legaldefinition des Art. 4 Nr. 20 ist die Überlassung einer Ware die zollrechtliche Maßnahme, die es dem Zollanmelder erlaubt, eine Ware im Rahmen des gewählten Zollverfahrens zu verwenden. Dieser Zeitpunkt muss in den Mitgliedstaaten einheitlich bestimmt werden, da eine unterschiedliche Festsetzung Wettbewerbsverzerrungen mit sich bringen würde. Bei dem Zollverfahren "Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr" überlassen die Zollbehörden dem Anmelder die Ware erst, wenn der Zollschuldbetrag entrichtet oder eine Sicherheit geleistet worden ist, Art. 74 Abs. 1.

II. Entrichtung der Zollschuld

1. Grundsatz

Zahlungsfrist und Zahlungsmodus sind im Zollkodex genau geregelt. Danach muss die Zollschuld grundsätzlich innerhalb von 10 Tagen seit der Mitteilung der Höhe des geschuldeten Betrages beglichen werden, Art. 221 Abs. 1 a. Der Zollschuldner kann den Betrag in bar entrichten oder jedes andere Zahlungsmittel wählen, das nach geltendem - mithin auch nationalem - Recht schuldbefreiende Wirkung hat, Art. 223.

³¹¹ EuGH - Skatteministeriet ./ Sportgoods A/S - Rs. C-413/96, Slg. 98, I-5285/5318 ff., Rn. 23-34 (zur Auslegung des inhaltsgleichen Art. 2 Abs. 1 der VO Nr. 1697/79).

2. Aussetzung der Zahlungspflicht

Von diesem Grundsatz sieht der Zollkodex mehrere Ausnahmen vor: Nach Art. 222 Abs. 2 kann die Aussetzung der Zahlungspflicht auf Antrag angeordnet werden, sofern im Ausschussverfahren gemäß Art. 4 Nr. 24, eine spezielle Regelung besteht. Dies ist mit Einführung des Art. 876 a DVO zum Januar 1997³¹² erfolgt. Danach bestehen vier Fallgruppen, bei deren Vorliegen die Zahlungspflicht ausgesetzt wird.³¹³ Wie in der Präambel zum Zollkodex dargelegt, soll durch diese Regelungen verhindert werden, dass Einfuhrabgaben, die aller Wahrscheinlichkeit wieder zu erstatten wären und deren Erlass schon beantragt ist, überhaupt erst gezahlt werden müssen.

3. Zahlungsaufschub, Art. 224

Daneben hat der Wirtschaftsteilnehmer die Möglichkeit, bei der zuständigen nationalen Zollbehörde einen Antrag auf Zahlungsaufschub zu stellen, Art. 224. Der Zahlungsaufschub ist von einer Sicherheitsleistung abhängig, Art. 225 UA 1, und kann für maximal 30 Tage gewährt werden, Art. 227 Abs. 1. Um komplizierte Fristberechnungen zu vermeiden, können die Mitgliedstaaten nach Art. 227 Abs. 3 einen Globalisierungszeitraum angeben. Deutschland hat von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht und als Zeitraum einen Kalendermonat bestimmt.³¹⁴ Entsprechende Regelungen bestehen in Frankreich nicht.³¹⁵

Ein Zahlungsaufschub ist ausgeschlossen, wenn nicht alle Angaben oder Unterlagen im Zusammenhang mit der Zollanmeldung fristgerecht eingereicht worden sind, Art. 228 Abs. 1, denn Pflichtverletzungen des Zahlungs-

³¹² VO (EG) Nr. 12/97 der Kommission v. 18.12.1996 zur Änderung der VO (EWG) Nr. 2454/93 mit Durchführungsvorschriften zu der VO (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodexes der Gemeinschaften, ABl. 1997, Nr. L 9, S. 1/27 f..

³¹³ Im Einzelnen handelt es sich dabei um folgende Fallgruppen: 1. Anträge auf Ungültigerklärung von Zollerklärungen, Art. 66, 251 DVO, bei denen sich der Erlassanspruch aus Art. 237 ergibt. 2.a. Erlassanträge nach Art. 236, in denen das Nichtbestehen einer Einfuhr- oder Ausfuhrschuld vorgetragen werden, 2.b. Erlassanträge nach Art. 236, in denen buchmäßige Erfassungen entgegen Art. 220 Abs. 2 b) vorgetragen werden, 2.c. Erlassanträge für die Einfuhr schadhafter und nicht vertragsgemäßer und deshalb zurückgewiesener Waren gemäß Art. 238, 3. Erlassanträge nach Art. 239, die sich im Regelfall auf eine Fallgruppe der Art. 900-903 DVO stützen, 4.a. Beschlagnahme von Waren vor ihrer Freigabe nach Art. 233 c) 2. Spiegelstrich, 4.b. Beschlagnahme von Waren beim Einschmuggeln nach Art. 233 b).

³¹⁴ VSF Z 0912 Abs. 27 aus: Alexander, in: Witte, ZK, Art. 227.

³¹⁵ Vgl. Berr/Tréneau, a.a.O., S. 211 f., Rn. 376 (Report de paiement du montant des droits).

pflichtigen sollen nicht zusätzlich abgabenmäßig begünstigt werden.³¹⁶ Ausnahmsweise ist die Gewährung eines Zahlungsaufschubes aber auch im Falle der Fristversäumnis möglich, unter der Voraussetzung, dass der zu erhebende Abgabenbetrag in der möglichen Aufschubfrist buchmäßig erfasst worden ist. Diese Aufschubfrist darf aber nicht länger sein als die Aufschubfrist, die für den ursprünglich geschuldeten Abgabenbetrag eingeräumt worden war, da der Zollschuldner mit diesem Aufschub nur die Vergünstigung erhalten soll, die er bei fristgerechter Vorlage oder Ergänzung seiner Angaben ohnehin gehabt hätte.³¹⁷

4. Andere Zahlungserleichterungen, Art. 229

Neben Aufschub der Zahlungen sind die nationalen Zollbehörden berechtigt, "andere Zahlungserleichterungen" zu gewähren. Die Voraussetzungen, bei deren Vorliegen diese Erleichterungen in Betracht kommen, sind nur ansatzweise im Zollkodex geregelt. So verlangt der Zollkodex zum einen die Leistung einer Sicherheit, Art. 229 UA 2 a, auf welche allerdings verzichtet werden kann, "wenn sie aufgrund der Verhältnisse der Beteiligten zu erheblichen wirtschaftlichen oder sozialen Schwierigkeiten führen würde." Weiterhin müssen bei der Gewähr von Zahlungserleichterungen Kreditzinsen entrichtet werden, von deren Erhebung die Behörden jedoch bei wirtschaftlichen oder sozialen Schwierigkeiten absehen können. Die weitere Ausgestaltung ist den Mitgliedstaaten überlassen. Dabei richtet sich die Aufgabenzuweisung primär an die jeweils im Einzelfall zuständigen Behörden. Es sind aber weder der nationale Gesetzgeber noch die oberste Dienstbehörde gehindert, ihrerseits die nachgeordneten Behörden durch Gesetz bzw. Verordnung oder Dienstanweisung zu binden und damit zu einer einzelstaatlichen Harmonisierung beizutragen.³¹⁸

Die einzelnen nationalen Regelungen sehen verschiedene ergänzenden Möglichkeiten der Zahlungserleichterung vor:

³¹⁶ Stiehle, in: S/W, ZK, Art. 228 Rn. 2.

³¹⁷ Alexander, in: Witte, ZK, Art. 228.

³¹⁸ Henke/Huchatz, ZfZ 96, 226/230; so auch Witte, ZfZ 93, 162/165, im Bezug auf Art. 38 Abs. 1, der ebenfalls die Zollbehörden ausdrücklich berechtigt, die Verkehrswege festzulegen, was aber letztlich durch den Gesetzgeber in § 2 ZollVG hinsichtlich der Verkehrswege und in § 3 ZollVG bzgl. der Öffnungszeiten der Zollstellen geschehen ist.

a. Weitere Zahlungserleichterungen nach deutschem Recht

Das Bundesministerium für Finanzen hat im Februar 1994 von der Regelungskompetenz des Art. 229 Gebrauch gemacht und die Weisung erlassen, dass die Zollbehörden Zollschulden gemäß § 222 AO stunden können.³¹⁹ Dabei erfolgen die Stundungen durch einseitige, rechtsgestaltende Verwaltungsakte, welche dazu führen, dass die Fälligkeit des gesamten Steuerbeitrages oder eines Teils hinausgeschoben wird.³²⁰ Voraussetzung ist, dass die Erhebung der Zollschuld im Zeitpunkt der Fälligkeit eine erhebliche Härte für den Schuldner bedeuten würde und der Anspruch durch die Stundung nicht gefährdet erscheint. Eine erhebliche Härte liegt vor, wenn die Zahlung den Schuldner in ernsthafte Schwierigkeiten bringen könnte und seine Existenz dadurch zerstört oder zumindest erheblich gefährdet würde. Eine Gefährdung des Abgabenanspruches wird angenommen, wenn nicht eine Verbesserung, sondern eher eine Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage des Schuldners zu erwarten ist.³²¹ Sind diese Voraussetzungen gegeben, liegt die Entscheidung über die Gewährung der Stundung im Ermessen der Zollbehörden. Der Rechtsanspruch des Abgabepflichtigen beschränkt sich dabei darauf, dass über seinen Antrag auf Stundung unter pflichtgemäßer Ausübung des Ermessens nach gleichen und sachgerechten Maßstäben frei von Willkür entschieden wird.³²² Die Stundung ist nach § 222 S. 2 AO grundsätzlich von einer Sicherheitsleistung abhängig, von der die Zollbehörde absehen kann, wenn sie aufgrund der Verhältnisse der Beteiligten zu erheblichen wirtschaftlichen und sozialen Schwierigkeiten führen würde.³²³ Soweit eine Stundung gewährt wird, treten keine Säumnisfolgen ein. Für die Dauer der Stundung fallen gemäß § 234 Abs. 1 AO jedoch grundsätzlich Zinsen an. Anders als die Regelung nach § 238 Abs. 1 S. 1 AO verlangt Art. 229 b) S. 2 eine Verzinsung in Höhe des am nationalen Geld- und Kreditmarkt üblichen Zinssatzes.³²⁴ Zur Berechnung der Höhe der Stundungszinsen wird auf den Durchschnittszinssatz abgestellt. Das langjährige Mittel der auf dem deutschen Geld- und Kapitalmarkt berechneten Zinssätze beträgt 6 % für ein Jahr.³²⁵ Im Einzelfall kann die Behörde auf Stundungszinsen ganz oder teilweise verzichten.³²⁶

³¹⁹ Weisung v. 24.2.94, III A 3-S 0460 - 1/94, VSF N 15 94; vgl. Synopse AO/ZK in: AW-Praxis 96, 213/214.

³²⁰ K/H, AO, § 222 Rn. 4.

³²¹ Stiehle, in: S/W, ZK, Art. 229 Rn. 3.

³²² K/H, AO, § 222 Rn. 3.

³²³ Stiehle, in: S/W, ZK, Art. 229 Rn. 4.

³²⁴ Alexander, in: Witte, ZK, Art. 229.

³²⁵ Stiehle, in: S/W, ZK, Art. 229 Rn. 5.

³²⁶ K/H, AO, § 222 Rn. 4.

b. Weitere Zahlungserleichterungen nach französischem Recht

Art. 229 erlaubt es, in Frankreich eine Bestimmung beizubehalten, die erstmals durch ein Gesetz vom 15.01.1875 eingeführt wurde und in Art. 112 C.D.³²⁷ eingefügt wurde. Danach kann die Zahlung der Zollschuld bis zu vier Monate gestundet werden, wenn der Zollschuldner eine angemessen verbürgte Schuldverschreibung vorlegt (*Paiement de droits par obligations cautionnées*). Dabei stellt die Hingabe der verbürgten Schuldverschreibung nicht eine bloße Verpflichtungserklärung dar, sondern steht hinsichtlich ihrer Rechtsfolgen der tatsächlichen Zahlung der Zollschuld gleich. Mit Übergabe der verbindlichen Schuldverschreibung werden die Waren von allen zollrechtlichen Beschränkungen frei; gegebenenfalls zuvor bestehende Vorrrechte der Zollbehörden entfallen. Werden die Waren verkauft oder verpfändet, sind die Behörden nicht mehr berechtigt, sie bei dem Käufer oder Gläubiger zu beschlagnahmen.

Die Übergabe der verbürgten Schuldverschreibung setzt auch die Verjährungsfrist in Gang - diese beginnt also nicht erst mit Ablauf der Stundungsfrist zu laufen. Bei Stundung der Zollschuld, das heißt bei Übergabe der Schuldverschreibungen, werden auch Kreditzinsen erhoben. Ihre Höhe wird durch Erlass des ministre du budget festgelegt und ist traditionellerweise an den Diskontsatz der französischen Banken gekoppelt.³²⁸

c. Weitere Zahlungserleichterungen nach englischem Recht

Der englische Gesetzgeber hat von der Befugnis des Art. 229 keinen Gebrauch gemacht, so dass insoweit keine nationalen Besonderheiten bestehen.

³²⁷ art. 112 C.D.: (1) Les redevables peuvent être admis à présenter des obligations dûment cautionnées à quatre mois d'échéance, pour le paiement des droits et taxes recouvrés par l'administration des douanes. (2.) Les obligations ne sont pas admises lorsque la somme à payer d'après chaque décompte est inférieure à 5.000 FF. (3.) Elles donnent lieu à un intérêt de crédit et à une remise spéciale dont le taux et le montant sont fixés par des arrêtés du ministre du budget. (4.) La remise spéciale ne peut dépasser un tiers de franc pour cent.

³²⁸ Zu allem Berr/Tréneau, a.a.O., S. 212-213, Rn. 377-378.

5. Verzugsfolgen

a. Zwangsvollstreckung, Art. 232 Abs. 1 a)

Kommt der Zollschuldner seiner Zahlungsverpflichtung innerhalb der vorgeschriebenen Frist nicht nach, sind die Zollbehörden verpflichtet, die Abgabebeträge nachhaltig beizutreiben und dabei "von allen ihnen nach den geltenden Vorschriften zu Gebot stehenden Möglichkeiten einschließlich der Zwangsvollstreckung Gebrauch" zu machen, Art. 232 Abs. 1 a). Dabei dient die zwangsweise Durchsetzung der Forderungen der Zollbehörden nicht nur der Sicherung der Eigenmittel der EU, sondern ist auch Ausdruck des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Abgabenerhebung.³²⁹

Da der Zollkodex keine Regelungen zur Zwangsvollstreckung enthält, ist diese nach den Vorschriften des jeweiligen Mitgliedstaates durchzuführen.³³⁰ Die Zulässigkeit des Rückgriffs auf das nationale Recht ergibt sich hier aus der Formulierung "nach den geltenden Vorschriften", die in den Fällen, in denen das Gemeinschaftsrecht keine eigenen Regelungen enthält, die ergänzende Anwendung nationaler Normen nach Maßgabe der allgemeinen Rechtsgrundsätze erlaubt.

aa. Ausgestaltung im deutschen Recht

In Deutschland ist auf zollrechtliche Forderungen, die in Deutschland entstanden sind, deutsches Vollstreckungsrecht unmittelbar anwendbar. Für die in anderen Mitgliedstaaten entstandenen Forderungen gilt über § 2 des EG-Betreibungsgesetzes³³¹ das Vollstreckungsrecht der Abgabenordnung.

Die Vollstreckung beginnt mit ihrer Anordnung nach Maßgabe des § 249 AO i.V.m. Abschnitt 22 der Vollstreckungsanordnung.³³² Bei dieser Anordnung handelt es sich um eine behördenerinterne Maßnahme. Sie erfolgt, wenn eine fällige Leistung nach ihrer Konkretisierung durch ein Leistungsgebot, das heißt einen nach § 122 AO bekannt gegebenen Verwaltungsakt, inner

³²⁹ Alexander, in: Witte, ZK, Art. 232 Rn. 2.

³³⁰ Huchatz, in: Lb. des Zollrechts, S. 316, Rn. 1309.

³³¹ Betreibungsgesetz-EG v. 10.8.79, BGBl. I, S. 1429, geändert durch Gesetz v. 7.8.81 (BGBl. I, S. 807) und das Verbrauchssteuer-Binnenmarkt-Gesetz v. 21.12.92 (BGBl. I, S. 2150).

³³² FG RhPf v. 15.8.88, EFG 89, 65.

halb einer Frist von einer Woche nicht gezahlt wurde, § 254 AO. Dabei ist nur die Vollstreckung solcher Verwaltungsakte möglich, deren Vollzug nicht ausgesetzt oder durch Einlegung eines Rechtsmittels gehemmt ist.

bb. Ausgestaltung im französischen Recht

Den Zollbehörden steht zur Durchsetzung von Leistungsgeboten neben den Möglichkeiten des droit commun³³³ ein besonderes steuerrechtliches Zwangsmittel zur Verfügung, die Zwangsvollstreckung (contrainte), Art. 345 Code Douanier (= C.D.). Diese stellt das allgemeine Mittel zur Eintreibung aller möglichen Arten von Zollschulden dar und ist auch anwendbar, um einen Verstoß gegen das Zollrecht zu ahnden. Die contrainte selbst ist jedoch kein Titel, auf den eine Steuererhebung gestützt werden könnte. Vielmehr muss die Zwangsanwendung ihrerseits auf einem wirksamen Titel beruhen und bestimmte Formalitäten beachten. In diesem Zusammenhang bestimmt Art. 347 C.D., dass der Zwangstitel eine Kopie des Titels beinhalten muss, der die Zollschuld begründet.

Der Zwangstitel hat die gleichen Rechtswirkungen wie ein zivilrechtliches Urteil und bewirkt eine Belastung des Vermögens des Zollschuldners, die hypothèque, die der richterlich angeordneten Belastung gleich steht, Art. 379 N° 3 C. D.. Der Zwang kann mit allen rechtlichen Mitteln vollzogen werden; er richtet sich aber nur gegen das Vermögen des Zollschuldners und nicht gegen seine Person.³³⁴ Der Zwangstitel verjährt nach 30 Jahren.

Der Zollschuldner kann gegen die Zwangsvollstreckung im Wege der action en nullité oder der opposition vorgehen. Die action en nullité ist begründet, wenn der Betroffene darlegt, dass die Zwangsvollstreckung an einem Form- oder Rechtsfehler leidet. Die Rechtsfolgen einer begründeten action en nullité sind allerdings sehr begrenzt. Die Zollverwaltung kann jederzeit einen neuen Zwangstitel erlassen, solange der Titel über die Zollschuld wirksam ist. Der begründungspflichtige Einspruch, die opposition, muss vor einem tribunal d'instance des Gerichtsbezirks erhoben werden, in dem sich die Zollbehörde befindet, die den Zwangstitel erlassen hat. Er kann nur von dem Zollschuldner und seinem Bürgen erhoben werden. Die zulässige Einlegung hemmt grundsätzlich nicht die Vollziehung, die Zwangsvollstreckung kann

³³³ Vgl. dazu ausführlich: Hübner/Constantinesco, a.a.O., S. 233 ff.

³³⁴ Zu allem Berr/Tréneau, a.a.O., S. 415-418, Nr. 771-774.

aber durch die Hinterlegung einer Summe in Höhe der geforderten Zollschuld abgewendet werden.³³⁵

cc. Ausgestaltung im englischen Recht

In England besteht die Möglichkeit, bei Zahlungsschwierigkeiten, die nicht mit der Zahlungsunfähigkeit des Abgabenschuldners gleichzusetzen sind, ein "walking processing agreement" mit der Behörde abzuschließen, das heißt eine Art von Verpfändung von Sachen oder Rechten. Dabei verpflichtet sich der Schuldner, bestimmte Gegenstände, die in eine Liste aufgenommen werden, in seinem Besitz zu belassen. Die Behörde ihrerseits verpflichtet sich, in diese Gegenstände nicht zu vollstrecken.³³⁶

b. Säumniszinsen, Art. 232 Abs. 1 b)

Art. 232 Abs. 1 b) sieht weiter vor, dass neben dem Abgabenbetrag zusätzlich Säumniszinsen zu erheben sind, welche nicht unterhalb des Kreditzinssatzes liegen dürfen, Art. 232 Abs. 1 b). Mit der Koppelung des Säumniszinssatzes an den nationalen Geld- und Kreditmarkt werden zwei Ziele verfolgt: Zum einen wird die Festsetzung eines starren Zinssatzes auf Gemeinschaftsebene vermieden, der gegebenenfalls nicht den nationalen Gegebenheiten entspricht. Zum anderen ist den Mitgliedstaaten die Möglichkeit genommen, in Form besonders geringer Säumniszinsen den Wirtschaftsteilnehmern verdeckte Beihilfen zugute kommen lassen, da sie an den Zinssatz des nationalen Geld- und Kreditmarkts gebunden sind.

Von der Erhebung der Säumniszinsen können die Zollbehörden nach pflichtgemäßen Ermessen absehen, wenn dies aufgrund der wirtschaftlichen oder sozialen Verhältnisse geboten scheint, Art. 232 Abs. 2. Diese Ausnahmeregelung für Härtefälle ist den gleichen Missbrauchsgefahren ausgesetzt wie die oben dargestellte Möglichkeit der nationalen Behörden, den Wirtschaftsteilnehmern "andere Zahlungserleichterungen" nach Art. 229 zu gewähren.

³³⁵ (... elle ne suspend pas l'exécution de la contrainte, sauf pour le demandeur à consigner la somme réclamée.)

³³⁶ Vgl. Mc Farlane, a.a.O., S. 100.

aa. Ausgestaltung im deutschen Recht

In Deutschland ist für die Berechnung der Säumniszinsen § 240 AO heranzuziehen.³³⁷ Danach beträgt der Zinssatz ein Prozent des rückständigen auf hundert DEM nach unten abgerundeten Steuer- oder Vergütungsbetrages. Der Säumniszuschlag ist für jeden angefangenen Monat voll verwirkt. Mit Beginn eines weiteren Monats während der Dauer der Säumnis entsteht ein zusätzlicher Säumniszuschlag.³³⁸

Ein Verzicht auf die Säumniszuschläge wird in Betracht kommen, wenn sie aus persönlichen Billigkeitsgründen gemäß § 227 AO zu erlassen wären.

bb. Ausgestaltung im französischen und englischen Recht

In Frankreich gibt es keine speziellen zollrechtlichen Bestimmungen über die Erhebung von Säumniszinsen (*intérêt de retard*)³³⁹; gleiches gilt für das nationale englische Zollrecht. Es gelten mithin die üblichen nationalen Zinsätze.

c. Ergänzende Anwendung weitergehender nationaler Vorschriften: Steuerliche Nebenleistungen, §§ 152 und 235 AO

Umstritten ist auch hinsichtlich der steuerlichen Nebenleistungen, ob die Regelungen des Zollkodexes abschließend sind oder ob ergänzend weitergehende nationale Bestimmungen anwendbar bleiben. Dies ist insbesondere für den deutschen Wirtschaftsteilnehmer von Belang, da nach der Abgabenordnung bei nicht fristgerechter Zahlung neben den Säumniszinsen nach den §§ 152 und 235 AO auch die Entrichtung von Verspätungszuschlägen und Hinterziehungszinsen angeordnet werden können.

Nicht zutreffend ist die in diesem Zusammenhang vorgebrachte Argumentation³⁴⁰, die Zulassung weiterer Versäumnisfolgen stelle einen Verstoß gegen

³³⁷ Da es sich bei Säumniszinsen nicht um Eigenmittel der Gemeinschaft handelt, bestehen seitens der Bundesfinanzverwaltung keine Bedenken, wenn weiterhin nach Nr. 5 AEAO zu § 240 AO (VSF S 0300) verfahren wird (vgl. VSF N 1594 v. 7.3.1994 Ziff. 6) nach: Stiehle, in S/W, ZK, Art. 232 Rn. 16.

³³⁸ Stiehle, in: S/W, ZK, Art. 232 Rn. 13.

³³⁹ s. Berr/Tréneau, a.a.O., S. 213, Rn. 379.

³⁴⁰ So Henke/Huchatz, ZfZ 96, 226/232; Für einen Ausschluss von Hinterziehungszinsen durch den Zollkodex: Huchatz, in: Lb. des Zollrechts, S. 317, Rn. 1311, allerdings ohne weitere Begründung.

den EG-V dar. Denn, so wird diese Auffassung begründet, soweit derartige nationale Nebenleistungspflichten nicht in allen Mitgliedstaaten beständen, hätten sie als Abgaben zollgleicher Wirkung diskriminierenden Charakter und wären daher mit dem Gemeinschaftsrecht nicht vereinbar. Diese Ansicht verkennt, dass eine Abgabe nur dann als Zoll oder als zollgleiche Abgabe angesehen wird, wenn sie generell auf die aus Drittländern eingeführten Erzeugnisse erhoben wird und dadurch die einheitliche Anwendung des Zolltarifs beeinträchtigt.³⁴¹ Dies ist bei den hier streitigen Zuschlägen aber nicht gegeben, da sie nicht generell erhoben werden, sondern nur in den besonderen Fällen, in denen der Wirtschaftsteilnehmer bestimmte Zollvorschriften nicht eingehalten hat.

Art. 232 Abs. 1 b) ordnet im Falle der nicht fristgerechten Entrichtung von Abgaben an, dass zusätzlich zu dem Abgabenbetrag Säumniszinsen erhoben werden. Diese Vorschrift legt fest, welche Verzugsfolgen der säumige Zollschuldner zu erwarten hat. Weitere Verzugsfolgen sind danach nicht vorgesehen.

Dem gegenüber lässt die Entstehungsgeschichte der Norm auch eine andere Interpretation zu. Wie schon an anderer Stelle erwähnt, wurde die im Entwurf des Zollkodexes vorgesehene ausdrückliche Ausschließlichkeitsklausel des Art. 1 UA 2 E-ZK in den Zollkodex bewusst nicht aufgenommen. Nach dieser Bestimmung war eine Anwendung des Rechts der Mitgliedstaaten nur erlaubt, soweit sie gemeinschaftlich ausdrücklich zugelassen war. Diese Vorschrift war jedoch im Rat nicht konsensfähig und wurde nicht in den Zollkodex übernommen. Daraus könnte im Umkehrschluss gefolgert werden, dass die ergänzende Anwendung nationalen Rechts nicht grundsätzlich ausgeschlossen ist.

Die systematische Auslegung führt hier zu keinem eindeutigen Ergebnis. Nicht zu folgen ist der in diesem Zusammenhang von ALEXANDER geäußerten Ansicht, dass sich der nicht abschließende Charakter der Regelung aus der Zusammenschau mit der "rudimentären" Regelung des Art. 241³⁴² ergebe. Denn allein der Umstand, dass bei einem nach Art. 236 Abs. 1 anerkannten Erstattungsanspruch Zinsen gezahlt würden, nicht aber im Falle einer Klage, mit der die durch eine unrichtige buchmäßige Erfassung verursachte Einfuhrabgabenfestsetzung unmittelbar angegriffen wird, rechtfertigt für sich betrachtet eine ergänzende Anwendung nationalen Rechts nicht.

³⁴¹ EuGH - Siesse /. Director da Alfândega de Alcântara - Rs. C-36/94, Slg. 95, I-3573/3593.

³⁴² Alexander, in: Witte, ZK, Art. 232 Rn. 9.

Vielmehr deutet der sowohl in dem Titel Zollkodex sowie in Art. 1 zum Ausdruck kommende Vollständigkeitsanspruch dieses Regelwerkes darauf hin, dass ergänzende nationale Bestimmungen nur dann zur Anwendung gelangen sollen, wenn die Anwendung geltenden Rechts - ein Begriff, der nach der Legaldefinition in Art. 4 Nr. 23 einzelstaatliches Recht umschließt - ausdrücklich zugelassen ist oder soweit der Zollkodex einen Bereich überhaupt nicht regelt. Diese beiden Voraussetzungen liegen hier jedoch nicht vor

Zudem würde die Anwendung nationalen Rechts im Falle des Zahlungsverzuges in den einzelnen Mitgliedstaaten auch verschiedene Ergebnisse zeitigen und zu einer Ungleichbehandlung der Wirtschaftsteilnehmer führen, die grundsätzlich zu vermeiden ist. So sieht etwa das französische Recht keine weitergehenden Verzugsfolgen vor³⁴³, während das deutsche Abgabenrecht sowohl Verspätungszinsen als auch Hinterziehungszinsen, § 152 AO und § 235 AO, kennt.

6. Zwischenergebnis

Die Untersuchung hat gezeigt, dass die Regelungsdichte des Zollkodexes im Bereich des Zollschuldrechts vergleichsweise hoch ist und einzelstaatliches Recht nur selten ergänzend zur Anwendung gelangt. Dabei ist diese hohe Regelungsdichte hinsichtlich der Entstehung der Zollschuld sicherlich dem Umstand geschuldet, dass die Ein- und Ausfuhr von Waren aufgrund der überschaubaren Anzahl der möglichen Sachverhaltskonstellationen einer typisierbaren Betrachtungsweise und somit abstrakten Regelungen gut zugänglich ist. Zudem handelt es sich hier um einen Bereich, in dem die Regelungskompetenz des Gemeinschaftsgesetzgebers nicht in Frage steht.

Nationalstaatliche Spielräume finden sich entsprechend nicht im Bereich der Regeltatbestände, sondern sind nur in Ausnahmefällen zugelassen. So können die nationalen Zollbehörden dem Schuldner neben den vom Zollkodex vorgesehenen Möglichkeiten der Aussetzung und des Aufschubes auch "andere Zahlungserleichterungen" gewähren, deren Voraussetzungen sich dann nach nationalem Recht bestimmen.

Kommt der Zollschuldner seiner Zahlungsverpflichtung nicht fristgerecht nach, sind die nationalen Zollbehörden gehalten, die Abgabenbeträge nachhaltig beizutreiben, wobei sie auch die ihnen nach den einzelstaatlichen Bestimmungen zu Gebote stehenden Mittel anwenden sollen. Hintergrund der

³⁴³ Vgl. Baumann, ZfZ 82, 226/229.

Zurückhaltung des Zollkodexes auf diesem Bereich ist der sanktionsähnliche Charakter der Zwangsvollstreckung und mithin die Nähe zu einem Rechtsbereich, welcher der ausschließlichen Regelungskompetenz der Mitgliedstaaten unterfällt.

Eine weitere Rechtsfolge der nicht fristgerechten Zahlung des Zollschuldners ist die Erhebung von Säumniszinsen gemäß den Vorgaben des Art. 232. Zusätzliche einzelstaatliche Säumnisfolgen sind hingegen ausgeschlossen.

Abschließend ist festzustellen, dass der Bereich des gemeinschaftlichen Zollschuldrechts wie er in den Bestimmungen des Zollkodexes niedergelegt ist, eine umfassende und befriedigende Regelung erfahren hat. Unverhältnismäßige und nicht durch die Regelungskompetenz des Gemeinschaftsge-setzgebers gedeckte und mithin dem Subsidiaritätsgedanken widersprechen-de Einschränkungen nationaler Handlungs- und Gestaltungsspielräume las-sen sich nicht ausmachen.

III. Änderung und Aufhebung von Abgabenbeträgen

Nach dem Grundsatz der gleichmäßigen Besteuerung aller Abgabenpflichti-gen sind die nationalen Verwaltungen verpflichtet, Abgaben in der gesetzlich geschuldeten Höhe zu erheben. Entsprechend werden Abgaben erlassen bzw. schon gezahlte Beträge rückerstattet, wenn den Betroffenen höhere Be-träge als die gesetzlich geschuldeten auferlegt wurden bzw. wenn sie höhere Abgaben entrichtet haben. Wurden niedrigere als die gesetzlich geschulde-nen Abgabenbeträge angefordert bzw. entrichtet, erheben die Behörden den Differenzbetrag grundsätzlich nach. Es wird also unterschieden zwischen der Nacherhebung und dem Erlass bzw. der Erstattung von Abgaben.

Dabei versteht man unter Nacherhebung die Korrektur des ursprünglichen Abgabenbescheides zu Lasten des Abgabenschuldners; bei Erlass und Erstattung handelt es sich um Änderungen zu Gunsten des Zollschuldners. Nach der Legaldefinition des Art. 235 a) ist Erstattung die Rückzahlung der Gesamtheit oder eines Teils der entrichteten Einfuhr- oder Ausfuhrabgaben. Erlass ist eine Entscheidung, durch die auf die Erhebung der Gesamtheit oder eines Teils einer Zollschuld verzichtet wird oder eine Entscheidung, durch die die buchmäßige Erfassung der Gesamtheit oder eines Teils eines noch nicht entrichteten Einfuhr- oder Ausfuhrabgabenbetrages für ungültig erklärt wird, Art. 235 b).

Dabei erstreckt sich die Korrektur der Zollerhebungen, die sich nachträglich als unzutreffend erweisen, grundsätzlich nicht auf den Zollbescheid selbst, das heißt die Entscheidung, mit der der Zoll ursprünglich unzutreffend festgesetzt worden ist, sondern - in materieller Betrachtung - allein auf das Ausmaß der Zollschuld.³⁴⁴

Die Tatbestände sind in den Art. 220 ff. und 235 ff. geregelt.³⁴⁵ Sie entsprechen weitgehend den vorher bestehenden Regelungen der Nacherhebungs-Verordnung³⁴⁶ und der Erstattungs- und Erlass-Verordnung³⁴⁷, die gemäß Art. 251 (5. und 4. Spiegelstrich) durch den Zollkodex aufgehoben wurden.

1. Zollkodex

a. Allgemeine Regelungen

aa. Die Fristenregelung des Art. 221

Der Abgabenbetrag ist dem Zollschuldner alsbald nach der buchmäßigen Erfassung des Betrages, spätestens aber drei Jahre nach Entstehen der Abgabenschuld mitzuteilen, Art. 221 Abs. 1 und Abs. 3. Die Dreijahres-Frist, die auch als Verjährungsfrist bezeichnet werden kann, beginnt mit dem Zeitpunkt des Entstehens der Zollschuld (vgl. dazu Art. 201) und nicht mehr - wie nach der Nacherhebungs-Verordnung - mit der buchmäßigen Erfassung des ursprünglich vom Abgabenschuldner eingeforderten Betrages. In diesem Zeitraum kann der Zollschuldner gleichfalls einen Antrag auf Erlass oder

³⁴⁴ Vgl. Müller-Eiselt, EFA, S. 95 f. m.w.N.

³⁴⁵ Nicht geregelt ist im Zollkodex - in den Fällen, in denen die Behörden schon einen Abgabenbescheid erlassen haben, der sich im nach hinein als unrichtig erwies - das Verhältnis dieses "Erstbescheides" zu dem Änderungsbescheid. Diese von der Literatur als dogmatisch unbefriedigend empfundene Situation (vgl. die Kritik von Müller, (ZfZ 80, 98/99) hinsichtlich der Nacherhebungs-Verordnung Nr. 1697/79) wurde nunmehr von Scherney (a.a.O., S. 53 ff. bzgl. Nacherhebung; S. 85 ff. bzgl. Erstattung/Erlass) ausführlich aufgearbeitet. Dabei kommt er zu dem Ergebnis, dass die Änderung im Fall der erstmaligen Festsetzung unproblematisch durch den Erlass eines über den Abgabenbetrag lautenden Zollbescheides ergehe. Soweit bereits eine zollrechtliche Entscheidung besteht, wird sie im Falle der Erstattung bzw. des Erlases durch den Änderungsbescheid insoweit aufgehoben, als sie den Abgabenbetrag zu hoch festsetzt. Die Nacherhebung erfolgt durch einen den Fehlbetrag anfordern den Zweitbescheid. In beiden Fällen bleibt aber der ursprüngliche Verwaltungsakt im Übrigen als Rechtsgrund für die tatsächlich geschuldeten Abgaben bestehen.

³⁴⁶ VO (EWG) Nr. 1697/79 des Rates v. 24.7.79, in Kraft getreten am 1.7.80, ABl. 1979, Nr. L 197, S. 1.

³⁴⁷ VO (EWG) Nr. 1430/79 des Rates v. 2.7.79, in Kraft getreten am 1.7.80, ABl. 1979, Nr. L 175, S. 1.

Erstattung stellen, Art. 236 Abs. 2 UA 1. Zollschuldner und Verwaltung sind hinsichtlich ihrer Möglichkeiten, den ursprünglichen Abgabenbescheid nachträglich zu verändern, also gleichgestellt.

bb. Verlängerte Fristen

In besonderen Ausnahmefällen kann die Frist, innerhalb derer eine nachträgliche Änderung eines Abgabenbescheides möglich ist, verlängert werden. Diese Fristverlängerungen können sowohl zu Gunsten der Verwaltung als auch zu Gunsten des Beteiligten erfolgen.

(1) Fristverlängerung zu Gunsten des Zollschuldners

Ein Antrag auf Erstattung oder Erlass ist auch nach Ablauf der drei Jahre zulässig, wenn der Zollschuldner nachweist, dass er "infolge eines unvorhersehbaren Ereignisses oder höherer Gewalt gehindert war, den Antrag fristgerecht zu stellen", Art. 236 Abs. 2 UA 2. Dabei entspricht der Begriff des unvorhersehbaren Ereignisses dem des Zufalls in Art. 2 Abs. 2 UA 2 der Erstattungs-/Erlass-Verordnung. Voraussetzung ist, dass der Beteiligte die Frist unverschuldet versäumt. Damit sind Ereignisse ausgeschlossen, die in den Einflussbereich des Beteiligten fallen und von ihm nicht verhindert wurden, obwohl er sie hätte verhindern können.³⁴⁸

Höhere Gewalt liegt nach der Rechtsprechung des EuGH³⁴⁹ vor, wenn "die vom Betroffenen angeführten äußeren Ursachen unabwendbare und unvermeidliche Folgen haben, die ihm die Einhaltung seiner Verpflichtungen objektiv unmöglich machen". Nach Wegfall des Hinderungsgrundes hat der Betroffene jedoch unverzüglich den erforderlichen Antrag zu stellen.³⁵⁰

(2) Fristverlängerung zu Gunsten der Verwaltung im Falle der strafbaren Handlung nach dem Zollkodex sowie die Ausgestaltung durch die nationalen Bestimmungen

Eine Nacherhebung ist auch nach Ablauf der Dreijahresfrist zulässig, wenn die Zollbehörden den gesetzlich geschuldeten Abgabenbetrag aufgrund einer

³⁴⁸ Huchatz, in: Witte, ZK, Art. 236 Rn. 47 unter Hinweis auf die Rspr. des EuGH.

³⁴⁹ EuGH - Van Gend & Loos ./ Kommission - Verb. Rs. 98 und 230/83, Slg. 84, 3763, Ls. 1; EuGH - Einfuhr- u. Vorratsstelle für Getreide u. Futtermittel ./ Fa. Pfützenreuter - Rs. 3/74, Slg. 74, 589/599.

³⁵⁰ Huchatz, in: Witte, ZK, Art. 236 Rn. 47.

"strafbaren Handlung" nicht genau ermitteln konnten und das nationale Recht eine Fristverlängerung zulässt, Art. 221 Abs. 3 S. 2. Insoweit gelten also weiterhin die nationalen Bestimmungen.

Ursprünglich bestand nicht die Absicht, diesen Bereich aus der Harmonisierung auszuklammern; es gelang jedoch nicht, sich insoweit auf eine einheitliche Frist zu einigen. So lehnten einige Mitgliedstaaten bei vorsätzlichen Zu widerhandlungen generell eine Verjährung der Nachforderung ab. Schwierigkeiten bereitete auch die unterschiedliche Ausgestaltung der Steuerstraftatbestände in den einzelnen Mitgliedstaaten.³⁵¹ Insbesondere Frankreich zeichnet sich auch heute noch durch die Härte seiner Sanktionen aus. Man einigte sich schließlich nur darauf, dass für die Fälle, in denen Eingangs- oder Ausfuhrabgaben durch eine strafbare Handlung verkürzt worden sind, längere Verjährungsfristen gelten sollen.³⁵²

Für das französische Recht bedeutet das, dass ein Steuerbetrug (*acte frauduleux*) nach 30 Jahren verjährt, Art. 355 Abs. 2, im Gegensatz zu der normalen "Verjährungsfrist" von 3 Jahren. Dabei gilt die 30-jährige Frist nur dann, wenn es der Verwaltung nicht möglich war, den Umstand, der zur Entstehung der Zollschuld führte, zu erkennen und sie daher die Schuld nicht beitreiben konnte.

Nach der deutschen Abgabenordnung verjährt eine vorsätzliche Steuerhinterziehung schon nach 10 Jahren, § 169 Abs. 2 S. 2 AO. Diese lange Verjährungsfrist gilt nach einer Mitteilung des Bundesministeriums für Finanzen³⁵³ auch in den Fällen, in denen die Abgaben trotz der strafbaren Handlung der Schuldner innerhalb der dreijährigen Regelfrist hätten erhoben werden können. Die zehnjährige Verjährungsfrist gilt also unabhängig von dem Zeitpunkt, in dem die strafbare Handlung tatsächlich aufgedeckt wird oder werden könnte.

³⁵¹ S. etwa Frankreich: 2 Arten von Zollverstößen (*infractions*), nämlich die contraventions und die délits, die sich hinsichtlich ihrer Rechtsfolgen unterscheiden. Contraventions werden mit Geldstrafe geahndet, délits mit Freiheitsstrafen. Die Contraventions werden ihrerseits in 4 Klassen unterteilt (Zuvor gab es sogar 5 Kategorien. Die Reduzierung erfolgte im Zuge des Gesetzes v. 8.7.87, welches Art. 413 - der die Regelungen über die contravention der 4° classe enthielt - aufhob, diese Verstöße werden nun von den Regelungen über die délits erfasst); im Bereich der délits werden seit der Reform vom 8.7.87 zwei Klassen - im Gegensatz zu den vormalig 3 Typen - von Delikten unterschieden. Vgl. dazu Berr/Tréneau, a.a.O., S. 423 f., Rn. 781-783.

³⁵² Vgl. dazu Müller, ZfZ 80, 98/102.

³⁵³ BMF, VSF-Nachrichten N 5196, ZfZ 96, 355.

Der Begriff der strafbaren Handlung ist weder im Zollkodex definiert noch fand sich in der Vorgängerregelung, Art. 3 VO Nr. 1697/79, eine Begriffsbestimmung.

Dabei spricht der Wortlaut eindeutig dafür, dass nur vom Strafrecht erfasste Handlungen darunter gemeint sind. Da in den Rechtsordnungen der anderen Mitgliedstaaten aber keine dem deutschen Recht entsprechende Unterscheidung zwischen Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht besteht, wurde die grammatischen Auslegung allein nicht für tragfähig erachtet.

Umstritten³⁵⁴ war³⁵⁵ daher für das deutsche Recht, ob auch Ordnungswidrigkeiten zu den strafbaren Handlungen i.S.d. Art. 221 Abs. 3 S. 2 zählen. Diese Frage war insofern von Bedeutung, als die Verjährungsfristen sich erheblich unterscheiden. So verjähren leichtfertige Steuerhinterziehungen, die nach den §§ 377, 381 AO eine Ordnungswidrigkeit darstellen, nach § 169 Abs. 2 AO erst nach 5 Jahren, während der Zollkodex nur eine dreijährige Verjährungsfrist vorsieht.

Dabei verweisen die Befürworter möglichst langer Verjährungsfristen im Wesentlichen darauf, dass ansonsten die Behandlung des ordnungswidrig Handelnden nach gemeinschaftlichen Bestimmungen zu einer ungerechtfertigten Privilegierung gegenüber der Behandlung nach rein nationalen Vorschriften führe.³⁵⁶

Diese Ansicht vermag jedoch nicht zu überzeugen. Insbesondere rechtfertigt allein der Umstand, dass eine Gemeinschaftsregelung weniger strenge Rechtsfolgen als die zuvor geltende nationale Bestimmung enthält, es nicht, die den nationalen Gesetzgebern eingeräumte Befugnis zu beschränken, eigenständig zu bestimmen, wann eine Straftat vorliegt. Bei der Auslegung der Gemeinschaftsvorschrift sind daher die in Deutschland aus rechtspolitischen Erwägungen getroffenen Unterscheidungen zu beachten.³⁵⁷

Auch der Grundsatz der Gleichbehandlung der Wirtschaftsteilnehmer spricht dagegen, den Begriff der strafbaren Handlung über die strafbaren

³⁵⁴ Dafür: Müller, in: Regul, Gemeinschaftszollrecht: Kom. zur VO Nr. 1697/79, Art. 3 Rn. 2, Müller, ZfZ 80, 98/102; Christiansen, ZfZ 80, 354/355; Scherney, a.a.O., S. 83; Duric, RIW 91, 409/414; dagegen: Alexander, in: Witte, ZK, Art. 221 Rn. 6; Stiehle, in: S/W, ZK, Art. 221 Rn. 15; Streckmann, StB Kongress Report 90, 431/439.

³⁵⁵ Jedenfalls bis zur Entscheidung EuGH - Meico-Fell ./ HZA Darmstadt - Rs. C-273/90, Slg. 91, I-5569/5586 f., in welcher der EuGH klarstellte, dass der gemeinschaftliche Begriff der strafbaren Handlung Ordnungswidrigkeiten nicht erfasst.

³⁵⁶ So Scherney, a.a.O., S. 83; FG Hamburg v. 18.1.91, EFG 91, 408/409 (: strafrechtlich verfolgbar auch, wenn nur Ordnungswidrigkeit, hier: Steuerverkürzung gemäß § 378 AO).

³⁵⁷ Friedrich, DStJ (11) 1988, S. 97/127 f. m.w.N.

Handlungen im formellen Sinne hinaus auch auf Ordnungswidrigkeiten zu erstrecken.

Schließlich sollte unter dem Aspekt der Rechtssicherheit der Verjährungszeitpunkt bei den Ordnungswidrigkeiten, die sich ja gerade durch einen gegenüber Straftaten geringeren Unrechtsgehalt auszeichnen, nicht zu weit nach hinten verlagert werden. Die im Gemeinschaftsrecht gewählte 3-Jahres-Frist erscheint insofern angemessen.

Die in der Rechtssache MEICO-FELL³⁵⁸ erfolgte Klarstellung, dass auf Ordnungswidrigkeiten die Regelungen des Zollkodexes Anwendung finden und die Zollschulden nach Ablauf einer Frist von drei Jahren, Art. 221 Abs. 3 S. 1 verjähren, überzeugt daher.

cc. Verteilung der Entscheidungskompetenz und Verfahren bei der Nacherhebung, dem Absehen von Nacherhebung und der Erstattung

Das Nacherhebungs- und Erstattungsrecht des Zollkodexes ist in organisatorischer Hinsicht als Mischverwaltung zwischen nationaler Behörde und Kommission ausgestaltet. Die nationalen Behörden erlassen die Entscheidungen gegenüber den Zollbeteiligten, verfügen jedoch nur über eine eingeschränkte Entscheidungsbefugnis, soweit sie für den Zollschuldner vorteilhafte Entscheidungen erlassen wollen.

(1) Autonome Entscheidungsbefugnis der Behörden

Stellt der Zollschuldner bei der nationalen Behörde einen Antrag auf Erlass oder Erstattung oder Absehen von der Nacherhebung der Abgabenschuld, prüft die zuständige nationale Behörde zunächst, ob einer der in der Durchführungsverordnung (Art. 869 a, Art. 869 c i.V.m. Art. 875, Art. 900-903, Art. 904) beschriebenen Sachverhalte vorliegt und entscheidet entsprechend.

Liegt keine der in der Durchführungsverordnung beschriebenen Sachverhaltskonstellationen vor, sind die Behörden berechtigt, eine für den Zollschuldner günstige Entscheidung zu erlassen, wenn sie der Ansicht sind,

³⁵⁸ EuGH - Meico-Fell /. HZA Darmstadt - Rs. C-273/90, Slg. 91, I-5569/5586 f.; entgegen den Schlussanträgen des Generalanwalt Van Greven, S. 5582. Der Gerichtshof begründete diese Entscheidung vor allem unter Hinweis auf die Rechtssicherheit. Dieses Argument scheint zwar nicht tragfähig, da die Ordnungswidrigkeiten in den §§ 377 und 384 der Abgabenordnung ausdrücklich als solche bezeichnet werden und daher für den Wirtschaftsteil-

dass die Voraussetzungen des Art. 220 Abs. 2 b) - Irrtum der Zollbehörden - bzw. des Art. 239 Abs. 2 – Billigkeit - vorliegen und der streitige Abgabenbetrag einen bestimmten Schwellenwert nicht übersteigt, Art. 869 b) und Art. 905 Abs. 1 S. 2 DVO. Dieser Schwellenwert wurde von ursprünglich 2.000 DM durch die VO Nr. 1677/98 auf 50.000 ECU heraufgesetzt, um die Kommission zu entlasten. Damit wurde zugleich auch die Verantwortlichkeit der Zollbehörden im Hinblick auf den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft erweitert, da eine Vielzahl von Fällen, die bisher der Kommission vorzulegen waren, nunmehr von ihnen in eigener Zuständigkeit zu entscheiden sind.

Die Behörden dürfen autonome Entscheidungen über Abgabenbeträge also nur bis zu einem Schwellenwert von 50.000 ECU treffen; übersteigt der strittige Betrag diese Summe sind sie nur bei Vorliegen bestimmter detailliert beschriebener Fallgruppen zur eigenständigen Entscheidung befugt.

(2) Vorlageverpflichtung an die Kommission

Liegen die oben dargestellten Voraussetzungen nicht vor und wollen die Behörden dennoch von der nachträglichen Erhebung der Zollschuld absehen oder die Zollschuld erlassen, da sie der Ansicht sind, dass die Zollschuld nicht erhoben werden dürfe, so sind sie verpflichtet, den Sachverhalt der Kommission zur Entscheidung vorzulegen - Art. 871-876 DVO hinsichtlich des Absehens von der Nacherhebung bei Irrtum der Behörden und Art. 905-909 DVO hinsichtlich des Erlasses bzw. der Erstattung.

Zum Umfang der Prüfungsbefugnis und -verpflichtung der Zollbehörden bei Vorlage an die Kommission, äußerte sich der EuGH in dem Verfahren WOLTMANN³⁵⁹, das ein Absehen aus Billigkeitsgründen zum Gegenstand hatte. Danach hat die nationale Zollbehörde nicht festzustellen, ob der in Rede stehende Fall tatsächlich vorliegt, sondern ihre Prüfung im Lichte des an der Billigkeit ausgerichteten Regelungszweckes des Art. 239 darauf zu beschränken, ob sich der Antragsteller aufgrund der vorgebrachten Umstände in einer Lage befindet, die gegenüber derjenigen anderer Wirtschaftsteilnehmer, welche die gleiche Tätigkeit ausüben, ungewöhnlich ist. Ein solcher ungewöhnlicher Fall wurde vom Gerichtshof in dem oben genannten Verfahren angenommen, da nicht versicherbares Zolllagergut gestohlen worden

nehmer mühelos erkennbar sind; im Ergebnis vermag die Entscheidung jedoch zu überzeugen.

³⁵⁹ EuGH v. 25.2.99 - Woltmann in Fa. Trans-Ex-Import ./ HZA Potsdam - Rs. C-86/97, Slg. 99, I-1041 ff.

war und die Erhebung von Zoll auf dieses Lagergut den Konkurs des Unternehmers zur Folge gehabt hätte.

Der Vorlage an die Kommission hat die nationale Behörde eine Erklärung des Beteiligten beizufügen, in der dieser versichert, dass er Gelegenheit hatte, die Vorlage einzusehen und nichts weiter hinzuzufügen habe bzw. seine weiteren zusätzlichen Angaben, Art. 871 DVO. Durch diese Regelung wird sichergestellt, dass der Betroffene in den Verwaltungsvorgang mit einbezogen wird. Nach Anhörung einer Sachverständigengruppe - dem Ausschuss für Zollbefreiungen - entscheidet die Kommission innerhalb von neun³⁶⁰ Monaten, ob der Abgabenbetrag erhoben wird. Adressat der Entscheidung ist der Mitgliedstaat, dessen Behörde sich an die Kommission gewandt hat, Art. 874 und 908 DVO. Ergeht innerhalb dieser Frist keine Entscheidung, gilt das Schweigen bzw. die Untätigkeit als positive Entscheidung und der Mitgliedstaat sieht von der nachträglichen buchmäßigen Erfassung bzw. der Nacherhebung ab, Art. 876 und 909 DVO.

Erwägt die Kommission den Erlass einer belastenden Entscheidung, muss sie zuvor dem Zollschuldner alle der Entscheidung zugrunde liegenden Argumente mitteilen und alle relevanten Unterlagen übersenden. Der Beteiligte hat dann einen Monat Zeit zu dem Vorgang schriftlich Stellung zu nehmen; wobei sein Schweigen als Verzicht auf die Stellungnahme gewertet wird, Art. 872 a, 906 a DVO. Durch diese Vorschriften, die durch Verordnung Nr. 1677/98³⁶¹ in die Durchführungsverordnung eingefügt wurden, hat der Gemeinschaftsverordnungsgeber die Rechtsprechung der Gemeinschaftsgerichte in diesem Bereich bestätigt. So entschied der EuG³⁶², dass es zur Wahrung der Anhörungsrechte des Betroffenen nicht nur erforderlich sei, dass dieser Gelegenheit erhalte, sich zur Relevanz der Sachumstände zu äußern, sondern er müsse auch zu den Unterlagen Stellung nehmen können, auf die sich das Gemeinschaftsorgan stütze. Die Kommission müsse daher auf Antrag Einsicht in alle nicht vertraulichen Verwaltungspapiere gewähren, die die Entscheidung beträfen. Diese Verfahrensrechte bestünden auch unabhängig von ihrer Regelung für das spezielle Verfahren, denn die Beachtung der Verfahrensrechte in allen Verfahren, die zu einer den Betroffenen beschwerenden Maßnahme führen könnten, sei ein elementarer Grundsatz des

³⁶⁰ Die zuvor geltende 6-Monatsfrist wurde durch die VO Nr. 1677/98 verlängert.

³⁶¹ VO (EG) Nr. 1677/98 der Kommission v. 29.7.98 zur Änderung der VO (EWG) Nr. 2454/93, ABl. 1998, Nr. L 212, S. 18/20.

³⁶² EuG- Primex Import-Export - Rs. T-50/96, Slg. 98, II-3773/3793, Rn. 63; EuG- Eyckeler & Malt ./ Kommission - Rs. T-42/96, Slg. 98, II-401/425.

Gemeinschaftsrechts. Werden die Anhörungsrechte des Beteiligten verletzt, hat dies die Nichtigkeit der Kommissionsentscheidung zur Folge.³⁶³

Eine ablehnende Entscheidung muss die Kommission gemäß Art. 253 EG-V begründen, wobei ein Verstoß gegen die Begründungspflicht zur Nichtigkeit der Entscheidung führen kann.³⁶⁴

Mit der Übertragung der Entscheidungsbefugnis auf die Kommission in den Fällen, in denen die nationalen Behörden eine den Zollschuldner begünstigende Entscheidung in Betracht ziehen, wird die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts gewährleistet. Dies ist erforderlich, da der Antragsteller, der einen vorteilhaften Bescheid erhalten hat, diesen sicherlich nicht anfechten wird und somit eine Kontrolle durch den Betroffenen entfällt.

dd. Verhältnis von Antrag auf Erstattung und Erlass gegenüber dem Rechtsbehelf

Will der Abgabepflichtige generell gegen die Heranziehung zu Einfuhr- oder Ausfuhrabgaben oder die Höhe der Abgabenschuld vorgehen, stehen ihm zwei Rechtsmittel zur Verfügung: Er kann einen Antrag auf Erstattung bzw. Erlass stellen oder einen nationalen Rechtsbehelf einlegen, Art. 243. Letztere Möglichkeit steht ihm offen, da der Zollschuldbescheid eine Entscheidung auf dem Gebiet des Zollrechts darstellt, die den Adressaten unmittelbar und persönlich betrifft.

Fraglich ist, in welchem Verhältnis diese Rechtsmittel zueinander stehen. Während noch im Entwurf des Zollkodexes vorgesehen war, dass ein Antrag auf Erstattung oder Erlass, Art. 234 E-ZK, als Einlegung eines Rechtsbehelfs gelten solle, enthält der Zollkodex keine Vorschrift, die das Verhältnis zwischen Antrag und Rechtsbehelf ausdrücklich regelt.³⁶⁵ Die Rechtsmittel

³⁶³ EuG- France-aviation ./ Kommission - Rs. T-346/94, Slg. 95, II-2841, 2857 ff.: Erweiterung der Anhörungsrechte: Nicht nur der Umstand, dass "komplexe technische Sachverhalte zu beurteilen sind, begründet Anhörungsrechte, sondern auch der der Kommission zustehende Beurteilungsspielraum, bei der Anwendung der auf Billigkeitserwägungen beruhenden Generalklausel. Dabei überprüft das Gericht nicht, ob sich dieser Verfahrensfehler letztlich tatsächlich auf die Entscheidung ausgewirkt hat, da es sich weder an die Stelle der Verwaltung setzen will noch dem Ergebnis eines erneut durchzuführenden Verwaltungsverfahrens vorgreifen will. (S. 2859-2860, Rn. 39).

³⁶⁴ EuG - Kia Motors Nederland BV u. Broekman Motorships BV ./ Kommission - Rs. T-195/97, Slg. 98, II-2907/2922 f., Rn. 39, 40.

³⁶⁵ Ausführlich dazu Scherney, a.a.O., S. 92-111.

sind daher grundsätzlich gleichrangig. Etwas anderes gilt nur hinsichtlich der Erstattungsvorschrift des Art. 239, der so genannten allgemeinen Billigkeitsklausel. Nach der Rechtsprechung des EuGH kann der Wirtschaftsteilnehmer mit diesem Rechtsmittel die Rechtswidrigkeit einer Entscheidung nur dann geltend machen, wenn es ihm unmöglich war, den Abgabenbescheid mit einem Rechtsbehelf anzufechten.³⁶⁶ Der Antrag auf Erstattung/Erlass aus Billigkeitsgründen gemäß Art. 239 ist mithin subsidiär zu den nationalen Rechtsbehelfen.

Beruft sich der Zollschuldner auf das Vorliegen anderer Tatbestände als den der Billigkeit, stehen ihm mehrere Wege offen. So ist er berechtigt, innerhalb der Verjährungsfrist mehrfach Anträge zu stellen. Dies ist für den Betroffenen vor allem dann von Interesse, wenn die Rechtslage sich rückwirkend geändert hat, etwa durch die Rechtsprechung der europäischen Gerichte. Die wiederholte Antragstellung eröffnet ein Rechtsbehelfsverfahren und verpflichtet die Behörde, über den Sachverhalt erneut zu entscheiden.³⁶⁷ Der Antrag auf Erlass bzw. Erstattung kann aber auch parallel zu einem Rechtsbehelf eingelegt werden. Aufgrund der Unabhängigkeit der beiden Rechtsmittel voneinander ist der Beteiligte auch befugt, nach erfolglosem Rechtsbehelfsverfahren in der selben Rechtssache einen Antrag auf Erstattung oder Erlass zu stellen.³⁶⁸

Allgemeine Grenzen sind nur Rechtsmissbrauch³⁶⁹ und Verwirkung³⁷⁰. Danach ist ein erneuter Antrag auf Erlass oder Erstattung rechtsmissbräuchlich oder das Antragsrecht verwirkt, wenn keine neuen Tatsachen oder Rechtsgründe vorgebracht werden.³⁷¹ Denn in diesen Fällen ist der neuerliche Antrag eine bloße Wiederholung des Erstantrages und es fehlt insoweit an dem Rechtsschutzinteresse.³⁷² Insbesondere ist es nicht Zweck des Erstattungsverfahrens, in Rechtsbehelfsverfahren versäumte Fristen zu heilen.³⁷³

Die langen Fristen der Art. 236 ff., innerhalb derer ein Antrag auf Erstattung oder Erlass bzw. auf Absehen von der Nacherhebung zulässig ist, gelten un-

³⁶⁶ EuGH - Cerealmangimi u. Italgrani ./ Kommission - Verb. Rs. C-244-245/85, Slg. 87, 1303/1326, Rn. 13, 17.

³⁶⁷ Huchatz, in: Witte, ZK, Art. 236 Rn. 41.

³⁶⁸ Vgl. zu allem: Scherney, a.a.O., S. 92-111, insbesondere S. 108; Petzold, ZfZ 83, 41/42; Hampel, ZfZ 86, 98/101 f.; Dolfen, EuZW 93, 754/760 f..

³⁶⁹ std. Rspr., s. nur: EuGH - Simmenthal ./ Kommission - Rs. 243/78, Slg. 80, 593/607.

³⁷⁰ std. Rspr., s. nur: EuGH - Algera ./ Gemeinsame Versammlung - Verb. Rs. 7/56 und 3-7/56, Slg. 57, 83/118, 119.

³⁷¹ Scherney, a.a.O., S. 97; Friedrich, DStJ 11, 97/124; So auch Huchatz, in: Witte, ZK, Art. 236 Rn. 41 unter Hinweis auf : FG München, ZfZ 89, 51.

³⁷² EuGH - Simmenthal - Rs. 243/78, Slg. 80, 593/606-607.

³⁷³ FG München v. 27.06.1988 in: S/W, ZK, Bd. 3/6, Entscheidungen, Rn. 7107.

abhängig davon, ob dem Wirtschaftsbeteiligten nach nationalem Recht (noch) die Möglichkeit offen steht, gegen den Abgabenbescheid Rechtsbehelf einzulegen. Die beiden Rechtsschutzmöglichkeiten stehen auch insoweit deutlich unverbunden nebeneinander, als - anders als die im deutschen Recht³⁷⁴ betonte und näher ausgestaltete³⁷⁵ und hinsichtlich der Entscheidungen der Gemeinschaftsorgane vom EuGH³⁷⁶ formulierte - Bestandskraft des Abgabenbescheides im Zollkodex keine Rolle spielt.³⁷⁷ Der Adressat des Abgabenbescheides kann die nach Art. 243 eröffnete Rechtsbehelfsfrist des nationalen Rechts, deren Ablauf die formelle Bestandskraft des Abgabenbescheides begründet, streichen lassen, ohne im Falle der materiellen Unbegründetheit der Zollschuld die Möglichkeit zu verlieren, von der festgesetzten Abgabenlast - im Wege des Erlasses - freizukommen oder den gezahlten Abgabenbetrag - im Wege der Erstattung — zurück zu erlangen. Der Unanfechtbarkeit des Abgabenbescheides im Rechtsbehelfsverfahren weitere Wirkungen beizumessen, war nicht möglich, da es in den Mitgliedstaaten keine inhaltlich übereinstimmenden Rechtsbehelfsverfahren gibt und auch keine einheitliche Auffassung darüber besteht, wann ein Verwaltungsakt unanfechtbar ist und welche Folgen die Unanfechtbarkeit hat. Ein Weitergelten der deutschen Vorschriften über die Bestandskraft der Abgabenbescheide hätte daher zu unterschiedlichen Ergebnissen in den Mitgliedstaaten geführt. Um dies zu vermeiden, wurde der Aspekt einer möglichen Bestandskraft der Abgabenbescheide nicht berücksichtigt.³⁷⁸ Das führt in der Praxis dazu, dass statt einer Klage oftmals ein Antrag auf Erlass bzw. Erstattung gestellt wird.

ee. Verzinsung des Erstattungsbetrages

Der Zollkodex schließt eine Verzinsung von zu erstattenden Beträgen grundsätzlich aus, Art. 241, S. 1. Nur wenn die Erstattung erst nach Ablauf von drei Monaten nach Stattgabe des Erlassantrages erfolgt, müssen die Behörden gemäß Art. 241 Zinsen zahlen. Fristbeginn ist dabei der Erlass der Entscheidung der nationalen Behörde, auch wenn die Kommission mit dem Fall befasst war, Art. 908 Abs. 2 ZK-DVO.

³⁷⁴ Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 43 Rn. 18 ff.

³⁷⁵ S. dazu auch unten, Kapitel 1, A, III, 3.b..aa.(1) und 2.

³⁷⁶ Für Entscheidungen von Gemeinschaftsorganen: EuGH - TWD Textilwerke Deggendorf ./ Deutschland - Rs. C-188/92, Slg. 94, 833/852; EuGH - Collotti ./ Gerichtshof - Rs. 20/65, Slg. 65, 1112/1117.

³⁷⁷ Huchatz, in: Lb. des ZollR, S. 306, Rn. 1315.

³⁷⁸ Christiansen, ZfZ 80, 354/356.

Von diesen Regelungen bleiben einzelstaatliche Bestimmungen, die eine Verzinsung vorsehen unberührt, Art. 241, 2. Spiegelstrich.

Eine solche einzelstaatliche Bestimmung ist in Deutschland die Prozesszinssenregelung des § 236 AO.³⁷⁹ Danach kommt eine Verzinsung ab dem Zeitpunkt der Rechtshängigkeit der Sache in Betracht, wenn der Erstattungsantrag erfolglos war und nach dem Rechtsbehelfsverfahren Klage erhoben wurde.

Nach englischem Recht werden zu erstattende Beträge ab dem Zeitpunkt der erfolgten Überzahlung verzinst. Die Höhe des Zinssatzes wird dabei von dem Gericht oder einem Schiedsrichter bestimmt und gilt als Abgeltung aller Kosten; weitere Ausgaben können mithin nicht geltend gemacht werden. Die Entscheidung ist für den Bürger verbindlich und kann nicht mit Rechtsmitteln angegriffen werden.³⁸⁰

b. Änderung zu Lasten des Abgabenschuldners: Nacherhebung gemäß den Art. 220 und 221

Ist der einer Zollschuld entsprechende Abgabenbetrag nicht buchmäßig erfasst oder niedriger als gesetzlich geschuldet, schreibt Art. 220 die nachträgliche buchmäßige Erfassung innerhalb von zwei Tagen nach dem Tag vor, an dem die Zollbehörden die Abgaben zutreffend buchmäßig erfassen können. Die Änderung des Abgabenbescheides zu Lasten des Zollschuldners, die rechtlich gesehen die Aufhebung einer begünstigenden Entscheidung darstellt, erfolgt durch einen den Differenzbetrag festsetzenden Zweitbetrag. Es ergeht also in Ergänzung des Erstbescheides ein weiterer Verwaltungsakt, ein Differenzbetragsbescheid, der nur über den entsprechenden Fehlbetrag lautet.

Dabei sind die allgemeinen Vorschriften der Art. 8 und Art. 9 auf Abgabenbescheide nicht anwendbar, da die Art 220 und 221 leges speciales sind.³⁸¹

³⁷⁹ Dagegen gilt § 233 a AO nur für Einkommens-, Umsatz-, Körperschafts-, Vermögens- und Gewerbesteuer. So: Henke/Huchatz, ZfZ 96, 226/232.

³⁸⁰ McFarlane, a.a.O., S. 32.

³⁸¹ Alexander, in: Witte, ZK, Vor. Art. 8 Rn. 3.

aa. Grundsatz

Abgabenbeträge sind nach zu erheben, wenn abweichend von der gesetzlichen Zollschuld keine oder geringere Ein- oder Ausfuhrabgaben angefordert oder entrichtet wurden. Dies ergibt sich zum einen aus dem Grundsätzen der Rechtmäßigkeit der Zollverwaltung und der Gleichbehandlung der Zollschuldner, zum anderen aus dem Interesse der Gemeinschaft an der korrekten Erhebung und Abführung der ihr zustehenden Eigenmittel. Die Nacherhebung erfolgt dabei auf der Grundlage der nachträglichen buchmäßigen Erfassung der Abgabenbeträge. Darunter versteht man den Verwaltungsakt, mit dem die zu erhebenden Ein- oder Ausfuhrabgaben von den zuständigen Behörden ordnungsgemäß festgesetzt werden.³⁸²

bb. Anwendungsbereich: Korrektur auch mittels Erstbescheid

Fraglich ist, ob die Nacherhebung gemäß Art. 220 ff. auch durch erstmalige Festsetzung zunächst nicht angeforderter Abgaben erfolgen kann oder ob bei der Fehlerkorrektur mittels eines Erstbescheides weiterhin die nationalen Vorschriften zur Anwendung gelangen.

Nach dem Wortlaut der Vorschrift ist eine Nacherhebung auch in Form eines Erstbescheides zulässig. Art. 220 Abs. 1 S. 1 spricht nämlich nicht von der Korrektur des ursprünglichen Bescheides, sondern verlangt lediglich, dass der Abgabenbetrag nicht "buchmäßig erfasst oder mit einem geringeren als dem gesetzlich geschuldeten Betrag buchmäßig erfasst worden" ist. Entsprechend hat die "buchmäßige Erfassung des zu erhebenden Betrages oder des nach zu erhebenden Restbetrages" zu erfolgen. Durch die Gegenüberstellung von zu erhebenden und nach zu erhebenden Beträgen wird deutlich, dass auch eine Korrektur mittels Erstbescheid möglich ist.³⁸³ Mit dieser eindeutigen Formulierung wird auch der früher - bezogen auf die Nacherhebungs-Verordnung - von Teilen³⁸⁴ des Schrifttums vertretenen Ansicht widersprochen, die erstmalige Abgabenfestsetzung falle nicht unter den Begriff der Nacherhebung. Die Vertreter dieser Ansicht argumentierten, dass eine Nacherhebung begrifflich voraussetze, dass zuvor bereits ein zollamtliches Verfahren stattgefunden habe, in dem fälschlich eine zu niedrige Abgaben-

³⁸² So die Legaldefinition in Art. 1 II b) der VO Nr. 1697/79 des Rates (Nacherhebungs-Verordnung).

³⁸³ So auch Scherney, a.a.O., S. 52.

³⁸⁴ Müller, ZfZ 80, 98/99.

festsetzung oder eine Abgabenfreistellung vorgenommen wurde. Diese Auslegung ist jedoch nicht überzeugend. Der Begriff der Nacherhebung soll nämlich nur darauf hinweisen, dass die Abgabenerhebung in diesen Fällen zu einem späteren Zeitpunkt als dem regulären stattfindet. Eine Beschränkung des Anwendungsbereiches dieser Vorschrift auf Fälle, in denen bereits ein - fehlerhafter - Erstbescheid vorliegt, würde zudem zu sachfremden Ergebnissen führen. Konsequenz wäre nämlich, dass z.B. Abgabenbeträge für geschmuggelte³⁸⁵ Waren, die naturgemäß nicht angemeldet werden, nach dem Zollkodex nicht nachträglich erhoben werden dürften.³⁸⁶ Da ein Rückgriff auf nationale Vorschriften mangels einer Öffnungsklausel des Zollkodexes in diesem Bereich ausscheidet, könnte die paradoxe Situation entstehen, dass Waren, für die überhaupt keine Abgabenbescheide ergingen, nicht nachträglich verzollt werden müssten, während Wirtschaftsteilnehmer, die eine - wenn auch zu niedrige - Abgabe entrichtet haben, eine Nacherhebung zu gewärtigen hätten. Damit würde der vorsätzlich handelnde "Schmuggler" gegenüber dem Ehrlichen begünstigt und die Intention des Verordnungsgebers, möglichst alle nicht oder nicht ordnungsgemäß erhobenen Zollschulden zu erfassen,³⁸⁷ vereitelt.³⁸⁸ Sowohl aus Wortlaut wie auch nach Sinn und Zweck der Vorschrift ergibt sich daher, dass die Nacherhebung nach den Art. 220 f. auch die Korrektur mittels Erstbescheid erfasst.

cc. Grenzen der Nacherhebung

Die Möglichkeiten der Nacherhebung werden - neben Zeitablauf - durch das Prinzip des Vertrauensschutzes und den Grundsatz von Treu und Glauben begrenzt, vgl. Art. 220 Abs. 2.

³⁸⁵ Hierbei muss es sich allerdings um solche Waren handeln, die grundsätzlich in den Handel gebracht werden dürfen, denn dies ist Voraussetzung der Zollschuldentstehung. Daher entsteht etwa bei der rechtswidrigen Einfuhr von Suchtstoffen oder der Einfuhr von Falschgeld keine Zollschuld, s. "Falschgeld-Entscheidung" des EuGH: EuGH - Witzemann ./ HZA München-Mitte - Rs. C-343/89, Slg. 90, I-4477/4495 f.: Danach ist Voraussetzung der Entstehung der Zollschuld, dass die Ware in den Handel gebracht und der Wirtschaft der Gemeinschaften zugeführt werden kann, unter Verweis auf die gleichlautende Rechtsprechung zu Suchtmitteln. Ablehnende Stellungnahme: Lenz/Mölls, ZfZ 92, 210. Zu Suchtmitteln: EuGH - Horvath ./ HZA HH-Jonas - Rs. 50/80, Slg. 81, 385/397, Rn. 11, 13; - Wolf ./ HZA Düsseldorf - Rs. 221/81, Slg. 82, 3681/3688 ff., Rn. 3, 13; - Einberger ./ HZA Freiburg - Rs. 240/81, Slg. 82, 3699/3706, Rn. 13.

³⁸⁶ So Friedrich, DStJ (11) 1988, S. 97/126 zur VO Nr. 1697/79 (Nacherhebungs-VO).

³⁸⁷ Vgl. Präambel des Zollkodexes: "Anspruch der Wirtschaftsbeteiligten auf gerechte und angemessene Behandlung" soll Rechnung getragen werden.

³⁸⁸ So auch Scherney, a.a.O., S. 52.

(1) Vertrauensschutz

Die nachträgliche Abgabenerhebung ist in drei Fallkonstellationen aus Gründen des Vertrauensschutzes ausgeschlossen.

(a) Nachträgliche Änderung der gesetzlichen Vorschriften, Art. 220 Abs. 2 a)

Die Nacherhebung ist ausgeschlossen, wenn die ursprüngliche Entscheidung, keine Zölle zu erheben oder einen niedrigeren als den gesetzlich geschuldeten Abgabenbetrag buchmäßig zu erfassen, aufgrund von allgemeinen Vorschriften erging, die später durch eine gerichtliche Entscheidung für ungültig erklärt worden sind, Art. 220 Abs. 2 a). Durch die Regelung soll das berechtigte Vertrauen des Abgabenschuldners in die Fortdauer einer bis dahin unbestrittenen gesetzlichen Vorschrift geschützt und er vor Nachforderungsansprüchen bewahrt werden.³⁸⁹

Der Begriff der allgemeinen Vorschriften umfasst nach der Definition des geltenden Rechts in Art. 1 Nr. 23 solche des Gemeinschaftsrechts und solche des nationalen Rechts. Erfasst werden nur Gesetze, keine Verwaltungsvorschriften.³⁹⁰ So entschied der Gerichtshof in dem Verfahren BEHN sowie in der Rechtssache BINDER³⁹¹, dass der vom Bundesfinanzministerium erstellte Gebrauchsolltarif, der Bestimmungen des einzelstaatlichen Rechts und des Gemeinschaftsrechts, namentlich des Zolltarifs der Europäischen Gemeinschaften zusammenfasst, nicht dazugehört. Er stelle lediglich eine Verwaltungsanweisung dar, auf deren Bestand und Richtigkeit der Wirtschaftsteilnehmer nicht vertrauen dürfe.

§ 176 AO kennt für das nationale Recht entsprechende Bestimmungen und schützt das Vertrauen des Steuerpflichtigen in eine ihm günstige Gesetzgebung, Rechtsprechung oder begünstigende Verwaltungsvorschrift. Der Vertrauensschutz nach § 176 AO ist mithin weiter reichend als der nach dem Zollkodex. Denn § 176 AO schützt auch das Vertrauen in eine gefestigte, den Abgabenschuldner begünstigende Rechtsprechung, § 176 Abs. 1 Nr. 3 AO, ohne dass höchstrichterliche Entscheidungen zu ungunsten des Steuerpflichtigen, durch die eine allgemeine Verwaltungsvorschrift als nicht mit

³⁸⁹ Worms in: Dorsch, ZK, Art. 220 Rn. 32; Müller, in: Regul, Gemeinschaftszollrecht, Kom. zur VO Nr. 1697/79, Art. 5 Rn. 4, S. 1363; Alexander, in: Witte, ZK, Art. 220 Rn. 4.

³⁹⁰ EuGH - Behn ./ HZA Itzehoe - Rs. C-80/89, Slg. 90, I-2659/2676, Rn. 13.

dem geltenden Recht übereinstimmend erklärt wurden, berücksichtigt werden dürften, § 176 Abs. 2 AO.

Die Überlagerung des § 176 AO durch die Vorschriften des Zollkodexes bewirkt mithin eine Verkürzung des Vertrauensschutzes des Abgabenschuldners. Dem gegenüber vertritt MÜLLER die Ansicht, dass sich die Anwendungsbereiche des § 176 AO und des Art. 220 Abs. 2 a) weitgehend decken.³⁹² Dabei ging er allerdings davon aus, dass das gemeinschaftliche Zollrecht auch das Vertrauen in allgemeine Verwaltungsvorschriften schütze, denn weder Wortlaut noch Sinn und Zweck der Vorschrift nötigten zu einer restriktiven Interpretation. Ein Ansatz, der nach den Entscheidungen des EuGH in den Rechtssachen BEHN und BINDER jedoch nicht mehr haltbar ist.

(b) Verbindliche Zolltarifauskunft und Verbindliche Warenursprungsauskunft, Art. 220 Abs. 2 i.V.m. Art. 217 Abs. 1 UA 2 b)

Die Nacherhebung ist ausgeschlossen, wenn der gesetzlich geschuldete Betrag höher ist als der Betrag, der auf der Grundlage einer verbindlichen Zollauskunft oder Warenursprungsauskunft festgelegt wurde. Diese Regelung gewährleistet, dass der verbindliche Charakter der Zollauskunft nicht durch die Möglichkeit der Nacherhebung unterlaufen wird und schützt somit das Vertrauen des Betroffenen in die Zollbehörden.³⁹³

Dabei schützt der EuGH das Vertrauen des Abgabenschuldners in die falsche verbindliche Auskunft der Behörde unabhängig davon, ob dieser den Irrtum erkennen konnte. Denn ein solches subjektives Element ist kein Tatbestandsmerkmal dieser Vorschrift.³⁹⁴ Der Verwaltung steht im Falle einer falschen Auskunft nur deren Widerruf mit Wirkung für die Zukunft zur Verfügung, Art. 12 Abs. 5 a), Ziff. iii und b) Ziff. iii, Art. 9. Eine Rücknahme der verbindlichen Auskunft mit Wirkung für die Vergangenheit und damit die Eröffnung der Möglichkeit der Nacherhebung kommt nur in Betracht, wenn die Auskunft auf unrichtigen oder unvollständigen Angaben des Antragstellers beruht; die Einschränkungen des Art. 8³⁹⁵ gelten hierfür nicht, Art. 12 Abs. 4 S. 2. Dies ist Ausdruck eines allgemeinen, den Vertrauens-

³⁹¹ EuGH - Behn - Rs. C-80/89, Slg. 90, I-2659//2676, Rn. 13 ff.; EuGH - Binder ./ HZA Bad Reichenhall - Rs. 161/88, Slg. 89, 2415/2438, Rn. 19-20.

³⁹² Müller, ZfZ 80, 98/103; ders., in: Kom. zur VO Nr. 1697/79, Art. 5 Rn. 4, S. 1364.

³⁹³ Weber, EuR 86, 1/9.

³⁹⁴ EuGH - Beirafrío-Indústria de Produtos Alimentares ./ Chefe do Servico da Conferência Final da Alfândega do Porto - Rs. C-371/90, Slg. 92, I-2715/2734 f., Rn. 20-22.

³⁹⁵ S. hierzu oben, Kapitel 1, A, II, 2.a.aa.

schutz begrenzenden Prinzips. Danach genießt Vertrauensschutz nicht, wer in betrügerischer Absicht oder zumindest grob fahrlässig die Unrichtigkeit der Abgabenerhebung herbeigeführt hat.³⁹⁶

(c) Irrtum der Zollbehörden, Art. 220 Abs. 2 b)

Schließlich erfolgt keine nachträgliche buchmäßige Erfassung, wenn der gesetzlich geschuldete Abgabenbetrag aufgrund eines Irrtums der Zollbehörden nicht buchmäßig erfasst worden ist, der Abgabenschuldner diesen Irrtum nicht erkennen konnte, er also gutgläubig handelte und alle geltenden Vorschriften über die Zollanmeldung eingehalten hat, Art. 220 Abs. 2 b).

Bei Vorliegen dieser Voraussetzungen hat der Abgabenschuldner einen Rechtsanspruch auf Absehen von der Nacherhebung. Damit wurde die Rechtsprechung des EuGH bestätigt, der trotz des Wortlautes der Vorgängerregelung des Art. 5 Abs. 2 VO (EWG) Nr. 1697/79, der als Kann-Bestimmung ausgestaltet war, anerkannte, dass bei Vorliegen der Voraussetzungen die Nacherhebung zwingend ausgeschlossen sei.³⁹⁷

Daneben gibt es keinen weitergehenden Vertrauensschutz nach nationalem Recht.³⁹⁸

Zur Auslegung der tatbestandlichen Voraussetzungen dieser Vorschrift besteht eine reichhaltige Kasuistik, die von der Rechtsprechung ständig weiter entwickelt wurde.

(aa) Irrtum der Zollbehörden

Es muss zunächst ein Irrtum der Zollbehörden vorliegen, der zu der zu niedrigen Abgabenerhebung geführt hat. Dabei beschränkt sich Begriff des Irrtums nicht auf bloße Schreib- und Rechenfehler, sondern erfasst jeden Irrtum, der die getroffene Entscheidung fehlerhaft macht, was insbesondere bei einer unrichtigen Auslegung oder Anwendung der anwendbaren Rechtsvor-

³⁹⁶ So ausdrücklich: Müller-Eiselt, EFA, S. 95/99 unter Berufung auf EuGH - Deutsche Babcock / HZA Lübeck-Ost - Rs. 328/85, Slg. 87, 5119 ff., insbesondere: S. 5140, Rn. 19.

³⁹⁷ EuGH - Foto Frost / HZA Lübeck-Ost - Rs. 314/85, Slg. 87, 4199/4232; EuGH - Top Hit / Kommission - Rs. C-378/87, Slg. 89, 1359/1360, Ls. 2; EuGH - Binder / HZA Bad Reichenhall - Rs. 161/88, Slg. 89, 2415/2437, Rn. 16; EuGH - Mecanarte-Metalúrgica da Lagoa / Chefe do Servicio da Conferência Final da Alfândega do Porto - Rs. 348/89, Slg. 91, I-3277/3305.

³⁹⁸ BFH, U. v. 22.10.1991, VII R 44/90, BFH/NV 1992, 428; FG Brandenburg, EFG 1995, 1067.

schriften der Fall ist.³⁹⁹ Der Irrtum kann sich mithin auf jede Art von Rechtsfrage wie auch auf eine Tatsache beziehen.⁴⁰⁰

Dabei muss es sich um einen so genannten aktiven Irrtum der Zollbehörden handeln.⁴⁰¹ Dies bedeutet nach der Rechtsprechung des EuGH⁴⁰², dass lediglich solche Irrtümer, die auf ein Handeln der zuständigen Zollbehörden zurück zu führen sind, einen Anspruch darauf begründen, dass von der Nacherhebung abgesehen wird. Diese Voraussetzung kann nicht als erfüllt angesehen werden, wenn die zuständigen Behörden durch unrichtige Erklärungen des Abgabenschuldners, deren Gültigkeit sie nicht festzustellen oder zu überprüfen haben, irreführt werden. Ist hingegen die Unrichtigkeit der Erklärungen des Abgabenschuldners selbst nur die Folge falscher - von den zuständigen Behörden erteilter - Auskünfte, welche ihrerseits die Behörden binden, die über den Antrag zu befinden haben, kommt eine Nacherhebung nicht in Betracht.

An diesem zu Art. 5 der VO Nr. 1697/79 formulierten Erfordernis hat sich auch nach Inkrafttreten des Zollkodexes nichts geändert, obwohl in Art. 220 Abs. 2 b) im Gegensatz zu Art. 5 Abs. 2 VO Nr. 1697/79 nicht ausdrücklich von der "zuständigen" Zollbehörde die Rede ist. Dies ergibt sich aus der Legaldefinition dieses Begriffes, der in Art. 4 Nr. 3 die Zollbehörde als die unter anderem für die Anwendung des Zollrechts zuständige Behörde beschreibt.

Der Begriff der zuständigen Behörde ist nach der Rechtsprechung des EuGH jedoch weit zu verstehen. Er umfasst nicht nur die den Zoll erhebende Behörde, sondern jede Behörde, die im Rahmen ihrer Zuständigkeiten Gesichtspunkte beigetragen hat, die bei der Erhebung des zu niedrig festgesetzten Zolls zu berücksichtigen sind.⁴⁰³ Dabei ist unerheblich, welchem Mitgliedstaat der Gemeinschaft die Behörde angehört. Voraussetzung ist je-

³⁹⁹ EuGH - Mecanarte-Metalúrgica da Lagoa Lda. - Rs. C-348/89, Slg. 91, 3277/3306, Rn. 20, 21.

⁴⁰⁰ Scherney, a.a.O., S. 57-58.

⁴⁰¹ Worms, in: Dorsch, ZK, Art. 220 Rn. 35; BFH, Beschluss v. 22.11.94, ZfZ 95, 110; A.A. Friedrich, DStJG 11, 97/130, der kritisiert, dass diese einschränkende Auslegung weder vom Wortlaut der Vorschrift gedeckt sei noch sich aus Sinn und Zweck der Norm ergebe: Die Behörde mache sich doch durch die ungeprüfte Übernahme der fehlerhaften Tatsache oder Rechtsbeurteilung den Fehler zu eigen.

Vgl. auch EuGH - De Haan Beheer BV ./. Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen te Rotterdam - Rs. C-61/98, Slg. 99, II-5003/5043, Rn. 42, der feststellt, dass die bewusst unterlassene Warnung eines Zollagenten vor Kunden, die des Betruges verdächtigt werden, jedenfalls keinen Irrtum darstellt.

⁴⁰² EuGH - Mecanarte-Metalúrgica da Lagoa Lda. - Rs. C-348/89, Slg. 91, 3277/3307 f., Rn. 23-25.

doch, dass die betreffende Zollbehörde mit der konkreten Warenbewegung befasst war. Ein Importeur, der über verschiedene Hauptzollämter Waren der gleichen Art einführt, kann sich also gegenüber der auf Grund einer unzutreffenden Anmeldung erfolgten Fehltarifierung durch das eine Zollamt nicht darauf berufen, dass einem anderen Zollamt bei der Abfertigung gleicher Waren ein aktiver Irrtum unterlaufen sei, der die Falschanmeldung im Nacherhebungsfall verursacht habe, selbst wenn die Nacherhebung zentral durch ein drittes Hauptzollamt vorgenommen wird.⁴⁰⁴

Dabei können auch Maßnahmen drittäandischer Zollbehörden einen Irrtum begründen. Dies gilt allerdings nur, wenn bindende Gemeinschaftsregelungen deren Tätigkeit regeln. Des Weiteren ist der Vertrauensschutz in diesen Fällen auf Rechtsirrtümer der drittäandischen Zollbehörde beschränkt und erfasst nicht Irrtümer über Tatsachen.

So sah der EuGH in einem Fall, in dem die Behörden der Faröer-Inseln für eine Warenart ein unzutreffendes Handelsdokument ausgestellt hatten und der britische Einführer völlig gutgläubig war, die färöische Behörde als zuständige Behörde an.⁴⁰⁵

Dabei erfährt die von der Rechtsprechung vorgenommene Stärkung des Vertrauensschutzes des Beteiligten jedoch eine gewichtige Einschränkung. Unterliegt eine andere als die für die Erhebung zuständige Zollbehörde dem Irrtum, so ist dieser nur dann beachtlich, wenn die zuständige Behörde diese Angabe anerkennen oder verbindlich beachten muss. Entsprechend verneinte der EuGH in einer Entscheidung aus dem Jahr 1993, also vor Festschreibung einer gemeinschaftsweiten Verbindlichkeit der Zolltarifauskunft, eine solche Verpflichtung hinsichtlich einer unrichtigen Tarifauskunft, die einem anderen Wirtschaftsteilnehmer als dem Abgabenschuldner von Zollbehörden eines anderen Mitgliedstaates als desjenigen erteilt wurde, in dem sich die für die Nacherhebung zuständige Behörde befand.⁴⁰⁶

Eine entsprechende Unterscheidung zwischen so genanntem aktivem und passivem Irrtum erfolgt im Bereich des Irrtums über Tatsachen.

In diesen Fällen setzt der nach Art. 220 Abs. 2 b) erhebliche Irrtum tatsächliche Feststellungen der zuständigen Zollbehörde zu der Abgabenfestsetzung

⁴⁰³ EuGH - Mecanarte - Rs. C-348/89, Slg. 91, 3277/3307, Rn. 22, 23; EuGH - Hewlett Packard France /. Directeur général des douanes - Rs. C-250/91, Slg. 93, I-1819/1844, Rn. 15.

⁴⁰⁴ BFHE 172, 561; BFHE 176, 170.

⁴⁰⁵ EuGH - The Queen /. Commissioners of Customs & Excise, ex parte: Faroe Seafood, Foroya Fiskasola L/F und The Queen /. Commissioners of Customs & Excise, ex parte: John Smith und Celia Smith, handelnd unter der Firma Arthur Smith - Verb. Rs. C-153/94 und C-204/94, Slg. 96, I-2465/2541-2543.

⁴⁰⁶ EuGH - Hewlett Packard France /. Directeur général des douanes - Rs. C-250/91, Slg. 93, I-1819/1845, Rn. 17.

voraus. Die bloße Annahme der Zollanmeldung genügt auch hier nicht; dann trägt allein der Zollschuldner das Risiko der Erklärung und kann sich bei Unrichtigkeit nicht auf einen Irrtum der Zollbehörden berufen.

Etwas anderes gilt nur, wenn die Unrichtigkeit der Erklärungen des Abgabenschuldners selbst nur die Folge falscher Auskünfte ist, die von den zuständigen Behörden erteilt wurden und diese binden.⁴⁰⁷ Denn in diesen Fällen beruht die Unrichtigkeit der Angaben letztlich auf dem Handeln anderer Behörden.⁴⁰⁸

(bb) Nichterkennbarkeit des Irrtums für den Zollschuldner

Des Weiteren darf der Irrtum der Zollbehörden für den betroffenen Wirtschaftsteilnehmer nicht erkennbar sein. Maßgebend ist dabei nach der Rechtsprechung die Art des Irrtums, die Erfahrung sowie die von dem Zollschuldner aufgewandte Sorgfalt.⁴⁰⁹ Bei der Art des Irrtums ist entscheidend, ob die betreffende Regelung verwickelt oder im Gegenteil so einfach ist, dass die Prüfung der Umstände einen Irrtum leicht erkennbar macht. Die Erfahrungen des Wirtschaftsteilnehmers werden danach beurteilt, ob er gewerbsmäßig im Einfuhr- und Ausfuhrgeschäft tätig ist, ob er bereits über eine gewisse Erfahrung im Handel mit den betreffenden Waren verfügt und in der Vergangenheit Geschäfte dieser Art durchgeführt hat. Dabei kann der Zollschuldner - wie der EuG⁴¹⁰ in der Entscheidung GÜNZLER ALUMINIUM feststellt - seine eigene Unkenntnis insbesondere nicht unter Hinweis auf die des zuständigen Zollbeamten entschuldigen. Denn würde die bloße Verweisung des Abgabenschuldners auf den Irrtum der Behörde als Erfüllung der Nichterkennbarkeit des Irrtums gelten lassen, verlöre dieses Tatbestandsmerkmal neben jenem Tatbestandsmerkmal jegliche eigenständige Bedeutung.

Ein sorgfältiger Wirtschaftsteilnehmer ist nach Auffassung des EuGH ferner dazu verpflichtet, Zweifeln an der Richtigkeit der Berechnung der Eingangsabgaben nachzugehen und sich weitest gehend Aufschluss darüber zu verschaffen, ob seine Zweifel berechtigt sind. Dabei werden desto höhere Sorgfaltsanforderungen an den Betroffenen gestellt, je größer seine Erfahrung im

⁴⁰⁷ Vgl. EuGH - Beirafrio-Indústria de Produtos Alimentares, Lda. ./ Chefe do Servicio da Conferência Final da Alfândega do Porto - Rs. C-371/90, Slg. 92, I-2715 ff.

⁴⁰⁸ EuGH - Foto-Frost ./ HZA Lübeck Ost - Rs. 314/85, Slg. 87, 4199/4233; EuGH - Meccanarte - Rs. C-348/89, Slg. 91, 3277/3307 f., Rn. 25.

⁴⁰⁹ EuGH - HZA Gießen ./ Dtsch. Fernsprecher - Rs. C-64/89, Slg. 90 I-2535/2536, Ls. 2; EuGH - Hewlett Packard - Rs. C-250/91, Slg. 93, I-1819/1846, Rn. 22.

⁴¹⁰ EuG - Günzler Aluminium ./ Kommission - Rs. T-75/96, Slg. 96, II-497/514, Rn. 47.

Handel mit den betreffenden Waren ist.⁴¹¹ So muss der erfahrene Wirtschaftsteilnehmer sich grundsätzlich über die konkrete Rechtslage informieren. Diese Verpflichtung reicht soweit, dass der Betroffene sich gegebenenfalls auch durch die Lektüre der Amtsblätter Gewissheit über das auf seine Geschäfte anwendbare Gemeinschaftsrecht verschaffen muss.⁴¹² Diese Verpflichtung obliegt ihm auch, wenn das zuständige Zollamt selbst nicht über die Amtsblätter der EG verfügt⁴¹³. Denn es kommt nur darauf an, ob die Einsichtnahme objektiv möglich ist; dabei wird auf das Datum abgestellt, das auf dem Amtsblatt als Veröffentlichungsdatum angegeben ist.⁴¹⁴

Abschließend lassen sich die Anforderungen der Rechtsprechung an einen sorgfältigen Wirtschaftsteilnehmer wie folgt zusammenfassen: Am Tag der Veröffentlichung einer Verordnung steht der Wirtschaftsteilnehmer beim Amt für öffentliche Veröffentlichungen der EG in Luxemburg zur Lektüre des Amtsblattes in der entsprechenden Amtssprache bereit, liest den Text kritisch durch und, sofern er das Ganze nicht so recht versteht oder Zweifel hat, verschafft er sich auch noch andere Sprachfassungen des Amtsblattes und studiert diese, wohl unter Zuhilfenahme von Dolmetschern oder Übersetzern, nochmals.

Insbesondere angesichts der zahlreichen Fehler in den Rechtstexten, der kurzfristigen, zuweilen sogar rückwirkenden Inkraftsetzung der EG-Vorschriften⁴¹⁵ muten diese Anforderungen überzogen an und können auch nicht mit dem Ziel der Sicherung der einheitlichen Rechtsanwendung in der Gemeinschaft gerechtfertigt werden.⁴¹⁶

⁴¹¹ EuGH - Dtsch. Fernsprecher - Rs. C-64/89, Slg. 90, I-2535/2557, Rn. 21.

⁴¹² EuGH - Covita /. Elliniko Dimosio - Rs. C-370/96, Slg. 98, I-7711/7712 f., 7743, Rn. 33, 34.

⁴¹³ Vgl. EuGH - Behn VerpackungsGmbH /. HZA Itzehoe - Rs. C-80/89, Slg. 90, 2659/2675 ff., Rn. 11 ff..

⁴¹⁴ So ausdrücklich die Dienstanweisung zur Nacherhebungs-VO (Vorschriftenslg. der BFVerwaltung, Z 1111; Vgl. EuGH - Fa. Racke /. HZA Mainz - Rs. 98/78, Slg. 79, 69/85, Rn. 17; EuGH - Weingut Gustav Decker /. HZA Landau, Rs. 99/78, Slg. 79, 101/112. Auf einen früheren Zeitpunkt - im vorliegenden Fall waren es zwei Wochen vor Veröffentlichung - kann insbesondere für Währungsausgleichsbeträge abgestellt werden, wenn die Kommission bereits vor Veröffentlichung dieser Beträge im Amtsblatt besondere Maßnahmen ergriffen hat, um diese den interessierten Fachkreisen zur Kenntnis zu bringen. In diesem Fall werde kein schutzwürdiges Vertrauen verletzt, das der Anwendung der Beträge vor ihrer tatsächlichen Veröffentlichung entgegenstehen könnte; EuGH, Rs. 99/78, Slg. 79, 111/112, Rn. 8.

⁴¹⁵ Ein jüngeres Beispiel aus dem Bereich des Zollrechts ist die VO (EG) Nr. 82/97 zur Änderung des Zollkodexes, die am 21.1.97 im ABl. 1997, Nr. L 7, S. 1 verkündet wurde, aber bereits zum 1.1.97 in Kraft gesetzt worden ist.

⁴¹⁶ So ausdrücklich die Kritik von Müller-Eiselt, EFA, S. 95/104, der den Zustand als "unhaltbar" bezeichnet.

(cc) Einhaltung aller geltenden Vorschriften

Schließlich setzt das Absehen von der Nacherhebung gemäß Art. 220 Abs. 2 b) voraus, dass bei der Zollanmeldung alle geltenden Vorschriften eingehalten wurden. Dies bedeutet, dass der Anmelder den Zollbehörden alle Angaben liefern muss, die für die beantragte Zollbehandlung der Ware nach den Gemeinschaftsvorschriften oder den nationalen Regelungen erforderlich sind. Ein diesbezüglicher Fehler ist nur in engen Grenzen unschädlich, nämlich dann, wenn die von ihm gutgläubig erstellten unrichtigen oder unvollständigen Angaben die einzigen sind, die er vernünftigerweise kennen oder sich beschaffen konnte, um sie in der Zollerklärung zu verwenden.⁴¹⁷

(2) Grundsatz von Treu und Glauben

Nach dem Grundsatz von Treu und Glauben entfällt die Nacherhebung, wenn der nachträglich zu erhebende Betrag auf einem vorläufigen Antidumping- oder Ausgleichszoll beruht, Art. 220 Abs. 2 i.V.m. Art. 217 Abs. 1 UA 2 a). Diese Ausnahme beruht auf dem vorübergehenden Charakter des vorläufigen Zolls, der später entweder aufgrund einer endgültigen Regelung vereinnahmt oder aufgehoben wird.⁴¹⁸

c. Änderung zu Gunsten des Abgabenschuldners: Erlass und Erstattung und Rückforderungsansprüche des Bürgers gegen den Staat

Die Art. 235 ff. regeln die Modalitäten von Erlass und Erstattung von Zollschulden. Nach den Legaldefinitionen in Art. 235 a) und b) unterscheiden sich Erstattung und Erlass dadurch, dass Erstattung die Rückzahlung eines schon entrichteten Abgabenbetrages darstellt, während Erlass eine Entscheidung bezeichnet, mit der auf die Erhebung der Gesamtheit oder eines Teils der Zollschuld verzichtet wird. Im Gegensatz zum Erlass setzt der Begriff der Erstattung also voraus, dass die Abgabe schon entrichtet wurde.

⁴¹⁷ EuGH - Mecanarte - Rs. C-348/89, Slg. 91, I-3277/3308, Rn. 29.

⁴¹⁸ Dolfen, EuZW 93, 754/758.

aa. Grundfall: Erstattung bzw. Erlass bei Differenz zwischen gesetzlich geschuldetem Betrag und gezahltem bzw. gefordertem Abgabenbetrag

Art. 236 Abs. 1 regelt den Grundfall von Erstattung und Erlass.

(1) Voraussetzungen

Danach werden Einfuhr- oder Ausfuhrabgaben erstattet, soweit nachgewiesen wird, dass der Betrag im Zeitpunkt der Zahlung nicht gesetzlich geschuldet war oder der Betrag entgegen Art. 220 Abs. 2 buchmäßig erfasst worden ist. Dabei erfasst die zweite Alternative insbesondere die Fälle, in denen rechtsgrundlos erhobene Abgaben auf einen Schreib- oder Rechenfehler bei der buchmäßigen Erfassung oder bei der Mitteilung an den Beteiligten oder auf einen entsprechenden Fehler in den von dem Beteiligten eingereichten Unterlagen - etwa einem Rechtsfehler bei der Tarifierung oder des Nichtbeachtens einer Abgabenbefreiung - zurückzuführen sind.⁴¹⁹

Der Erstattungsanspruch ist gemäß Art. 236 Abs. 1 S. 2 ausgeschlossen, wenn die Zahlung oder buchmäßige Erfassung eines gesetzlich nicht geschuldeten Betrages auf ein betrügerisches Vorgehen des Beteiligten zurückzuführen ist.

Der allgemeine Grundsatz, dass der Mitgliedstaat verpflichtet ist, die unter Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht erhobenen Abgaben zu erstatten, erfuhr durch die Rechtsprechung des EuGH eine Modifikation und lässt auch die Berücksichtigung des Grundsatzes der ungerechtfertigten Bereicherung zu. So stellte der Gerichtshof⁴²⁰ fest, dass es einem Mitgliedstaat nicht verwehrt sei, die Erstattung von gemeinschaftswidrig erhobenen Abgaben abzulehnen, wenn nachgewiesen sei, dass die Erstattung zu einer ungerechtfertigten Bereicherung des Anspruchstellers führen würde. Es sei vielmehr Sache der nationalen Gerichte, zu beurteilen, ob der Abgabepflichtige die Abgabenlast ganz oder teilweise auf andere abgewälzt habe und ob die Erstattung an den Abgabepflichtigen gegebenenfalls eine ungerechtfertigte Bereicherung darstellen würde. Denn - so führte der EuGH in dem Verfahren DILEX

⁴¹⁹ Huchatz, in: Witte, ZK, Art. 236 Rn. 4.

⁴²⁰ EuGH - Dilexepor Srl ./ Amministrazione delle Finanze dello Stato - Rs. C-343/96, Slg. 99, I-579 ff.; EuGH - Kapniki Michailidis AE ./ Idryma Koinonikon Asfaliseon - Verb. Rs. C-441/98 und 442/98, Tätigkeitsbericht von EuGH und EuG, Nr. 24/00, S. 21 ff.

EXPORT⁴²¹ aus - würde man in diesen Fällen dem Abgabepflichtigen einen Abgabenbetrag erstatten, dessen Last er gar nicht getragen hat, käme dies einer Doppelzahlung gleich, ohne dass damit die Folgen der Rechtswidrigkeit der Abgabe für den Abnehmer beseitigt wären.

Dabei darf der Nachweis der Bereicherung bzw. Nichtbereicherung aber nicht von innerstaatlichen Vorschriften abhängig gemacht werden, die es dem Antragsteller praktisch unmöglich oder übermäßig schwierig machen, die Erstattung von unter Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht erhobenen Abgaben zu erreichen. Das Gemeinschaftsrecht schließt daher die Anwendung von Vermutungen oder Beweisregeln aus, mit denen dem Wirtschaftsteilnehmer die Beweislast dafür auferlegt wird, dass die ohne Rechtsgrund gezahlten Abgaben nicht auf andere abgewälzt wurden, und die ihn daran hindern könnten, Beweismittel vorzulegen, um eine angebliche Abwälzung zu widerlegen.⁴²²

**(a) Nicht gesetzlich geschuldeter Abgabenbetrag,
Art. 236 Abs. 1 1. Alt.**

Der in Art. 236 Abs. 1 S. 1, 1. Alt. verwandte Begriff des gesetzlich nicht geschuldeten Abgabenbetrages ist im Zollkodex nicht weiter definiert.

(aa) Erhebung nach Ablauf der Verjährungsfrist

In der Literatur wurde daher die Frage aufgeworfen, ob ein gesetzlich nicht geschuldeter Betrag nur dann vorliegt, wenn der Anspruch erloschen ist oder ob der Begriff auch die Fälle umfasst, in denen die Behörde den Abgabenbescheid erst nach Verjährung der Zollschuld, das heißt nach Ablauf der dreijährigen Nacherhebungsfrist, erlassen hat.

Während der Wortlaut nicht eindeutig ist, deutet die Zusammenschau mit Art. 221 Abs. 3 S. 1 darauf hin, dass der Ablauf der Nacherhebungsfrist nicht das Erlöschen der Forderung zur Folge hat, sondern lediglich dazu führt, dass der Anspruch auf Dauer gehemmt ist und nicht mehr geltend gemacht werden kann.⁴²³ Denn gemäß Art. 221 Abs. 3 S. 1 führt das Verstreichen der Nacherhebungsfrist lediglich dazu, dass die Mitteilung an den Zoll-

⁴²¹ EuGH - Dilexepoort Srl ./ Amministrazione delle Finanze dello Stato - Rs. C-343/96, Slg. 99, I-579/611, Rn. 23.

⁴²² EuGH - Kapniki Michailidis AE ./ Idryma Koinonikon Asfaliseon - Verb. Rs. C-441/98 und 442/98, Tätigkeitsbericht von EuGH und EuG, Nr. 24/00, S. 21/24.

schuldner nicht mehr erfolgen darf, also der Anspruch auf Zahlung nicht mehr geltend gemacht werden kann. Der Bestand der Zollschuld selbst wird dadurch nicht tangiert.

Nichts anderes ergibt sich aus Art. 233⁴²⁴, der verschiedene Tatbestände benennt, die originär ein Erlöschen der Zollschuld zur Folge haben. Die Verjährung findet dort insofern Erwähnung, als die Erlöschenstatbestände "unbeschadet der geltenden Vorschriften über die Verjährung der Zollschuld" bestehen. Dabei zeigt die Zulässigkeit der Anwendung der "geltenden Vorschriften", dass in diesem Bereich auch die einzelstaatlichen Regelungen Anwendung finden. Dies bedeutet etwa für den deutschen Wirtschaftsteilnehmer, dass die Verjährung keinen Einfluss auf den Bestand der Forderung selbst hat, sondern sie - wie oben schon angedeutet - nur auf Dauer in ihrer Durchsetzbarkeit hemmt. Der Schuldner kann also nicht mehr verpflichtet werden, die Schuld zu entrichten; zahlt er indes auf eine verjahrte Forderung, hat er auch keinen Erstattungsanspruch, da er ja gerade nicht auf eine Nichtschuld gezahlt hat.

Schließlich kann gegen die hier vertretene Auslegung auch nicht aus der Entstehungsgeschichte des Art. 236 eingewandt werden, dass die in der Vorgängerregelung, Art. 2 VO Nr. 1430/79, noch ausdrücklich vorgesehene Anordnung, dass Erlass und Erstattung nur in Betracht kämen, soweit die Zollschuld "aus einem anderen Grund als wegen Entrichtung des entsprechenden Betrages oder Verjährung erloschen ist"⁴²⁵, nicht in den Tatbestand der Nachfolgebestimmung übernommen worden ist. Denn Sinn und Zweck dieser Vorschrift erschließen sich nur im Zusammenhang mit der vorangestellten Regelung, der zufolge die Verjährung des Anspruches zum Erlöschen der Zollschuld führte. Art. 236, der umfassend den Erstattungsanspruch für alle Fälle der Zahlung auf eine Nichtschuld regelt und diese beiden Vorschriften nicht übernommen hat, führt hinsichtlich des Anspruches auf Erstattung in diesem Bereich zu den selben Ergebnissen, allerdings auf einfacherem Wege.

Daraus ergibt sich, dass ein, den Anspruch auf Erstattung begründender, gesetzlich nicht geschuldeter Betrag nur dann vorliegt, wenn die Zollschuld selbst erloschen ist. Die Zahlung auf einen erst nach Ablauf der Nacherhe-

⁴²³ So wohl Stiehle, in: S/W, ZK, Art. 233 Rn. 6, der die Ansicht vertritt, dass "bewusst nicht vom Erlöschen der Zollschuld gesprochen" wird. Seine Ansicht bleibt aber unklar, da er ebenfalls davon spricht, dass Zollschuld mit Verjährung erlischt.

⁴²⁴ A.A.: Huchatz, in: Lb. des Zollrechts, S. 309, Rn. 1284; so auch Duric, RIW 91, 409/414 hinsichtlich der inhaltsgleichen Regelungen des E-ZK; Witte, in: Witte, ZK, Art. 233 Rn. 3; Zur alten Rechtslage: Müller, in: Regul: Gemeinschaftszollrecht, Kom. zu Art. 2 der VO (EWG) Nr. 1697/79 Rn. 6, S. 1351/1360; Wie hier wohl: Stiehle, in: S/W, ZK, Art. 233 Rn. 6.

⁴²⁵ Vgl. auch FG Hessen, U. v. 4.6.91, EFG 92, 84 (ZfZ 92, 117).

bungsfrist ergangenen Bescheid löst hingegen keine Erstattungspflichtigkeit der Zollbehörden aus.

(bb) Ungültigkeit einer Gemeinschaftsrechtsnorm

Fraglich ist, ob ein Anspruch auf Erstattung oder Erlass auch auf die Ungültigkeit einer Gemeinschaftsrechtsnorm gestützt werden kann. Verneint wurde dies zum Teil⁴²⁶ unter Hinweis auf den Willen des Gesetzgebers: In einer Sitzung des Ausschusses für Zollbefreiungen am 30. Juni 1980 hätten sich die Mitgliedstaaten und die Kommission für diese einschränkende Interpretation ausgesprochen. Auch Art. 2 der VO Nr. 1430/79 deute auf diese Interpretation hin, der, ebenso wie es in der Präambel zum Ausdruck komme, nur fehlerhafte Abgabenfestsetzungen in Einzelfällen erfasse, nicht jedoch allgemeine Fallgestaltungen, wie sie sich bei Ungültig- oder Nichtigerklärung einer Verordnung ergäben. Ungerechtigkeiten könnten in diesen Fällen dadurch vermieden werden, dass der Gerichtshof gemäß Art. 231 EG-V die Rechtsfolgen bezeichne, die als fortgeltend zu betrachten seien und somit die grundsätzliche Rückwirkung der von ihm ausgesprochenen Nichtigerklärung beschränke. Außerdem sei nach Art. 233 EG-V bei Nichtigerklärung einer Verordnung, das Gemeinschaftsorgan, das den Rechtsakt erlassen habe, verpflichtet, die sich aus dem Urteil ergebenden Maßnahmen zu ergreifen; das heißt es müsse auch für die zurückliegende Zeit, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichtshofes für eine Bereinigung der Rechtslage sorgen.

Gegen diese Interpretation sprechen jedoch der Wortlaut des Art. 236 und der Vorgängerregelung des Art. 2 der Verordnung Nr. 1430/79, die keine Anhaltspunkte für eine einschränkende Auslegung bieten. Zudem würde die Beschränkung des Anwendungsbereiches des Art. 236 auf die Fälle unrichtiger Anwendung der Vorschriften eine "Rechtswegspaltung" zur Folge haben: In den Fällen, in denen der Wirtschaftsteilnehmer sein Rückforderungsbegehren auf die Ungültigkeit einer Gemeinschaftsrechtsnorm stützte, wäre er ausschließlich auf nationale oder andere gemeinschaftsrechtliche Anspruchsgrundlagen verwiesen, während ihm in den Fällen, in denen er seinen Anspruch auf die unrichtige Anwendung von Gemeinschaftsvorschriften stützte, zusätzlich die Möglichkeit der Rückforderung gemäß Art. 236 offen stünde. Insbesondere um diese Ungleichbehandlung zu verhin-

⁴²⁶ Müller, in: Regul, Gemeinschaftszollrecht, Kom. zu VO Nr. 1430/79, Art. 2 Rn. 6.

dern, ist die einschränkende Auslegung, die zudem durch den Wortlaut der Vorschrift nicht gedeckt wird, abzulehnen.⁴²⁷

(b) Unzulässige buchmäßige Erfassung

Abgaben sind zu erstatten, wenn sie entgegen den in Art. 220 Abs. 2 festgelegten Verboten buchmäßig erfasst wurden. Insoweit kann also auf die dort geregelten Fälle verwiesen werden.

(2) Verwaltungsverfahren und vorläufige Maßnahmen

Erstattung und Erlass erfolgen gemäß Art. 236 von Amts wegen oder auf Antrag des Betroffenen. Der Antrag muss innerhalb von drei Jahren nach Mitteilung der betreffenden Abgaben bei der zuständigen Zollstelle gestellt werden, Art. 236 Abs. 2. Die Verpflichtung zum Einschreiten von Amts wegen bedeutet jedoch nicht, dass die Behörde zur Nachprüfung jedes Falles verpflichtet ist, dies ist nur der Fall, wenn sie z.B. im Rahmen einer Außenprüfung die erforderlichen Umstände feststellt.⁴²⁸

Bis zur endgültigen Entscheidung über einen Antrag kann die nationale Zollbehörde vorläufige Maßnahmen treffen und die Verpflichtung zur Abgabenentrichtung vorübergehend aussetzen, Art. 222 Abs. 2 i.V.m. Art. 876 a Abs. 1 b) DVO⁴²⁹. Danach kommt in zwei Fällen eine Aussetzung in Betracht: Zum einen, wenn ein Antrag auf Erlass nach Art. 236 gestellt wird, der damit begründet wird, dass die angeforderten Abgaben wegen Art. 220 Abs. 2 b), den so genannten Irrtumsfällen, nicht hätten angefordert werden dürfen und die Zollbehörden der Ansicht sind, dass die Erlassvoraussetzungen vorliegen. Zum anderen in den Fällen, in denen ein auf anderen Gründen beruhender Erlassantrag nach Art. 236 gestellt wird und die in Art. 244 genannten Voraussetzungen vorliegen, Art. 876 a Abs. 1 c) DVO. In beiden Fällen ist grundsätzlich eine Sicherheit zu leisten. Eine Ausnahme von dieser Verpflichtung kommt nur dann in Betracht, wenn der Zollschuldner seinen Antrag auf die Behauptung stützt, dass bei nachträglicher Erfassung die Voraussetzungen des Art. 220 Abs. 2 b) vorlägen, oder Erlass oder Erstat-

⁴²⁷ Huthmacher, a.a.O., S. 37; im Ergebnis so auch: Karpenstein, EuR 80, 258/269; Schwarz, in: S/W, ZK, Art. 236 Rn. 6; Aubin, Haftung, S. 160; vgl. auch Weber, BayVBl. 84, 324.

⁴²⁸ Huchatz, in: Witte, ZK, Art. 236 Rn. 50.

⁴²⁹ Vorschrift eingeführt durch VO (EG) Nr. 12/87, ABl. 1987 Nr. L 9, S. 9, mit Wirkung zum 20.1.97.

tung seien wegen Zurückweisung der Waren, Art. 238, oder aus Billigkeitsgründen, Art. 239, zu gewähren.

**bb. Ausnahmen: Ausschluss von Erstattung/Erlass wegen Verstoßes gegen den Grundsatz von Treu und Glauben, Art. 236 Abs. 1 UA
3 - Betrügerisches Verhalten**

Erstattung und Erlass sind ausgeschlossen, wenn die Zahlung oder buchmäßige Erfassung eines gesetzlich nicht geschuldeten Betrages auf ein betrügerisches Verhalten des Beteiligten zurückzuführen ist, Art. 236 Abs. 1 UA 3. Abzustellen ist also auf die subjektive Seite beim Beteiligten. Diese Regelung beruht auf dem Grundsatz von Treu und Glauben, der als allgemeines Gemeinschaftsprinzip auch im Gemeinschaftszollrecht gilt.⁴³⁰ Den Nachweis für das betrügerische Verhalten muss die Behörde erbringen; der Beteiligte muss lediglich die materiellen Erstattungsvoraussetzungen nachweisen.⁴³¹

Dabei ist betrügerisches Verhalten in Anlehnung an die Rechtsprechung des EuGH⁴³² zu der Vorgängerregelung schon dann anzunehmen, wenn der Beteiligte vorsätzlich falsche Angaben macht, um anderweitige Vorteile zu erlangen. Nicht erforderlich ist es, dass sein betrügerisches Vorgehen - wie es der deutsche Sprachgebrauch im Zusammenhang mit Abgaben erfordern würde - auch eine Abgabenverkürzungsabsicht enthält.⁴³³

cc. Weitere Erlass- und Erstattungstatbestände, Art. 237 - 239

Neben dem in Art. 236 geregelten Grundfall des Erstattungs- und Erlassrechts sehen die Art. 237-239 noch weitere Fälle mit zum Teil von Art. 236 abweichenden Verfahrensmodalitäten vor.

Die in den Art. 237 bis 239 geregelten Tatbestände und die korrespondierenden Bestimmungen der Durchführungsverordnung lassen sich wie folgt unterteilen:

⁴³⁰ FG Berlin v. 27.11.84, ZfZ 85, 342 ff.

⁴³¹ Huchatz, in: Witte, ZK, Art. 236 Rn. 28.

⁴³² EuGH - Deutsche Babcock ./ HZA Lübeck-Ost - Rs. 328/85, Slg. 87, 5119/5140, Rn. 17-19, S. 5141, Nr. 2 des Urteilstenors; im Anschluss an dieses EuGH-Urteil: BFH v. 3.5.90, ZfZ 90, 317 f..

⁴³³ Huchatz, in: Witte, ZK, Art. 236 Rn. 28.

Die Art. 237, 238 und 239 Abs. 1 1. Spiegelstrich i.V.m. Art. 900 DVO legen einen Katalog von konkreten Einzelfällen fest, in denen Erstattung und Erlass möglich ist. Dazu zählen Erstattung und Erlass von Abgaben wegen Zurückweisung der Waren, etwa weil sie im Zeitpunkt der Annahme der Zollanmeldung durch die Zollbehörde schadhaft sind oder den vertraglichen Bedingungen nicht entsprechen, Art. 238. Aus dieser Fallgruppe soll exemplarisch ein Tatbestand dargestellt werden, an dem sich zeigt, dass der EuGH Begriffe des Zollkodexes abweichend von der nationalen Auslegung gemeinschaftsrechtlich interpretiert und dabei das finanzielle Interesse der Gemeinschaft nicht überwiegend berücksichtigt.

Des Weiteren wird die Kommission nach Art. 905 DVO ermächtigt, über alle in Art. 236-238 und in Art. 900 DVO genannten Fälle hinaus in "besonderen Einzelfällen Erstattung oder Erlass zu gewähren, wenn Umstände vorliegen, die nicht auf betrügerische Absicht oder offensichtliche Fahrlässigkeit des Beteiligten zurückzuführen sind". Damit wird anerkannt, dass es über die im Zollkodex und in der DVO aufgezählten Erstattungsfälle erstattungswürdige Sachverhalte gibt. Auf diesem Weg können Billigkeitsgesichtspunkte in die Beurteilung einfließen und Einzelfallgerechtigkeit erreicht werden. Jedoch wird die Entscheidung über diese nicht genau benennbaren Fälle den nationalen Zollverwaltungen entzogen und einer Gemeinschaftseinrichtung zugesprochen.

Anhand dieser Vorschrift und ihrer verfahrensrechtlichen Ausgestaltung soll das im Zollrecht allgemein gewählte Kooperationsmodell zwischen Kommission und nationalen Behörden dargestellt werden (dazu unten).

(1) Erstattung wegen für einer ungültig erklärter Zollanmeldung, Art. 237

Nach Art. 237 werden Abgaben erstattet, wenn die ihnen zugrunde liegende Zollanmeldungen nach der Zahlung für ungültig erklärt worden sind. Es liegt also der Fall einer Zahlung vor, deren Rechtsgrund später wegfällt. Dieser Fall lässt sich nicht mit der allgemeinen Vorschrift des Art. 236 lösen, da im Zeitpunkt der Annahme der Zollanmeldung die Abgabenschuld rechtmäßig war und sie erst im Zeitpunkt der Ungültigkeitserklärung erloschen ist.⁴³⁴

Die Zollanmeldung kann von der Zollbehörde für ungültig erklärt werden, wenn die Zollanmeldung irrtümlich erfolgte, Art. 66 Abs. 1, oder wenn die

⁴³⁴ Huchatz, in: Witte, ZK, Art. 237 Rn. 2, in Abkehr von seiner Ansicht in der 1. Aufl..

Ware dem Zollschuldner nicht überlassen werden kann, Art. 75. Eine irrtümliche Anmeldung i.S.v. Art. 66 liegt vor, wenn der Anmelder nachweist, dass die Waren irrtümlich zu dem in dieser Anmeldung bezeichneten Zollverfahren angemeldet worden sind, Art. 66 Abs. 1 1. Alt.⁴³⁵. Strittig war, ob und wieweit das - bewusst abredewidrige - Verhalten Dritter eine irrtümliche Anmeldung i.S.d. Art. 3 darstellen kann. Dazu vertrat das Finanzgericht Kassel⁴³⁶ die Ansicht, dass sich die Auslegung des Begriffes Irrtums nach § 119 BGB richte. Diese Norm sei im öffentlichen Recht auf verwaltungsrechtliche Willenserklärungen des Bürgers entsprechend anzuwenden. Nach § 119 BGB läge ein Irrtum nur dann vor, wenn sich der Erklärende bei der Abgabe der Willenserklärung über deren Inhalt irre oder eine Erklärung dieses Inhalts überhaupt nicht abgeben wollte. Notwendig sei ein unbewusstes Auseinanderfallen von Wille und Erklärung. Demnach könne das bewusst vorschriftswidrige Verhalten eines Dritten keinen Irrtum des Zollanmelders darstellen; die Gründe des vorschriftswidrigen Verhaltens seien in diesem Zusammenhang nicht entscheidungserheblich. Gegen dieses Urteil wurde eingewandt, dass das Ziel einer gleichmäßigen Anwendung der EG-Vorschriften unterlaufen würde, wenn jeder Mitgliedstaat bei der Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen auf nationale Vorschriften zurückgreife; es müsse vielmehr auf andere Regelungen des Gemeinschaftsrechts abgestellt werden.⁴³⁷

Das Urteil des Finanzgerichtes wurde in der Folge vom EuGH aufgehoben, der ausdrücklich feststellte, dass ein Irrtum i.S.v. Art. 66 auch dann vorliegen könne, wenn der Vertreter des Beteiligten, etwa der Spediteur, bewusst vorschriftswidrig handele.⁴³⁸ Der Gerichtshof hat also eine eigene, vom nationalen Recht unabhängige Auslegung des Begriffs Irrtum vorgenommen, die dem gemeinschaftsrechtlichen Charakter der Norm entsprechen dürfte.

Die Erstattung erfolgt nur auf Antrag, der vor Ablauf der für den Antrag auf Ungültigkeitserklärung der Zollanmeldung vorgesehenen Frist zu stellen ist. Allerdings sieht Art. 66 selbst für den Ungültigkeitsantrag keine Frist vor. Eine solche Frist findet sich jedoch in Art. 251 Abs. 1 DVO. Sie betrifft den Hauptanwendungsfall des Art. 237, nämlich den Fall irrtümlicher Zollan-

⁴³⁵ Diese Regelung entspricht Art. 3 der zuvor geltenden Erstattungs- und Erlass-Verordnung VO (EWG) Nr. 1430/79.

⁴³⁶ U. v. 27.7.88, zitiert nach Ungeheuer, ZfZ 90, 377.

⁴³⁷ Ungeheuer, ZfZ 90, 377/380. (Im Ergebnis stimmte Ungeheuer aber mit der Entscheidung des FG Hessen überein. Zwar lehnte sie den Rückgriff auf § 119 BGB ab, ihres Erachtens scheiterte die Erstattung aber an der mutmaßlichen Herbeiführung des Irrtums.)

⁴³⁸ Huchatz, ZfZ 93, 226/229. (Huchatz, in: Witte, ZK, Art. 237 Rn. 5: Liegt hingegen ein Irrtum der Zollbehörden vor, kann dieser nicht mit Art. 237 korrigiert werden, sondern nur im Rechtsbehelfsverfahren).

meldung. Die Frist beginnt mit Ablauf des Tages der Zollanmeldung und berechnet sich nach der Fristen-Verordnung⁴³⁹.

(2) Erlass und Erstattung aus Billigkeitserwägungen, Art. 239

Erlass und Erstattung aus Billigkeitserwägungen nach Art. 239 Abs. 1 2. Spiegelstrich setzen voraus, dass besondere Umstände vorliegen, die nicht auf betrügerische Absicht oder offensichtliche Fahrlässigkeit des Beteiligten zurückzuführen sind. Betrügerische Absicht liegt vor, wenn der Beteiligte vorsätzlich und in schädigender Absicht in Bezug auf die Abgabenlast gehandelt hat. Insoweit stellt Art. 239 weitergehende Anforderungen als Art. 236, der ein betrügerisches Verhalten auch dann annimmt, wenn keine schädigende Absicht vorliegt.⁴⁴⁰

Offensichtliche Fahrlässigkeit wird angenommen, wenn der Beteiligte von den Verfahrensbestimmungen, von deren Einhaltung grundsätzlich die Erstattung oder der Erlass abhängt, hätte Kenntnis haben müssen, in dem Sinne, dass eine Person in seinem Tätigkeitsbereich und in seiner Lage sie gekannt haben müsste.⁴⁴¹ Dabei müssen insbesondere die Komplexität der Zollvorschriften sowie Erfahrung und Sorgfalt des Wirtschaftsteilnehmers berücksichtigt werden.⁴⁴²

Ein auf Billigkeitserwägungen gestützter Antrag kann innerhalb einer Frist von zwölf Monaten nach Mitteilung der Abgaben an den Zollschuldner bei der zuständigen Zollstelle gestellt werden, Art. 239 Abs. 2.

(a) Antrag des Zollschuldners und Eigeninitiative der Behörde

In dem Antrag müssen auch die Gründe dargelegt werden, die ein Absehen von der Entrichtung der Zollschuld rechtfertigen. Fraglich ist, ob und wie weit die Behörden und Gerichte darüber hinaus berechtigt oder gar verpflichtet sind, Anträge umzudeuten und sie im Hinblick auf andere in Betracht kommende Vorschriften zu prüfen. Diese Frage wird etwa in den Fällen rechtserheblich, in denen der Beteiligte Tatsachen geltend macht, die ei-

⁴³⁹ VO (EWG) Nr. 1182/71, ABl. 1971, Nr. L 124, S. 1; vgl.dazu: Huchatz, in Witte: ZK, Art. 237 Rn. 21.

⁴⁴⁰ Huchatz, in: Witte, ZK, Art. 239 Rn. 20.

⁴⁴¹ Generalanwalt Jacobs in Rs. C-48/98, EuGH - Fa. Söhl & Söhlke ./ . HZA Bremen - Rs. C-48/98, Slg. 99, I-7877/7910.

⁴⁴² EuGH - Fa. Söhl & Söhlke ./ . HZA Bremen - Rs. C-48/98, a.a.O., S. 7879. Dort stellt der EuGH weiter fest (Ls. 2 c)), dass es Sache des nationalen Gerichts sei, auf der Grundlage dieser Kriterien zu beurteilen, ob offensichtliche Fahrlässigkeit vorliegt. Dabei entspricht

nen Sonderfall i.S.v. Art. 239 - Billigkeitsregelung - begründen könnten, er diese Vorschrift aber nicht ausdrücklich nennt. Art. 236 sieht eine ausdrückliche Verpflichtung der Behörden, eine Erstattung oder einen Erlass auch von Amts wegen vorzunehmen nur in den von Art. 236 erfassten Fällen vor; das heißt dann, wenn die Abgaben gesetzlich nicht geschuldet sind oder entgegen Art. 220 Abs. 2 buchmäig erfasst wurden.

Aus dieser Vorschrift könnte im Umkehrschluss gefolgert werden, dass die Behörden in allen anderen Fällen an den Antrag des Beteiligten gebunden sind. Diese mögliche Interpretation lehnte der Gerichtshof in der Entscheidung SEIM⁴⁴³ zu den entsprechenden Vorschriften des Art. 2 der Verordnung Nr. 1430/79 jedoch ab. Dort stellte er fest, dass die nationalen Behörden unabhängig von der Formulierung des Antrags prüfen können, ob die vorgebrachten Gründe einen nicht ausdrücklich genannten Erlass- oder Erstattungstatbestand erfüllen, um dann gegebenenfalls den Erlass der betreffenden Abgaben vorzunehmen.

Diese Berechtigung der nationalen Behörden und Gerichte, einen Erstattungs- oder Erlassantrag im Hinblick auf alle in Betracht kommenden Vorschriften zu untersuchen, hat der EuGH in einer Entscheidung⁴⁴⁴ aus dem Jahre 1999 hinsichtlich der Vorschriften des Art. 900 und 901-904 DVO zu einer Prüfungsverpflichtung ausgestaltet. Danach ist die Zollbehörde oder das nationale Gericht verpflichtet, einen auf Art. 900 Abs. 1, Buchstabe o DVO gestützten Erstattungsantrag, der nach dieser Vorschrift nicht begründet ist, von Amts wegen im Hinblick auf die anderen Vorschriften des Art. 900-904 DVO zu prüfen. Eine weitergehende Prüfung von Amts wegen ist indes nicht vorgeschrieben und würde auch der Systematik des Erstattungs-/Erlassverfahrens zuwiderlaufen. Das Antragserfordernis impliziert ja gerade, dass die Beteiligten die Gründe für den Erlass oder die Erstattung vorbringen und nicht die Behörden verpflichtet sind, Anträge darauf zu untersuchen, ob unabhängig von dem konkreten Vorbringen Erlass oder Erstattung in Betracht kommen.

Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass die Behörden zwar berechtigt sind, den Antrag eines Wirtschaftsteilnehmers über die von ihm geltend

der Begriff der offensichtlichen Fahrlässigkeit des Art. 239 dem der Fahrlässigkeit gemäß Art. 859 VO Nr. 2454/93 (Ls. 2 a)).

⁴⁴³ EuGH - SEIM /. Subdirector-Geral das Alfândegas - Rs. C-446/93, Slg. 96, I-73/114, Rn. 49, 53.

⁴⁴⁴ EuGH - Söhl & Söhlke - Rs. C-48/98, S. 7947, entgegen der Ansicht des Generalanwalts Jacobs, der eine entsprechende Verpflichtung nicht annahm (S. 12). Erstattung oder Erlass sind jedoch auch in diesen Fällen erst möglich, wenn neben den Voraussetzungen der Art. 900 ff. DVO feststeht, dass der Beteiligte weder in betrügerischer Absicht noch offensichtlich fahrlässig gehandelt hat.

gemachten Gründe hinaus darauf zu überprüfen, ob sein Antrag berechtigt ist; eine entsprechende Prüfverpflichtung besteht aber nur hinsichtlich der Fallgruppen des Art. 236, das heißt hinsichtlich der Frage, ob die Abgaben gesetzlich nicht geschuldet sind oder entgegen Art. 220 buchmäßig erfasst wurden.

(b) Verhältnis zur Nacherhebung gemäß Art. 220 Abs. 2

Das Verhältnis von Erstattung oder Erlass in Sonderfällen gemäß Art. 220 Abs. 2 und Nacherhebung aus Billigkeitsgründen i.S.v. Art. 239 ist im Zollkodex nicht ausdrücklich geregelt, erschließt sich aber aus der Auslegung von Sinn und Zweck der Vorschriften. Beide Regelungen sehen ein Absehen von der nachträglichen Forderung der Abgabenschuld vor. Art. 220 b) gründet den Anspruch auf das schutzwürdige Vertrauen des Zollschuldners, Art. 239, auf das Vorliegen besonderer Umstände. In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass sich die Voraussetzungen und mithin die Prüfungsmaßstäbe weitgehend entsprechen.

So prüfte der EuG einen Antrag auf Aufhebung einer Kommissionentscheidung, in der diese eine Erstattung wegen Vorliegens eines besonderen Falles abgelehnt hatte, anhand der Voraussetzungen der Nacherhebung.⁴⁴⁵

Auf gleicher Linie liegt eine zuvor ergangene Entscheidung des Finanzgerichts Düsseldorf, das einen Erlass ausgeschlossen hatte, da der Nacherhebung keine tragenden Gründe entgegen standen.

Die in Art. 220 Abs. 2 b aufgeführten Billigkeitsgründe können sogar als tatbestandliche Ausformungen des Merkmals "besondere Fälle" nach Art. 239 verstanden werden.⁴⁴⁶

(c) Entscheidungen der Kommission, Art. 239 Abs. 1 2. Spiegelstrich i.V.m. Art. 905 DVO - Billigkeitserwägungen

Nach den Bestimmungen der Art. 905 ff. DVO ordnet die Kommission Erstattung oder Erlass der Abgaben an. Die Entscheidung der Kommission richtet sich dabei danach, ob "die Begründung des Antrages auf einen be-

⁴⁴⁵ EuG, ZfZ 96, 247.; s. auch EuGH - Hewlett Packard France - Rs. C-250/91, Slg. 93, I-1819/1853, Rn. 46, 47: So gesehen entspricht die Erkennbarkeit des Irrtums i.S.v. Art. 5 Abs. 2 VO 1697/79 der offensichtlichen Fahrlässigkeit oder betrügerischen Absicht i.S.v. Art. 13 VO Nr. 1430/79, so dass die in dieser Bestimmung der VO Nr. 1430/79 aufgestellten Voraussetzungen im Lichte der Voraussetzungen des Art. 5 Abs. 2 zu würdigen sind. Rn. 47: ... ein bes. Umstand kann vorliegen, wenn sich der Wirtschaftsteilnehmer auf eine unrichtige Auskunft gestützt hat, die eine zuständige Zollbehörde eines anderen Mitgliedstaates als desjenigen, in dem sich die für die Erhebung zuständige Zollbehörde befindet, einer Gesellschaft erteilt hat, die zur selben Gruppe gehört wie der Abgabenschuldner.

sonderen Fall schließen (lässt), der sich aus Umständen ergibt, bei denen weder eine betrügerische Absicht noch eine offensichtliche Fahrlässigkeit des Beteiligten vorliegt", Art. 905 Abs. 1 S. 1. Dabei nahm Generalanwalt JACOBS im Verfahren FIRMA BACARDI GEGEN HAUPTZOLLAMT BREMERHAVEN⁴⁴⁷ einen besonderen Fall an, wenn im Hinblick auf den an der Billigkeit ausgerichteten Regelungszweck des Art. 239 Umstände vorliegen, auf Grund deren sich der Antragsteller in einer Lage befinden kann, die gegenüber derjenigen anderer Wirtschaftsteilnehmer, die die gleiche Tätigkeit ausüben, außergewöhnlich ist.

Der Kommission wird mit dem generalklauselartigen⁴⁴⁸ Begriff der besonderen Umstände gemäß Art. 905 DVO ein weiter Ermessensspielraum eingeräumt. Damit soll gesichert werden, dass neue wirtschaftliche und rechtliche Entwicklungen, die bei der Festschreibung der ausdrücklich geregelten Fälle noch nicht abzusehen waren, berücksichtigt und Gerechtigkeitserwägungen mit einbezogen werden können.⁴⁴⁹ Mit Art. 239 und der entsprechenden Vorgängerregelung des Art. 13 VO (EWG) Nr. 1430/79 hat der Gemeinschaftsgesetzgeber somit "eine auf Billigkeitserwägungen beruhende Generalklausel" eingeführt, die praktisch als Auffangtatbestand für die Fälle dienen soll, die von den speziellen Härtefallregelungen nicht erfasst werden.⁴⁵⁰

Insbesondere aus deutscher Sicht war der Erlass einer gemeinschaftlichen Billigkeitsregelung notwendig geworden, nachdem der EuGH in der Rechtsache BALKAN IMPORT⁴⁵¹ aus dem Jahr 1977 den innerstaatlichen Behörden die Befugnis abgesprochen hatte, einem Billigkeitsantrag stattzugeben, so weit dadurch die Wirksamkeit von Gemeinschaftsrecht beeinträchtigt würde. Wie der Gerichtshof in diesem Urteil ausdrücklich feststellte, sollte dies solange gelten, wie keine gemeinschaftsrechtliche Regelung bestand. Mit der Schaffung einer entsprechenden Regelung in Art. 13 und nunmehr in Art. 239 wurde diese Lücke des Gemeinschaftsrechts geschlossen.

⁴⁴⁶ So ausdrücklich Huchatz, in: Witte, ZK, Art. 239 Rn. 28.

⁴⁴⁷ EuGH - Firma Bacardi GmbH ./ HZA Bremerhaven - Rs. C-253/99, Tätigkeitsbericht von EuGH und EuG, Nr. 03/01 (nur Schlussanträge, dtsch. Fassg.), S. 20.

⁴⁴⁸ So die Formulierung von Huchatz, in: Witte, ZK, Art. 239 Rn. 27, der das Tatbestandsmerkmal "besondere Umstände" unter dem Blickwinkel der Rechtssicherheit für nicht befriedigend hält.

⁴⁴⁹ Huchatz, ZfZ 93, 226/230.

⁴⁵⁰ EuGH - Schoellershammer ./ Kommission - Rs. 283/82, Slg. 83, 4219/4225 f., Rn. 7; ebenso FG Hamburg v. 1.10.84, EFG 85, 129; EuG - Primex Import-Export ./ Kommission - Rs. T-50/96, Slg. 98, II-3773/3805 ff..

⁴⁵¹ EuGH - Balkan-Import ./ HZA Berlin-Packhof - Rs. 118/76, Slg. 77, 1177/1189, Rn. 6.

Weiter hat der EuGH⁴⁵² besondere Umstände in einem Fall angenommen, in dem der Beteiligte die anzuwendenden Vorschriften noch nicht in seiner Landessprache vorfand und der Beamte nicht hinreichend unterrichtet war. Besondere Umstände, die eine Erstattung oder einen Erlass rechtfertigten könnten, stellte der Gerichtshof auch in dem Verfahren DE HAAN BEHEER BV GEGEN INSPECTEUR DER INVOERRECHTEN EN ACCIJNZEN TE ROTTERDAM⁴⁵³ aus dem Jahr 1999 fest. Dort hatten die nationalen niederländischen Behörden im Rahmen von zollrechtlichen Ermittlungen bewusst Verstöße und Unregelmäßigkeiten zugelassen, um einen Ring von Zollschmugglern aufzudecken, deren Identitäten zu ermitteln und Beweismittel zu sammeln. Der Zollschuldner selbst, ein niederländischer Zollagent, wurde von den Behörden weder über die Ermittlungen informiert, noch über den Verdacht in Kenntnis gesetzt, den die Behörden gegenüber seinen Kunden hegten. Er selbst war an den Zollverstößen nicht beteiligt und hatte sich auch keine Unregelmäßigkeiten oder Fahrlässigkeiten zuschulden kommen lassen. Entsprechende Verdachtsmomente wurden von den niederländischen Behörden ebenfalls nicht vorgetragen. Die von den niederländischen Zollbehörden angerufene Kommission hatte die Annahme "besonderer Umstände" abgelehnt. Diese Entscheidung hat der EuGH nunmehr aufgehoben: Wenn es zulässig sei, dass die nationalen Behörden bei der Verfolgung zollrechtlicher Verstöße bewusst die Begehung weiterer Verstöße duldeten, bringe die Inanspruchnahme des unbeteiligten Zollschuldners diesen in eine besondere Situation - welche in diesem Fall von der Kommission nicht ausreichend gewürdigt worden sei.

Fraglich ist, ob neben Art. 239 noch Raum für nationale Billigkeitsvorschriften, insbesondere die Anerkennung weiterer persönlicher Billigkeitsgründe besteht. Während der Wortlaut der Vorschrift eine weite Auslegung zulassen würde, führt die historische Auslegung zu einem anderen Ergebnis:⁴⁵⁴ In ihren Entwurf zur Erstattungsverordnung hatte die Kommission ausdrücklich eine Regelung vorgesehen, die eine Anwendung von nationalen Bestimmungen, welche den Erlass von Abgaben aus persönlichen Gründen vorse-

⁴⁵² EuGH - Oryzomyli Kavallas ./ Kommission - Rs. 160/84, Slg. 86, 1633/1648., Rn. 15 f.; S. auch: EuG - Primex Import-Export - Rs. T-50/96, Slg. 98, II-3773/3816: Besondere Umstände können auch begründet werden durch die mangelhafte Überwachung der Durchführung eines Zollkontingents, die zur gemeinschaftsrechtswidrigen Befreiung von Abschöpfungen führte.

⁴⁵³ EuGH v. 7.8.99 - De Haan Beheer BV ./ Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen te Rotterdam - Rs. C-61/98, Slg. 99, II-5003 ff.

⁴⁵⁴ Schulze, DStR 94, 1139/1141; Gellert, ZfZ 93, 66/67 f. (Die Ansicht Schulzes, Gellert vertrete eine andere Ansicht, ist nicht nachvollziehbar.)

hen, zuließ.⁴⁵⁵ Diese Regelung wurde dann jedoch in der Folge vom Rat gestrichen.⁴⁵⁶ Eine ergänzende Anwendung nationalen Billigkeitsrechts dergestalt, dass auch persönliche Aspekte rechtlich relevant wären, verbietet sich folglich im Bereich des Zollrechts⁴⁵⁷ aus Gründen einer einheitlichen Rechtsanwendung; weitergehende nationale Vorschriften werden überlagert und sind nicht anwendbar.⁴⁵⁸

⁴⁵⁵ Vgl. Art. 21 des Vorschlags für eine Verordnung (EWG) des Rates über den Erlass oder die Erstattung von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben, ABl. (EWG) 1976, Nr. C 54/85.

⁴⁵⁶ Vgl. zur Entstehungsgeschichte: Schulze, DStR 94, 1139/1141.

⁴⁵⁷ Schwarz, in: S/W, ZK, Art. 239 Rn. 78.

Anders ist die Rechtslage, wenn eine Gemeinschaftsregelung keine speziellen Vorschriften über die Erhebung, den Erlass oder die Beitreibung von geschuldeten Abgaben enthält. Nach der Rechtsprechung des EuGH (- Peter /. HZA Regensburg - Rs. C-290/91, Slg. 93, I-2981/3006, Rn. 11-13) können nationale Behörden geschuldeten Abgaben aus (nationalen) persönlichen Billigkeitsgründen erlassen. Voraussetzung ist allerdings, dass die Vorschrift nicht in einer gegenüber dem Erlass rein nationaler Steuerschulden diskriminierenden Weise angewendet wird. Zudem muss die Anwendung der Regelung mit den Zielen des gemeinschaftlichen Systems vereinbar sein. Da der Gerichtshof diese zweite Voraussetzung nicht als erfüllt ansah, lehnte er in dem konkreten Fall - die aber grundsätzlich eingeräumte Möglichkeit - den Erlass von Milchzusatzabgaben aus persönlichen Billigkeitsgründen ab. Diese Entscheidung stellt in gewisser Weise eine Abkehr von der früheren Rechtsprechung dar. Dort entschied der Gerichtshof kategorisch, dass das Gemeinschaftsrecht keinen allgemeinen Grundsatz der Billigkeit kenne und nationale Billigkeitsregeln nicht anwendbar seien. (EuGH - Granaria Graaninkoopmaatschappij /. Produktschap voor Veevoder - Rs. 18/72, Slg. 72, 1163; EuGH - Balkan-Import-Export - Rs. 118/76, Slg. 77, 1177/1189, Rn. 6; EuGH - Lührs /. HZA HH-Jonas - Rs. 78/77, Slg. 78, 169/180; EuGH - Neumann /. BALM - Rs. 299/84, Slg. 85, 3663/3690, Rn. 33: Das Gemeinschaftsrecht kennt keinen allgemeinen Rechtsgrundsatz, nach dem eine geltende Vorschrift des Gemeinschaftsrechts von einer innerstaatlichen Behörde nicht angewendet werden kann, wenn diese Vorschrift für den Betroffenen eine Härte darstellt, die der Verordnungsgeber der Gemeinschaft erkennbar zu vermeiden gesucht hätte, wenn er bei der Normsetzung an diesen Fall gedacht hätte; EuGH - Hoche /. BA f. landwirtschaftliche Marktordnung - Slg. 90, I-2681/2711, Rn. 31. Damit räumte der EuGH dem Grundsatz der einheitlichen Rechtsanwendung des Gemeinschaftsrechts prinzipiellen Vorrang gegenüber dem Grundsatz der Gerechtigkeit im Einzelfall ein. Es ist daher erfreulich, dass der Gerichtshof diese einseitige Rechtsprechung zu Gunsten einer etwas differenzierteren Sicht aufgegeben hat.

Zweifelhaft im Bereich der Verbrauchssteuern, dazu: Streck/Olgemüller, DStR 96, 1105/1108 m.w.N.

⁴⁵⁸ Streck/Olgemüller, DStR 96, 1105/1108; so auch: Huchatz, in: Witte, ZK, Art. 239 Rn. 29.

2. Vergleich mit Regelungen im Bereich des unmittelbaren Gemeinschaftsrechtsvollzuges

a. Allgemeine Regelungen

Der EG-V enthält keine allgemeine Verfahrensregelungen für die Realisierung von Zahlungsverpflichtungen.⁴⁵⁹

Anders sieht es im Bereich des sekundären Gemeinschaftsrechts aus: Vor allem auf dem Gebiet des Kartellrechts setzt die Kommission teilweise erhebliche Bußgelder gegen Unternehmen wegen Verstößen gegen die Art. 81 und 82 EG-V fest. Ausdrückliche Regelungen über das Verfahren der Zahlung von Bußgeldern enthält der EG-Vertrag nicht; auch die EG-Kartellverordnung bestimmt in Art. 15 nur die materiellen Voraussetzungen für die Verhängung einer Geldbuße und gibt einen Rahmen für die Höhe.

Festgesetzte Geldbußen sind in der Regel sofort zu zahlen. Dies gilt auch, wenn das betroffene Unternehmen Nichtigkeitsklage gemäß Art. 230 EG-V gegen die Kommissionsentscheidung erhoben hat, denn die Klage hat gemäß Art. 242 EG-V keine aufschiebende Wirkung; die Fälligkeit einer Geldbuße wird hiervon also nicht berührt.⁴⁶⁰ Bei Zahlungen nach einem festgesetzten Termin, der in der Regel drei Monate nach der Entscheidung liegt⁴⁶¹, fordert die Kommission Verzugszinsen für den Zeitraum der Fristüberschreitung. Die Höhe der Zinsen bestimmt sich nach dem um einen Prozentpunkt erhöhten Leitzins des Mitgliedstaates, in dessen Währung die Geldbuße festgesetzt wurde⁴⁶²; wird die Geldbuße in ECU festgesetzt, gilt der Zinssatz des Europäischen Währungsinstitutes zuzüglich eines Aufschlages⁴⁶³. Eine spezielle Rechtsgrundlage für die Erhebung derartiger Zinsen gibt es nicht. Gerechtfertigt wird die zusätzliche Zinsbelastung mit dem effet utile Argument: Die Kommission müsse Zinsen verlangen können, sonst - so wird argumentiert - würden Klagen gegen Entscheidungen der Europäischen

⁴⁵⁹ Zahlungsverpflichtung im EG-V nur in Art. 228 Abs. 2 EG-V, aber ohne weitere Verfahrensvorschriften. Schadensersatzansprüche als mögliche mittelbare Rechtsfolgen eines Verstößes gegen das Kartellverbot sind hier nicht einzubeziehen, dazu: Koch, in: G/H, EG-V, Art. 85 (a.F.) Rn. 148.

⁴⁶⁰ Dannecker, in: Immenga/Mestmäcker, EG-Wettbewerbsrecht, Bd. II, VO Nr. 17, vor Art. 15 Rn. 102.

⁴⁶¹ Koch, in: G/H, EG-V, Nach Art. 87, Art. 15 Rn. 92.

⁴⁶² Dannecker, a.a.O., VO Nr. 17, Vor Art. 15 Rn. 103.

⁴⁶³ Vgl. Entscheidung der Kommission vom 14.5.97 (Sache IV/34.621.35.059/F-3 - Irish Sugar), ABl. 1997, Nr. L 258, S. 1 v. 22.9.97.

Kommission schon allein deshalb erhoben werden, um die Zahlung der Geldbuße hinauszuzögern und auf diese Weise Zinsen zu sparen.⁴⁶⁴

Hebt der Gerichtshof eine Bußgeldentscheidung der Kommission auf, sind die zu Unrecht gezahlten Geldbußen von der Kommission zu erstatten. Rechtsgrundlage ist Art. 233 Abs. 1 EG-V in Verbindung mit den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Rechtsgrundsätzen über die ungerechtfertigte Bereicherung.⁴⁶⁵

Zweifelhaft ist, ob die Kommission die zurückzuzahlende Bußgeldsumme ihrerseits zu verzinsen hat. Ausdrückliche Regelungen, die dies anordnen oder ausschließen, bestehen nicht. Es ist daher auf die allgemeinen Rechtsgrundsätze zurückzugreifen. In Betracht kommen vor allem die allgemeinen Grundsätze des Bereicherungsrechts, da auch der Anspruch auf Rückzahlung der Hauptsumme ein bereicherungsrechtlicher Anspruch ist. Hierbei ist vor allem das Effektivitätsprinzip zu berücksichtigen, welches das Gericht erster Instanz⁴⁶⁶ heranzieht, um Zinsverpflichtungen bei der Rückzahlung gemeinschaftsrechtswidriger Beihilfen von subventionierten Unternehmen an die Mitgliedstaaten, zu begründen. Rechtsschutz gegen Kommissionsentscheidungen ist nämlich nur dann volumnfähig wirksam, wenn nicht nur der rechtswidrig erhobene Betrag rückerstattet wird, sondern wenn weitergehend gewährleistet wird, dass dem betroffenen Unternehmen aus der geleisteten Zahlung keine Nachteile entstehen; mithin der zu erstattende Betrag angemessen verzinst wird. Entgegen diesem Ergebnis weigert sich die Kommission in der Praxis⁴⁶⁷, bei der Erstattung von Geldbußen Zinsen zu zahlen und setzt sich somit dem Vorwurf des rechtswidrigen Vorgehens⁴⁶⁸ aus. Es ist nicht ersichtlich, wieso ein rechtmäßig handelndes Unternehmen das wirtschaftliche Risiko einer Fehlentscheidung der Kommission zu tragen hat und erhebliche finanzielle Einbußen hinzunehmen hat, während im umgekehrten Fall die Gemeinschaft unter Hinweis auf den Effektivitätsgrundsatz dem rechtswidrig handelnden Unternehmen Zinslasten aufbürdet. Um dem rechtsstaatlichen Gebot, effektiven Rechtsschutz gegen Behörden-

⁴⁶⁴ Vgl. EuGH - AEG-Telefunken ./ Kommission - Rs. 107/82, Slg. 83, 3151/3221, Rn. 141 f.; EuG - Groupement des cartes bancaires "CB" ./ Kommission - Rs. T-275/94, Slg. 95, II-2169/2189, Rn. 46 ff.

⁴⁶⁵ Dannecker, a.a.O., VO Nr. 17, vor Art. 15 Rn. 104; Koch, in: G/H, EG-V, Nach Art. 87, Art. 15 Rn. 92.

⁴⁶⁶ EuG - Groupement des cartes bancaires "CB" ./ Kommission - Rs. T-275/94, Slg. 95, II-2169/2189, Rn. 48.

⁴⁶⁷ Nachweise bei Semrau, EWS 99, 43/47.

⁴⁶⁸ So auch Semrau, EWS 99, 43/48.

akte zu gewähren, gerecht zu werden, müsste die Kommission ihre Praxis in Zukunft ändern.

b. Rückforderung und Nacherhebung

aa. EG-V

Der EG-V enthält nur im Bereich des Beihilfenrechts, das heißt den Art. 87-89 EG-V, Regelungsansätze über die Aufhebung begünstigender Verwaltungsentscheidungen. Danach kann die Kommission einen Mitgliedstaat verpflichten, an Dritte ausgezahlte gemeinschaftsrechtswidrige Beihilfen zurückzufordern. Das Verfahren der Rückforderung bestimmt sich nach dem nationalen Recht des jeweiligen Mitgliedstaates. Dieser Rückgriff auf die nationalen Verfahrensordinungen führt zu unterschiedlichen Modalitäten der Rückabwicklung in den einzelnen Mitgliedstaaten⁴⁶⁹, wobei die nationalen Behörden ihr Vorgehen mit den Erfordernissen der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts in Einklang zu bringen haben.⁴⁷⁰ Schranken der nationalen Rückabwicklungspflicht sind dabei zum einen die Grundsätze des Vertrauensschutzes⁴⁷¹ und der Rechtssicherheit⁴⁷² und zum anderen das Äquivalenzprinzip und der Effektivitätsgrundsatz.⁴⁷³ Dabei sind die durch das Gemeinschaftsrecht gezogenen Grenzen recht weit. So liegt nach der Rechtsprechung⁴⁷⁴ ein Gemeinschaftsrechtsverstoß auch dann nicht vor, wenn nationale Ausschlussfristen für Klagen gegen den Staat auf Rückzah-

⁴⁶⁹ Mederer, in: G/T/E, EG-V, Art. 93 Rn. 64 ff.

⁴⁷⁰ EuGH - Schlüter./. HZA HH - Rs. 94/71, Slg. 72, 307.

⁴⁷¹ Vgl. dazu: EuGH - Oelmühle u. Schmidt Söhne ./ BA f. Landwirtschaft u. Ernährung - Rs. C-298/96, Slg. 98, I-4767/4791 ff., insb. S. 4795.: Ausschluss der Rückforderung einer Gemeinschaftsbeihilfe kann auch auf Wegfall der Bereicherung beruhen. Voraussetzung ist, dass Empfänger bereits zum Zeitpunkt der Bewilligung der Beihilfe den sich daraus ergebenden Vermögensvorteil durch die Zahlung des nach Gemeinschaftsrecht vorgesehenen Richtpreises weitergegeben hat und ein eventueller Regressanspruch gegen seine Lieferanten wertlos wäre. Voraussetzung ist guter Glaube und insoweit die gleiche Voraussetzung wie bei der Rückforderung nationaler finanzieller Leistungen.

⁴⁷² EuGH - RSV ./ Kommission - Rs. 223/85, Slg. 87, 4617/4658 f., ; EuGH - Dtsch. Milchkontor - Rs. 205-215/82, Slg. 83, 2633/2669, Rn. 30 ff.

⁴⁷³ EuGH - Kommission ./ Belgien - Rs. 52/84, Slg. 86, 89/105, Rn. 16; EuGH - Kommission ./ Deutschland - Rs. C-94/87, Slg. 89, 175/192 (Grenze: absolute Unmöglichkeit, die Entscheidung der Kommission durchzuführen); EuGH - Belgien ./ Kommission - Rs. C-142/87, Slg. 90, I-959/1019; EuGH - Italien ./ Kommission (ENI/Lanerossi), Rs. C-303/88, Slg. 91, I-1433/1485.

⁴⁷⁴ EuGH - Edilizia Industriale Siderurgica ./ Ministero delle Finanze - Rs. C-231/96, Slg. 98, I-4951/4990 f., Rn. 33-39 und EuGH - Ministero delle Finanze ./ Spac - Rs. C-260/96, Slg. 98, I-4997/5020, Rn. 20 f. und EuGH - Aprile Srl ./ Amministrazione delle Finanze dello Stato - Rs. C-228/96, Slg. 98, I-7141/7174 f.

lung gemeinschaftsrechtswidrig erhobene Abgaben kürzer sind als entsprechende Fristen für Klagen gegen Private, sofern diese längeren Fristen für alle Klagen auf Erstattung von (staatlichen) Abgaben gelten, also auch für solche, die auf das innerstaatliche Recht gestützt werden.

bb. Sachgebietsspezifische Verfahrensordnungen

(1) Beamtenrecht

Art. 85 BeaSt regelt die Verpflichtung der Beamten zur Rückzahlung zuviel gezahlter Beträge. Danach ist ein ohne rechtlichen Grund gezahlter Betrag zu erstatten, wenn der Empfänger den Mangel des rechtlichen Grundes der Zahlung kannte oder der Mangel so offensichtlich war, dass er ihn hätte erkennen müssen. Eine zeitliche Begrenzung besteht nicht. Dies ist in diesen Fällen aber auch mit dem Grundsatz des Vertrauenschutzes vereinbar, da Art. 85 BeaSt gerade voraussetzt, dass der Beamte kein schützenswertes Vertrauen hat.

(2) Kartellrecht und Antidumpingrecht

Die Verfahrensordnungen sowohl im Bereich des Kartellrechts als auch im Bereich des Antidumpingrechts enthalten keine speziellen Vorschriften über die nachträgliche Änderung von Bescheiden zu Lasten des Betroffenen. In diesem Bereich gelten mithin die von der Rechtsprechung⁴⁷⁵ dazu entwickelten Grundsätze.

c. Erlass und Erstattung

aa. EG-V

Einen unmittelbaren Anspruch auf Erlass oder Erstattung zu Unrecht gezahlter Beträge enthält der EG-V nicht.

Begeht ein Marktteilnehmer Erstattung oder Erlass, muss er zunächst die der Zahlung zugrunde liegende Rechtshandlung des Gemeinschaftsorgans

⁴⁷⁵ S. oben, Kapitel 1, A. III, 2, b., aa.

im Wege der individuellen Nichtigkeitsklage gemäß Art. 230 Abs. 4 EG-V anfechten.

Die Nichtigkeitsklage ist grundsätzlich binnen einer Frist von zwei Monaten zu erheben, Art. 230 Abs. 5 EG-V. Hierbei handelt es sich um eine Ausschlussfrist, mit deren Ablauf das Klagerecht verloren geht. Die Klagefrist soll der Wahrung der Rechtssicherheit dienen, die erfordert, dass die Verfügungen der Gemeinschaftsorgane nicht auf unabsehbare Zeit in Frage gestellt werden.⁴⁷⁶ In diesem Sinne entschied der EuGH, dass Entscheidungen, die vom Empfänger nicht innerhalb der vorgesehenen Fristen angefochten werden, in Bestandskraft erwachsen.⁴⁷⁷ Dabei erstreckt sich die Bestandskraft nicht nur auf den Adressaten der Entscheidung, sondern kann auch den - nur - mittelbar Betroffenen erfassen.⁴⁷⁸

Nach Ablauf der Klagefrist hat der Betroffene die Möglichkeit, Wiedereinsetzung in den vorherigen Stand zu beantragen, wenn er nachweist, dass Zufall⁴⁷⁹ oder höhere Gewalt⁴⁸⁰ die rechtzeitige Vornahme der Handlung verhindert haben. Dann müssen allerdings ungewöhnliche, vom Willen des Betroffenen unabhängige Schwierigkeiten vorliegen, die selbst bei Beachtung aller erforderlichen Sorgfalt unvermeidbar waren.⁴⁸¹ Liegt ein Wiedereinsetzungsgrund vor, so gilt die nachgeholt Prozesshandlung als rechtzeitig bewirkt.

⁴⁷⁶ Krück, in: G/T/E, EG-V, Art. 173 Rn. 61; EuGH - Kommission ./ Belgien - Rs. 156/77, Slg. 78, 1881/1896.

⁴⁷⁷ EuGH - TWD Deggendorf ./ BMWi - Rs. C-188/92, Slg. 94, I-833/853, Rn. 17 unter Berufung auf: EuGH - Collotti ./ Gerichtshof - Rs. 20/65, Slg. 65, 1112/insb. 1117.

⁴⁷⁸ vgl. EuGH - Wiljo NV ./ Belgischer Staat - Rs. C-178/95, Slg. 97, I-585/603 f., Rn. 20 f.

⁴⁷⁹ EuGH - Società Industriale Metalurgica di Napoli ./ Hohe Behörde der EGKS - Rs. 25 u. 26/65, Slg. 67, 42/56.

⁴⁸⁰ EuGH - Ferriera Valsabbia SpA ./ Kommission - Rs. 209/83, Slg. 84, 3089/3097, Rn. 21: Höhere Gewalt: Sachfremde Umstände, die den Eintritt des fraglichen Ereignisses unmöglich machen.(Nach italienischem Recht: Kriterium: Sorgfalt eines ordentlichen Familienvatertes (Rn. 17)).

⁴⁸¹ EuGH -Bayer- Rs. C-195/91, aus: European Law Press v. 6.3.95, S. 7 f.

Beachte: Die Zweimonatsfrist verlängert sich um die zusätzlichen Verfahrensfristen, die der Gerichtshof mit Rücksicht auf die räumliche Entfernung des Klägers vom Großherzogtum Luxemburg gemäß Art. 81 § 2 VerfO festgesetzt hat.

bb. Sachgebietsspezifische Verfahrensordnungen

(1) Beamtenrecht und Kartellrecht

Das Beamtenstatut enthält keine speziellen Vorschriften über die Geltendmachung von Ansprüchen der Beamten gegen die Behörde auf Erstattung von Beträgen. In diesen Fällen - wenn etwa die Behörde zu hohe (Sozial-) Abgaben gefordert hat - kann der Beamte die Rückerstattung der Beträge nach den allgemeinen Regeln des EG-V fordern.

Spezielle Verfahrensvorschriften hinsichtlich Erlass oder Erstattung finden sich auch nicht in der VO Nr. 17, so dass auch im Kartellrecht die oben skizzierten Regelungen des EG-V gelten.

(2) Antidumpingrecht

Nach der Antidumping-Verordnung hat der Beteiligte einen direkten⁴⁸² Rückerstattungsanspruch gegen die Gemeinschaft, wenn die erhobene Abgabe die tatsächliche Dumpingspanne oder den tatsächlichen Betrag der Subvention unter Berücksichtigung der Anwendung gewogener Durchschnitte übersteigt.

Das Verfahren ist detailliert ausgestaltet: Die Rückerstattung erfolgt nur auf Antrag. Antragsberechtigt sind die Einführer der vom Zoll betroffenen Waren. Der Antrag ist an die Kommission zu richten und bei der zuständigen Behörde des Mitgliedstaates einzureichen, auf dessen Gebiet die Ware in den zollrechtlich freien Verkehr überführt wurde. Die zuständigen innerstaatlichen Behörden - in Deutschland das Bundeswirtschaftsministerium - leiten den Antrag gegebenenfalls mit einer eigenen Stellungnahme an die Kommission. Diese prüft den Antrag und die ihm beigefügten Beweismittel. Im Laufe des Verfahrens erhält der Antragsteller Gelegenheit zur Stellungnahme, die bei der Entscheidung zu berücksichtigen ist. Vor Erlass der Entscheidung über den Antrag unterrichtet die Kommission die Mitgliedstaaten

⁴⁸² Zur früheren Rechtslage: Weber, EuR 86, 1/21: Danach war der Antrag an den jeweiligen Mitgliedstaaten zu richten und wurde an die Kommission weitergeleitet, die in Konsultation mit den Mitgliedstaaten selbst über den Antrag entschied. Der Rückerstattungsanspruch war somit materiell wie verfahrensrechtlich vom Gemeinschaftsrecht vorgegeben, so dass dem Mitgliedstaat beim Vollzug praktisch kein Spielraum mehr verblieb. Gleichwohl musste der Einführer bei einem ablehnenden Rückerstattungsbescheid der nationalen Zoll- oder Finanzverwaltung den innerstaatlichen Rechtsbehelf einlegen, was wegen der relativ kurzen Fristen zu verfahrensrechtlichen Schwierigkeiten führen konnte.

vom Ergebnis ihrer Prüfung und gibt eine vorläufige Stellungnahme ab. Erheben die Mitgliedstaaten innerhalb eines Monates keine Einwände, kann die Kommission eine endgültige Entscheidung gemäß ihrer Stellungnahme treffen. In allen übrigen Fällen sind die Mitgliedstaaten vor Erlass der Entscheidung über den Beratenden Ausschuss zu konsultieren. Die Kommission ist im Rückerstattungsverfahren grundsätzlich nicht verpflichtet, von Amts wegen eigene Ermittlungen zur Überprüfung der vom Antragsteller vorgebrachten Behauptungen und vorgelegten Beweismittel vorzunehmen. Die in den einschlägigen Antidumping- und Subventionsvorschriften festgelegten Untersuchungspflichten der Kommission gelten nach ihrem Wortlaut und ihrer systematischen Stellung nur für das Untersuchungsverfahren.

Die Antragsfrist beträgt drei Monate. Sie beginnt in dem Zeitpunkt, in dem die zu erhebenden endgültigen Zölle von den zuständigen innerstaatlichen Behörden ordnungsgemäß festgesetzt wurden oder in dem eine Entscheidung des Rates im Untersuchungsverfahren erging, die auf der Grundlage eines vorläufigen Zolls einbehaltenen Sicherheiten endgültig zu vereinnahmen, Art. 16 Abs. 2 VO Nr. 2176/84; Entscheidung Nr. 2177/84/EGKS. Diese Regelungen überlagern nationale Verfahrensfristen, wie den Einspruch nach §§ 348, 355 AO einschließlich der dort geltenden einmonatigen Frist.⁴⁸³

Das Verfahren schließt mit einer verbindlichen Entscheidung der Kommission ab, die an den Einführer, der den Antrag gestellt hat, gerichtet ist sowie gegebenenfalls an den Mitgliedstaat, bei dem der Antrag einzureichen war.

3. Vergleich mit den Verfahrensregelungen der Mitgliedstaaten

a. Allgemeines

Im Bereich der Nacherhebung werden mit Inkrafttreten des Zollkodexes im Bereich des gemeinschaftlichen Zollrechts die entsprechenden Bestimmungen der nationalen Rechtsordnungen vollständig überlagert.

⁴⁸³ Vgl. zu allem: Ress, Verwaltung und Verwaltungsrecht in der Bundesrepublik Deutschland unter dem Einfluss des europäischen Rechts und der europäischen Gerichtsbarkeit, S. 199/200.

b. Erlass und Erstattung

Erlass und Erstattung von Eingangs- und Ausfuhrabgaben sind in den verschiedenen Mitgliedstaaten ausführlich geregelt. Mit Einführung der gemeinschaftlichen Erstattungs- und Erlassverordnung am 1. Juli 1980 wurden diese Regelungen - soweit sie gemeinschaftliche Abgaben zum Gegenstand haben - durch die Bestimmungen des unmittelbar anwendbaren EG-Rechts überlagert. Eine Darstellung der zuvor geltenden nationalen Verfahrensvorschriften soll zeigen, ob und gegebenenfalls welche inhaltlichen Veränderungen sich aus dieser Überlagerung durch das europäische Recht ergeben haben.

Angesichts des Umstandes, dass im Zollkodex die Bestandskraft des Abgabenbescheides in Anbetracht des von dem Rechtsbehelfsverfahren gegen diesen unabhängigen Erlass-/Erstattungsverfahren mit seiner dreijährigen Antragsfrist, sollen die Regelungen der deutschen Abgabenordnung vor allem darauf untersucht werden, wie sie sich zu diesem Prinzip verhalten.

aa. Deutschland

In der Abgabenordnung wird zwischen der Erstattung aus Rechtsgründen, § 37 Abs. 2 AO und Erlass und Erstattung aus Billigkeit, §§ 163, 227 AO, unterschieden. Dabei zeichnet sich die Gewährung einer Erstattung aus Billigkeitsgründen dadurch aus, dass sie eine Ermessensentscheidung darstellt. Der Pflichtige hat mithin auf die Billigkeitsmaßnahme keinen Rechtsanspruch, den er mittels eines Rechtsbehelfs durchsetzen könnte. Sonder er kann nur verlangen, dass unter pflichtgemäßener Handhabung des Ermessens nach gleichen und sachgerechten Maßstäben frei von Willkür entschieden wird.⁴⁸⁴

(1) Erstattung aus Rechtsgründen, § 37 Abs. 2 AO

Nach § 37 Abs. 2 AO besteht ein Anspruch auf Erstattung, wenn eine Abgabe ohne rechtlichen Grund entrichtet wurde. Ihrem Wesen nach ist die Erstattung mithin der Ausgleich ungerechtfertigter Vermögensverschiebungen zwischen den Partnern desselben Steuerschuldverhältnisses bzw. deren Rechtsnachfolgern.⁴⁸⁵ Als rechtlicher Grund gilt der Steuerbescheid. Der Er-

⁴⁸⁴ K/H, AO, § 163 Rn. 2.

⁴⁸⁵ K/H, AO, § 37 Rn. 6.

stattungsanspruch kann daher nur mit Erfolg geltend gemacht werden, wenn der Bescheid nach formellem Recht aufgehoben und geändert werden kann.⁴⁸⁶ § 37 Abs. 2 AO selbst kann in keinem Fall die Änderung oder Aufhebung eines bestandskräftigen Verwaltungsaktes begründen. Die Vorschrift umschreibt lediglich allgemein den öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch, ohne selbst die Grundlage für seine Entstehung zu schaffen. Der Erstattungsanspruch ist auf die Beseitigung der Folgen des angegriffenen Verwaltungsaktes gerichtet. Nach Unanfechtbarkeit des der Leistung zugrunde liegenden Verwaltungsaktes kann der Steuerpflichtige sich nicht mehr darauf berufen, dass der von ihm erfüllte - oder zu erfüllende - Anspruch keinen rechtlichen Grund habe; der Mangel der materiell-rechtlichen Begründetheit wird insoweit durch die Unanfechtbarkeit des Verwaltungsaktes geheilt.⁴⁸⁷ Der Anspruch nach § 37 Abs. 2 AO vermag die formelle Bestandskraft des Verwaltungsaktes also nicht zu beeinflussen, sondern ist ihr gewissermaßen nachgeordnet. Entsprechend schließt die formelle Bestandskraft des Steuerbescheides den Erstattungsanspruch nach § 37 Abs. 2 AO aus.

(2) Erstattung und Erlass aus Billigkeitsgründen, §§ 163 und 227 AO

§ 163 AO regelt den Erlass von Steuern aus Billigkeitsgründen im Rahmen des laufenden Festsetzungsverfahrens durch eine abweichende Festsetzung. Die durch Tatbestandsverwirklichung entstandene Steuer, die später in einem Erlassverfahren doch wieder aus Billigkeitsgründen zu erlassen wäre, wird gar nicht erst festgesetzt. Da der Verwaltungsakt erst nach Ablauf des Festsetzungsverfahrens Bestandskraft erlangt, kann das Rechtsinstitut des § 163 AO die formelle Bestandskraft nicht beeinträchtigen.⁴⁸⁸

⁴⁸⁶ T/K, AO, § 37 Rn. 12. Da es hier nicht um die Entstehung des Erstattungsanspruches geht, ist die Kontroverse zwischen den Anhängern der formellen Rechtsgrundtheorie und denen der materiellen Rechtsgrundtheorie hier ohne Belang und wird daher nicht näher dargestellt. Dieser Streit erstreckt sich nämlich nicht auf die Voraussetzungen der Durchsetzung des Erstattungsanspruches, da insofern übereinstimmend angenommen wird, dass ein bestandskräftiger Verwaltungsakt dem entgegensteht. Die formelle und die materielle Rechtsgrundtheorie über die Entstehung von steuerrechtlichen Erstattungsansprüchen führen also zu denselben Ergebnissen, soweit es um die verfahrensrechtliche Durchsetzung der Ansprüche geht. Die Rechtsfolgen nach der materiellen und der formellen Rechtsauffassung sind nur dort unterschiedlich, wo es unabhängig von der Durchsetzung auf die Entstehung und den Bestand des Erstattungsanspruches ankommt. Das ist insbesondere bei der Verjährung und bei der Verwirkung der Fall, die beide die Entstehung des Anspruchs voraussetzen. Ausführlich dazu: Hein, DStR 90, 301 ff, insb. S. 305.

⁴⁸⁷ K/H, AO, § 37 Rn. 6.

⁴⁸⁸ Eine Ausnahme von diesem Grundsatz besteht nur dann, wenn der Steuerpflichtige im Vertrauen auf die Richtigkeit der Verwaltungsauffassung noch innerhalb der Rechtsbehelfsfrist einen Antrag auf Erlass nach § 163 AO stellt, der vorgebrachte Billigkeitsgrund in Wahrheit jedoch gegen die Rechtmäßigkeit des Steuerbescheides spricht, die Entscheidung aber erst nach Bestandskraft ergeht, so dass nunmehr die Möglichkeit einen Rechtsbehelf einzulegen, ausscheidet (Bormann, DStR 83, 565/567). In einem solchen Fall unverschulde-

Dem gegenüber ist der Anwendungsbereich des § 227 AO erst nach Abschluss des Festsetzungsverfahrens, mithin nach Eintritt der formellen Bestandskraft eröffnet. Im Erhebungsverfahren hat die Behörde die Möglichkeit, auf die bestandskräftig festgesetzten Steuerbeträge zu verzichten, wenn die Erhebung "nach Lage des einzelnen Falles unbillig" wäre; die Steuerfestsetzung als solche bleibt davon unberührt. Die Billigkeitsregelung soll ein vom Gesetz gedecktes, im Einzelfall aber vom Gesetzgeber nicht gewolltes Ergebnis vermeiden.⁴⁸⁹ Im Wege des Antrages auf Erstattung aus Billigkeit könnte die formelle Bestandskraft einer Entscheidung unterlaufen werden, wenn die Rechtswidrigkeit einer Entscheidung einen - sachlichen - Billigkeitsgrund i.S.d. § 227 AO darstellte und über den Zeitraum der Klagefrist hinaus mittels eines Antrags nach § 227 AO geltend gemacht werden könnte. Sachliche Unbilligkeit liegt vor, wenn nach dem erklärten oder mutmaßlichen Willen des Gesetzgebers angenommen werden kann, dass der Gesetzgeber die im Billigkeitsweg zu entscheidende Frage, hätte er sie geregelt, i.S. der Billigkeitsmaßnahme entschieden hätte.⁴⁹⁰ Systematisch zählt die Rechtswidrigkeit einer Entscheidung nicht zu den Unbilligkeitsgründen und wird im Verfahren nach § 227 AO in der Regel auch nicht überprüft. Daher können in einem Billigkeitsverfahren grundsätzlich nicht solche Einwendungen vorgebracht werden, die in einem Rechtsbehelfsverfahren gegen den Festsetzungsbescheid hätten geltend gemacht werden können und müssen. Denn es ist nicht Sinn des Verfahrens nach § 227 AO nochmals auf einen rechtskräftig abgeschlossenen Steuerfall einzugehen.⁴⁹¹ Es liegt daher regelmäßig keine missbräuchliche Anwendung des Ermessens vor, wenn die Finanzbehörden unter Hinweis auf die Unanfechtbarkeit des den Anspruch festsetzenden Verwaltungsaktes einen Billigkeitserlass ablehnen, wenn dieser mit Einwendungen gegen den Anspruch begründet wird.⁴⁹² Von diesem Grundsatz wird nur in besonderen Ausnahmefällen abgewichen: Etwa, wenn die Steuerfestsetzung offensichtlich und eindeutig fehlerhaft ist und es dem Steuerpflichtigen aus besonderen Gründen nicht möglich und nicht zumutbar war, gegen die Rechtswidrigkeit vorzugehen.⁴⁹³ Des Weiteren kann im Erlassverfahren ausnahmsweise die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung geprüft werden, wenn die Verwaltung selbst dazu beigetragen hat,

ter Versäumnis wertete das FG Berlin (U. v. 18.3.82, EFG 82, 595) den Erlassantrag als Rechtsbehelf und eröffnete so den Weg für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Entscheidung.

⁴⁸⁹ Rüsken, in: Klein, AO, § 163 Rn. 7; vgl. BFH BStBl. 59, 69, BStBl. 72, 503, 918.

⁴⁹⁰ ebd. vgl. BFH, BStBl. 73, 271.

⁴⁹¹ BFH v. 31.1.63, HFR 225.

⁴⁹² K/H, AO, § 227 Rn. 4, unter Hinweis auf die Rechtsprechung des BFH.

dass die Steuerfestsetzung unanfechtbar geworden ist.⁴⁹⁴ Diese beiden Fallgruppen lassen sich zum einen mit der Nichtigkeit eines Verwaltungsakts bei offensichtlicher Fehlerhaftigkeit vergleichen und zum anderen mit Fällen des Verstoßes gegen den Grundsatz von Treu und Glauben.⁴⁹⁵

Die Darstellung zeigt, dass bestandskräftige Verwaltungsakte nur unter sehr engen Voraussetzungen in Erlassverfahren auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft werden. Dabei führen diese Ausnahmen nicht zu einer Aushöhlung der Bestandskraft von Verwaltungsakten, denn es werden solche Einwendungen des Pflichtigen nicht berücksichtigt, die er bereits im rechtskräftig abgeschlossenen Festsetzungsverfahren hätten geltend machen können. Das Erlassverfahren kann daher niemals als Ersatz bzw. zur Nachholung eines versäumten Rechtsbehelfs dienen⁴⁹⁶ und beeinträchtigt das Prinzip der Bestandskraft von Verwaltungsakten folglich nicht.⁴⁹⁷

bb. Frankreich

Die Regelungen im C.D. sind nicht besonders detailliert und entsprechen - soweit vorhanden - den nunmehr vorrangig anzuwendenden Bestimmungen des Zollkodexes⁴⁹⁸.

Gemäß Art. 352 C.D. können zu Unrecht entrichtete Zölle und Abgaben auf Antrag innerhalb von drei Jahren rückerstattet werden. Antragsberechtigt ist der Zollschuldner aber nur, soweit er die Zahlung der Abgaben nicht auf einen Dritten, etwa den Käufer der Waren, abgewälzt hat, Art. 352 bis C.D. Dabei bestimmt sich die Zulässigkeit des Antrages unabhängig davon, ob dem Betroffenen noch die Möglichkeit offen steht, die der Zahlung gegebenenfalls zugrunde liegende Erhebungsentscheidung anzufechten, da es ihrer vorherigen Aufhebung nicht bedarf. Genau wie im Zollkodex spielt auch im

⁴⁹³ BFH v. 30.04.81, BStBl. II, 611.

⁴⁹⁴ Näheres hierzu T/K, AO, § 227 Rn. 25; Bormann, DStR 83, 565/568.

⁴⁹⁵ T/K, AO, § 227 Rn. 22.

⁴⁹⁶ K/H, AO, § 227 Rn. 4.

⁴⁹⁷ So auch die Einschätzung von Friedrich, DStJ (11) 1988, S. 97/100. Auf § 172 Abs. 1 Nr. 1 AO braucht hier nicht eingegangen zu werden, da diese Vorschrift zwar für Zölle und Verbrauchssteuern gilt, jedoch ausdrücklich nicht für solche die dem Anwendungsbereich des Zollkodexes unterfallen. Darüber hinaus gibt es zwar keine bestimmte Frist, innerhalb derer ein Antrag auf Änderung gemäß § 172 Abs. 1 a AO gestellt werden muss, eine Entscheidung zu Gunsten des Steuerpflichtigen ist jedoch nur möglich, wenn und soweit er vor Ablauf der Rechtsbehelfsfrist der Änderung zugestimmt oder einen Antrag gestellt hat. (K/H, AO, § 172 Rn. 3 a)cc)).

⁴⁹⁸ So die Einschätzung von Berr/Tréneau, a.a.O., S. 223, Rn. 398, hinsichtlich des Verhältnisses von Code douanier und Zollkodex.

französischen Recht die Bestandskraft des Abgabenbescheides keine Rolle für Erlass und Erstattung.

cc. England

Anders als die kontinentalen Rechtssysteme unterscheidet das englische Recht nicht zwischen Nichtigkeit und Anfechtbarkeit von Verwaltungsent-scheidungen. Dies hat zur Folge, dass nicht nur der Widerruf von Verwaltungsakten ausscheidet, sondern auch jede Bestands- oder Rechtskraft derselben.⁴⁹⁹

Begehrt der Zollschuldner die Rückzahlung geleisteter Abgaben, kann er direkt auf Rückzahlung klagen. Denn die Erstattung ist nicht von einer entsprechenden Entscheidung der Behörde abhängig und es bedarf auch keiner vorherigen Aufhebung des Erhebungsverwaltungsaktes.⁵⁰⁰ Hintergrund dieser Regelung ist die privatrechtliche Natur des Rückzahlungsanspruches - auch gegenüber den Zollbehörden - wobei von der fiktiven Existenz eines privatrechtlichen Vertrages ausgegangen wird. Entsprechend verjährt der Anspruch sechs Jahre nach Entdeckung des Grundes (Sec. 9 (1) des Limitation Act 1980). Nach Ablauf dieser Frist bleibt die Pflicht zur Rückzahlung zwar weiterhin bestehen, aber es gibt keine Klagemöglichkeit mehr.⁵⁰¹

Der Antrag auf Rückzahlung einer zu Unrecht erhobenen Abgabe war immer dann ausgeschlossen, wenn das Geld freiwillig aufgrund eines Rechtsirrtums (mistake of law)⁵⁰² gezahlt worden war; nur wenn der Zahlung ein Irrtum über den Sachverhalt (mistake of fact) zugrunde lag, kam ein Rückerstattungsanspruch in Betracht. So bildete die Annahme, eine Maßnahme der Verwaltung sei gesetzmäßig, obwohl sie in Wirklichkeit nichtig ist, einen Rechtsirrtum und begründete keinen Rückzahlungsanspruch. Durch diese Regel schützte das englische Recht, das keine Bestandskraft von Maßnahmen der Verwaltung kennt, die öffentlichen Kassen.⁵⁰³

⁴⁹⁹ Riedel, Kontrolle der Verwaltung im englischen Rechtssystem, S. 88 ff.; Huthmacher, Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts, S. 269.

⁵⁰⁰ Wie die Rechtsprechung in dem Verfahren O'REILLY v. MACKMAN ((1983) 2 A.C. 237; s. auch: De Smith's/Woolf/Jowell, a.a.O., S. 928 f.) aus dem Jahr 1983 festgestellt hat, können Entscheidungen der Zollbehörden grundsätzlich im Wege des appeal oder der judicial review angefochten werden.

⁵⁰¹ Schwarze, Eur. VerwR., Bd. II, S. 882; Huthmacher, a.a.O., S. 269.

⁵⁰² Die Rechtsirrtumsregel (mistake of law rule) wird in der Regel aus dem Urteil Bilbie v. Lumley (2 East 469, 102 ER 448) abgeleitet, s. dazu: Meier, JZ 99, 555/558; Wade/Forsyth, a.a.O., S. 804 f..

⁵⁰³ Meier, JZ 99, 555/559, und ausführlich zur Rechtsirrtumsregel.

Die englischen Gerichte versuchten die teilweise ungerechten Folgen dieser starren Regel auf verschiedenen Wegen zu umgehen. Zum einen wurde der Begriff des Tatsachenirrtums, der zu einem Anspruch auf Rückerstattung führte, sehr weit ausgelegt und auch Rechtsirrtümer als Tatsachenirrtümer erfasst.⁵⁰⁴ Zum anderen wurde unter Rückgriff auf die Doktrin der duress (Härtefall), ein Rückzahlungsanspruch zugelassen, wenn die Zahlung unfreiwillig erfolgt war, denn in diesen Fällen sei ein Rechtsirrtum ausgeschlossen. Dies wurde etwa bejaht, wenn der Betroffene nur gezahlt hatte, um sicherzustellen, dass die Verwaltung einer Leistungspflicht nachkam, wie etwa die Rückgabe von Eigentum oder die Erteilung einer Erlaubnis oder Lizenz.⁵⁰⁵ In der Folge wurde der Begriff der Duress weit über seinen ursprünglichen Bedeutungsgehalt ausgedehnt und auch dann herangezogen, wenn ein Ungleichgewicht zwischen den Parteien bestanden hatte, dergestalt, dass eine der Parteien weniger schuldhaft gehandelt hatte. Andererseits stellte allein die Zahlung einer rechtswidrigen Abgabenforderung aus Furcht vor einem Strafverfahren noch keine unfreiwillige Zahlung im Sinne der Duress-Doktrin dar.⁵⁰⁶

Diese - trotz der skizzierten Ausnahmen sehr starre - Rechtslage ist von der Literatur⁵⁰⁷ unter Hinweis auf das Rechtsstaatsprinzip immer wieder beanstandet worden. Es sei zweifelhaft, ob die öffentliche Hand tatsächlich vor einer Flut von Rückforderungsansprüchen als Folge ihres rechtswidrigen Handelns geschützt werden müsse. Doch selbst wenn dieser Schutz erforderlich sei, könne er besser durch Sonderregelungen wie etwa kurze Klagefristen verwirklicht werden als durch den pauschalen Ausschluss des Rückforderungsanspruches.

Diese Kritik hat das House of Lords in der Entscheidung WOOLWICH⁵⁰⁸ aus dem Jahr 1992 aufgenommen und eine Abkehr von der Rechtsirrtumsregel vorgenommen. In Änderung der bisherigen Rechtslage wurde ein allgemeiner Bereicherungsanspruch bei rechtswidrig erhobenen Abgaben ohne weitere Tatbestandsvoraussetzungen bejaht. Einschränkungen zum Schutz der öffentlichen Kassen wurden dem Gesetzgeber überlassen.

⁵⁰⁴ Cooper v. Phibbs (1867) LR 2 HL 149; George Jacobs Enterprises Ltd. v. City of Regina (1964) 44 DLR (2d) 179 (mistake as to validity of byelaw held mistake of fact).

⁵⁰⁵ Irving v. Wilson (1791) 4 TR 485 (recovery of property); Morgan v. Palmer (1824) 2 B & C 729 (liquor licence); Brocklebank Ltd. v. R. (1925) 1 KB 52 (licence to sell ship); s. auch Wade/Forsyth, a.a.O., S. 805 m.w.N. aus der Rspr.

⁵⁰⁶ William Whiteley Ltd. v. R. (1909) 101 LT 741 (tax on male servants); s. auch: Meier, JZ 99, 555/559 m.w.N. aus der Rspr.

⁵⁰⁷ Wade/Forsyth, a.a.O., S. 804/806.

⁵⁰⁸ Woolwich Equitable Building Society v Inland Revenue Commission (1993) AC 70, Anm. Meier, ZEuP 95, 285.

Für das Zollrecht ist diese Entscheidung insofern bedeutsam, als mit der Aufhebung der Rechtsirrtumsregel, einer einmaligen Ausgestaltung innerhalb der nationalstaatlichen Regelungen, ein deutlicher Schritt auf dem Weg zu einer Annäherung der englischen an die gemeinschaftliche Rechtsordnung vorgenommen wurde. Dabei lässt die WOOLWICH-Entscheidung allerdings nicht ausdrücklich erkennen, ob die Abschaffung der Rechtsirrtumsregel auf den Einfluss des europäischen Gemeinschaftsrechts zurückzuführen ist.

4. Zwischenergebnis

Die Bestimmungen des Zollkodexes über die Änderung und Aufhebung von Abgabenbescheiden entsprechen im Wesentlichen den in anderen Bereichen des Gemeinschaftsrechts geltenden Grundsätzen. Dabei lassen sich die äußerst detaillierten zollrechtlichen Regelungen des Zollkodexes und der DVO in weiten Teilen auf Entscheidungen des EuGH und des EuG zurückführen. Entsprechend weist auch die nicht abschließende Liste von Einzelfällen, in denen Erlass und Erstattung aus Billigkeitsgründen in Betracht kommen, darauf hin, dass auch weitere Erkenntnisse der Rechtsprechung in den Positivkatalog aufgenommen werden können.

Das dabei gewählte Modell der Verteilung der Entscheidungskompetenzen zwischen nationalen Behörden und europäischer Kommission ist nicht nur Notwendigkeit - die Gemeinschaft verfügt nicht über die entsprechenden Einrichtungen -, sondern entspricht auch dem in der Gemeinschaft angestrebten dezentralen Kooperationsmodell zwischen Gemeinschaftsorganen und einzelstaatlichen Behörden. In der Anhebung des Zollwertes, bis zu dessen Höhe die nationalstaatlichen Behörden eigenständig über Nacherhebungsanträge entscheiden können, zeigt sich dabei die Tendenz, den nationalen Vollzugsorganen verstärkt Entscheidungsbefugnisse zu übertragen.

Inhaltlich stellen sich die Regelungen des Zollkodexes über die Änderung und Aufhebung von Zollabgabenbescheiden als Ausdruck einer ausgeglichenen Abwägung des Gemeinschaftsgesetzgebers zwischen dem privaten Interesse des Zollschuldners an einer möglichst geringen Zolllast und dem Interesse der Verwaltung an hohen Zolleinnahmen dar. Dies gilt nur eingeschränkt - in Folge der Restriktionen in der Rechtsprechung des EuGH - für den Rechtsanspruch des Wirtschaftsteilnehmers auf Absehen von der nachträglichen buchmäßigen Erfassung des Abgabenbetrages wegen eines Irrtums der Zollbehörden gemäß Art. 220 Abs. 2 b). Zwar kann für diese

Rechtsprechung des Gerichtshofes angeführt werden, dass Art. 220 Abs. 2 b) Fälle regelt, bei denen auf Eingangsabgaben verzichtet wird, die dem Gemeinschaftshaushalt tatsächlich zustehen, bei denen mithin ein finanzieller Schaden für die Gemeinschaft entsteht. Zudem führt das Absehen von der Nacherhebung objektiv zu einer Wettbewerbsverfälschung. Denn auf Grund von Fehlern der Zollbehörden erhalten einzelne Importeure gegenüber ihren Mitkonkurrenten Vorteile, die ihnen eigentlich nicht zustehen. Unter diesem Gesichtspunkt muss auch die Wirtschaft ein Interesse an einer restriktiven Handhabung des Art. 220 Abs. 2 b) haben.⁵⁰⁹ Gleichwohl ist die Auslegung dieser Vorschrift durch den EuGH abzulehnen und wird in der Literatur zurecht heftig kritisiert. Denn die von ihm aufgestellten Anforderungen führen auf Grund ihrer Nichterfüllbarkeit in der Praxis⁵¹⁰ faktisch zu einem Ausschluss des vom Gemeinschaftsgesetzgeber vorgesehenen Anspruches auf Absehen von Nacherhebung in den Fällen des Art. 220 Abs. 2 b).

Bemerkenswert - jedenfalls aus deutscher Sicht - ist ferner, dass der Zollkodex der Bestandskraft von Verwaltungsentscheidungen und den damit verbundenen Auswirkungen, vor allem dem so genannten Abweichungsverbot⁵¹¹, keine Bedeutung beimisst. Die Verwaltung ist bei der Prüfung des Erstattungs- oder Erlassantrages nach den Art. 236 ff. nicht an die Entscheidung der Erlassbehörde im Abgabenbescheid gebunden, auch wenn diese unanfechtbar ist. Sie ist vielmehr lediglich an das materielle Recht gebunden - eine Bindung, die im Bereich der Geltung des aus der Bestandskraft in materieller Hinsicht folgenden Abweichungsverbotes zwangsläufig zurücktritt. Diese Ausgestaltung des Zollkodexes trägt dem Umstand Rechnung, dass den Rechtsordnungen der meisten Mitgliedstaaten - außer etwa Deutschland und den Niederlanden - zumindest die weitergehende Folge des Abweichungsverbotes aus der Unanfechtbarkeit von Verwaltungsakten unbekannt ist. Ein Erstattungsanspruch, der zunächst die Anfechtung des zugrunde liegenden Verwaltungsaktes voraussetzt, ist diesen Rechtssystemen fremd. Der Bescheid bildet dort nicht den Rechtsgrund der Abgabenschuld.

Anders stellt sich die Rechtslage nach dem EG-V dar, der keinen direkten Anspruch auf Erlass oder Erstattung entrichteter Abgaben vorsieht. Zuvor ist vielmehr die zugrundeliegende Verwaltungsentscheidung im Wege der Nichtigkeitsklage gemäß Art. 230 EG-V anzufechten. Dabei kann der An-

⁵⁰⁹ Zu den beiden Argumenten: Ungeheuer, ZfZ 90, 377/379.

⁵¹⁰ Einer der wenigen Fälle, in denen der EuGH einen Gutgläubensschutz bejahte: EuGH - Weis ./ HZA Würzburg - Rs. C-292/91, Slg. 93, I-2219/2237, Rn. 17.

⁵¹¹ Dazu näher: Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 43 Rn. 15 und Rn. 39 ff.

spruch des Betroffenen präkludiert sein, wenn er die Nichtigkeitsklage nicht fristgerecht erhoben hat.

Dabei sind die unterschiedlichen Rechtskonzeptionen hinsichtlich der Bestandskraft von Verwaltungsentscheidungen Ausdruck einer unterschiedlichen Gewichtung der Prinzipien Rechtssicherheit gegenüber Gesetzmäßigkeit der Verwaltung - genauer: der immer wieder möglichen nachträglichen Anpassung des Verwaltungshandelns an die materielle Gesetzeslage. Dahinter steht in den Ländern, deren Rechtsordnung die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung stärker betonen keine bewusste, in ihrer Wahl gleichsam freie Entscheidung für dieses Prinzip, sondern ein historisch begründetes Festhalten an Hergeschreittem. Dem gegenüber ist der in Deutschland und den Niederlanden näher ausgestaltete, von der Anfechtung des zugrundeliegenden Verwaltungsaktes abhängige, Erstattungsanspruch Ausdruck der Selbständigkeit des Verwaltungsrechts, die sich in der starken Stellung des unanfechtbaren, formell bestandskräftigen, Verwaltungsaktes insbesondere in Deutschland niederschlägt. Seine - durch die Fähigkeit, in der Rechtskraft eines Gerichtsurteils angenäherte Bestandskraft zu erwachsen, erzeugte wie gesicherte - Funktion, die Rechtsbeziehungen des Staates, seiner Behörden, zum Bürger, wie sie sich aus der Anwendung der Rechtsordnung auf den Lebenssachverhalt ergibt, verbindlich festzustellen, macht den deutschen Verwaltungsakt zu einem Stabilisierungsmoment des Prinzips der Rechtssicherheit. Für den Erstattungsanspruch hat dies zur Folge, dass dem Verwaltungsakt die Rolle des Rechtsgrundes für die Zahlung der Zollschuld zukommt. Dieser liegt nicht schon in der Ermächtigungsgrundlage selbst. Dem gegenüber ist der Verwaltungsakt in den übrigen, den weitaus meisten, Mitgliedstaaten nicht so weit ausgebildet und mit dieser Funktion ausgestattet. Folglich muss sich auch der Erstattungs- oder Erlassanspruch nicht an ihm orientieren. Der Erstattungsanspruch wird nicht wie im deutschen Recht als ein Folgenbeseitigungsanspruch, also als ein in das Verwaltungsrechtssystem eingefügter Anspruch gedacht, sondern wird durch Rückgriff auf den zivilrechtlichen Erstattungsanspruch gebildet.⁵¹² Einer näheren Abgrenzung zu einem spezifisch öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch bzw. überhaupt erst dessen Herausbildung bedarf es nicht in Anbetracht des nicht näher ausgebildeten Gedankens des Verwaltungsaktes als Rechtsgrund der Leistung, als konstitutiver Faktor der verwaltungsrechtlichen Leistungsbeziehung.

Welches Prinzip - Rechtssicherheit einerseits und materielle Gerechtigkeit andererseits - man auch höher bewerten mag, muss man doch zunächst die

⁵¹² Huthmacher, a.a.O., S. 272 ff.

tatsächlichen Mehrheitsverhältnisse im Rat feststellen. Danach überwiegt die Zahl der Mitgliedstaaten, deren Rechtsordnungen das letztgenannte Prinzip bevorzugen. Ist diese Bevorzugung auch weniger einer gefestigten Dogmatik als dem Herkommen geschuldet, so darf doch nicht verkannt werden, dass eine am deutschen und niederländischen Modell orientierte Harmonisierung des Vollzugs des Gemeinschaftsrechts etwa im Zollkodex zu einschneidenden, grundlegenden Reformen in den anderen Mitgliedstaaten führen müsste. Zu einer solchen, von einer Minorität über den Weg des Gemeinschaftsrechts der Majorität angetragenen Reform ihrer Verwaltungsstrukturen fehlt dem Gemeinschaftsrecht, wie HUTHMACHER⁵¹³ zutreffend resümiert, die Kompetenz wie auch die Autorität.

Im Übrigen lässt sich auch aus deutscher Sicht, sieht man einmal von den dogmatischen Schwierigkeiten ab, mit der Entscheidung des Zollkodexes für die materielle Gerechtigkeit zu Lasten der Rechtssicherheit gut leben. Mögen in der Regel beide Prinzipien gleichberechtigt nebeneinander stehen, so stellt sich dies im Abgabenrecht doch anders dar. Rechtssicherheit ist vor allem dann bedeutsam, wenn eine Verwaltungentscheidung nicht nur die Rechtslage im Zwei-Personen-Verhältnis regelt, sondern darüber hinaus Dritte betroffen sind. Denn in diesen Fällen ist eine genaue Kenntnis der Einzelheiten des Verfahrens und der ihm zugrunde liegenden materiellen Rechtslage nicht immer gegeben, mit der Folge, dass das Bedürfnis, auf die Rechtmäßigkeit der das Verfahren beendenden Entscheidung vertrauen zu können, zunimmt. Mehrpersonenverhältnisse liegen im Abgabenrecht aber regelmäßig nicht vor. Die Entscheidung der Verwaltung betrifft grundsätzlich nur eine Person, den - potenziellen - Abgabenschuldner.

Maßgebliche Änderungen durch die Überlagerungen der nationalen Regelungen durch das Gemeinschaftsrecht ergeben sich nur teilweise: So hat sich die Situation des französischen Zollschuldners durch die gemeinschaftlichen Regelungen nicht wesentlich verändert.

Anders wirkte sich die Überlagerung durch gemeinschaftliche Regelungen für den deutschen Wirtschaftsteilnehmer aus, dessen Position verbessert wurde; dies gilt vor allem im Hinblick auf die fehlende Auswirkung der Bestandskraft der zollrechtlichen Entscheidungen. Die Bestandskraft der Abgabenbescheide hatte unterschiedliche Folgen. Für die Verwaltung blieb die grundsätzliche Möglichkeit der Änderung der Abgabenbescheide innerhalb der Verjährungsfrist erhalten, während die Beteiligten in der Regel kein Recht auf nachträgliche Änderung hatten. Diese Ungleichbehandlung von

⁵¹³ Huthmacher, a.a.O., S. 272 f.

Verwaltung und Einzelnem wird durch den Zollkodex beseitigt, indem er Verwaltung und Zollschuldner gleichberechtigt die Möglichkeit einräumt, innerhalb der Verjährungsfrist die Abgabenbescheide nachträglich zu überprüfen bzw. überprüfen zu lassen.⁵¹⁴

Das englische Recht im Bereich des Abgabenrechts hat durch die Regelungen des Zollkodexes schon allein deshalb einschneidende Änderungen erfahren, weil es nunmehr hinsichtlich der gemeinschaftlichen Abgaben detailliert geregelt wurde. Auswirkungen auf die Beurteilung rein nationaler Sachverhalte werden nicht ausbleiben, wie schon die Entscheidung in der Rechtssache WOOLWICH gezeigt hat.

IV. Folgen der Nichteinhaltung sowie Maßnahmen zur Verhinderung des Verstoßes gegen Abgabenregelungen

Die Zolleinnahmen gehören zu den originären Eigenmitteln⁵¹⁵ der Europäischen Union und stellen ihre Haupteinkünfte dar. Sie werden seit dem 1. Januar 1975 vollständig⁵¹⁶ an die Gemeinschaft abgeführt und dienen der Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts.⁵¹⁷ Durch die Umstellung der Finanzierung der Gemeinschaft von Fremd- auf Eigenmittel wird eine gewisse Autonomie der Gemeinschaft in finanzieller Hinsicht sichergestellt. Denn die Mittel werden zwar weiterhin von den Mitgliedstaaten erhoben und dann erst der Kommission zur Verfügung gestellt; zur Entscheidung über das ob der Erhebung der Mittel sind die Mitgliedstaaten indes nicht berechtigt.⁵¹⁸

Die Mittel werden der Gemeinschaft grundsätzlich bis zum 20. Tag des zweiten Monats nach der Abgabenfestsetzung zur Verfügung gestellt.⁵¹⁹ Bei einer nachträglichen Änderung oder Berichtigung der Abgabenfestsetzungen werden die zuviel oder zu wenig erhobenen Abgaben nachträglich mit den

⁵¹⁴ Zum Vorstehenden insgesamt: Christiansen, ZfZ 80, 354/355 f.

⁵¹⁵ Zur Entwicklung des Eigenmittelsystems ausführlich: Messal, Das Eigenmittelsystem der Europäischen Gemeinschaft, S. 21 ff. (Die Entwicklung wird durch drei Eigenmittelbeschlüsse aus den Jahren 1970, 1985 und 1988 gekennzeichnet).

⁵¹⁶ Die Mitgliedstaaten behalten jedoch 10 % des Aufkommens ein. Diese Beträge wurden den Mitgliedstaaten zunächst als Erhebungskosten über die Ausgabenseite des Gemeinschaftshaushalts erstattet; nach Art. 2 (3) des Eigenmittelbeschlusses von 1988 ((88/376/EWG, Euratom) v. 24.6.88, ABl. 1988, Nr. L 185, S. 24 ff.) behalten sie diese Beträge nunmehr unmittelbar ein.

⁵¹⁷ Art. 3 des Beschlusses (70/243/EGKS, EWG, Euratom) des Rates über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften v. 21.4.70, ABl. 1970, Nr. L 94, S. 19 v. 28.4.70.

⁵¹⁸ Tiedemann, NJW 90, 2226.

⁵¹⁹ Art. 10 i.V.m. Art. 2 der VO (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 2891/77 des Rates zur Durchführung des Beschlusses v. 21.4.70 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften v. 19.12.77, ABl. 1977, Nr. L 336, S. 1 (Berichtigung: ABl. 1978, Nr. L 15, S. 42).

für die Gemeinschaft bereitzustellenden Mitteln verrechnet⁵²⁰ und die überschließenden Beträge an die Gemeinschaft abgeführt.

1. Finanzieller Ausgleich der nichterfolgten Abgabeerhebung

Jeder Verstoß gegen die Abgaberegelungen gefährdet aufgrund der dadurch bedingten Marktstörungen und illegalen Teilmärkte nicht nur die gemeinsame Zollpolitik, sondern schädigt als unmittelbarer Einnahmeverlust den Gemeinschaftshaushalt. Die Höhe der Einnahmeverluste ist erheblich: Nach dem Jahresbericht 1998 sind der EU durch Betrug und Unregelmäßigkeiten⁵²¹ im Bereich der traditionellen Eigenmittel Verluste von insgesamt 538 Millionen EURO entstanden. Von den insgesamt 5318 Verdachtsfällen lag nach Feststellungen des Berichts in 20 Prozent der Vorgänge Betrug vor. Besonders anfällig ist das Zollwesen, das die höchste Betrugssrate innerhalb der Union aufweist.⁵²²

Diese Belastung des Gemeinschaftshaushalts lässt sich nach der geltenden Rechtslage allerdings auch nicht durch entsprechende Zahlungen der Mitgliedstaaten auffangen. Dies gilt selbst dann, wenn der Einnahmeausfall auf ein Fehlverhalten des nationalen Zollbeamten zurückzuführen ist.

Die Frage, wie auf Zollausfälle zu reagieren ist, regelt der Zollkodex selbst nicht. Der Entstehungsgeschichte lässt sich entnehmen, dass die Gemeinschaft diese Verluste selbst und allein zu tragen hat. Denn die Vorgängerregelung der Art. 220 ff. bestimmte ausdrücklich, dass von den Mitgliedstaaten nicht erhobene Beträge den Gemeinschaftshaushalt belasteten.⁵²³ Diese Regelung war gegen den Willen der Kommission erlassen worden. Sie hatte die Meinung vertreten, dass zumindest in den Fällen, in denen die Nacherhebung aufgrund eines Fehlverhaltens eines nationalen Beamten unterblieben sei, der entsprechende Betrag gleichwohl von dem Mitgliedstaat an die

⁵²⁰ Art. 8 i.V.m. Art. 2 der Rats-VO Nr. 2891/77 (s. vorherige Fußnote).

⁵²¹ Ein Betrugsfall wird dabei angenommen, wenn ein vorsätzlicher Verstoß eines Beteiligten gegen das Gemeinschaftsrecht dazu führt, dass der Europäischen Gemeinschaft zustehende Einnahmen aus Ein- oder Ausfuhrabgaben nicht oder nicht rechtzeitig an die Gemeinschaft abgeführt werden können. Eine Unregelmäßigkeit ist im Unterschied dazu nicht einmal von einfacher Fahrlässigkeit abhängig. Eine rechtswidrige Verminderung von Mitteln aus dem Gesamthaushaltplan der Europäischen Gemeinschaften und ein Schaden für den Gesamthaushaltplan der Gemeinschaften sind hier bedeutungsgleich. Bei der Erstellung der Meldungen ist die Unterscheidung von Betrug und Unregelmäßigkeit im übrigen von nachrangiger Bedeutung. (VO (EWG, Euratom) Nr. 1552/89 des Rates v. 29.5.89, zuletzt geändert durch VO (EWG, Euratom) Nr. 1355/96 v. 8.7.96, ABl. 1996, Nr. L 175, S. 3 ff.).

⁵²² EU-Nachrichten vom 24.11.99, aus: NJW 99, XXIX.

⁵²³ Art. 9 der VO Nr. 1697/79.

Gemeinschaft abzuführen sei. Die Forderung der Kommission wurde jedoch von der überwiegenden Mehrheit der Mitgliedstaaten abgelehnt. Dabei wurde ihr Vorschlag weniger inhaltlich kritisiert, sondern vielmehr bemängelt, dass die vorgeschlagene Formulierung zu unbestimmt sei und daher zu unüberbrückbaren Auslegungsschwierigkeiten in jedem Einzelfall führen werde. Ferner sei die Nacherhebungs-Verordnung, in der die Rechtsverhältnisse der Verwaltung gegenüber den Steuerbürgern geregelt seien, rechtsdogmatisch nicht der richtige Ort, die Finanzbeziehungen zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten festzulegen. Da trotz langer Verhandlungen keine Einigung erzielt werden konnte, wurde schließlich eine Vorschrift in die Nacherhebungs-Verordnung aufgenommen, durch die der status quo bis zum Inkrafttreten einer ausdrücklichen gegenteiligen Regelung festgeschrieben worden ist. Bis dahin sind die Mitgliedstaaten bei einem Nachforderungsverzicht nicht verpflichtet, Mittel an die Gemeinschaft abzuführen.⁵²⁴ An dieser Situation hat sich auch nach Erlass des Zollkodexes nichts geändert, da auch hier keine ausdrückliche Regelung aufgenommen wurde. Versäumen es die nationalen Beamten, eine Abgabe nach zu erheben oder scheidet die Nacherhebung aus Gründen des Vertrauensschutzes aus, geht dieser Einnahmeverlust also weiterhin in vollem Umfang zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts. Dadurch wird aber keine Freistellung der Mitgliedstaaten allgemein vom Einziehungsrisiko bewirkt, da der Gemeinschaftshaushalt ja letztendlich von den Mitgliedstaaten finanziert wird. Die - vorherige - Freistellung der Mitgliedstaaten vom Einziehungsrisiko kann jedoch zu einer ungerechten Verteilung des Einziehungsrisikos führen, da nun nicht der Mitgliedstaat, dessen Beamte die Nichteinziehung verursacht hat, zum Ausgleich des Einnahmeverlustes verpflichtet ist, sondern die Gemeinschaft aller Mitgliedstaaten insgesamt.

Diese Regelung ist kaum geeignet, dass die Mitgliedstaaten besonderen Eifer bei der Begegnung von Unregelmäßigkeiten ihrer Zollbediensteten entfalten - etwa dass sie diese in Regress nehmen. Es wäre daher sachgerecht, wenn zumindest in den Fällen, in denen die Nacherhebung auf Grund eines Verschuldens – Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit – der nationalen Beamten unterbleibt, die Mitgliedstaaten für das verwaltungsfehlerhafte Handeln ihrer Organe einstehen müssten.

Dieser Vorstellung steht auch nicht der von VAULONT⁵²⁵ vorgebrachte Gedanke einer partnerschaftlichen Funktionseinheit von Rechtsetzungs- und

⁵²⁴ Müller, in: Regul, Gemeinschaftszollrecht, Nacherhebung von Eingangs- und Ausfuhrabgaben, Einführung, Rn. 4, S. 1353/1354.

⁵²⁵ So aber Vaulont, in: G/T/E, EG-V, Art. 9 Rn. 54, der darauf hinweist, dass diese Regelung sich auch in Bereichen des gemeinschaftseigenen Vollzugs finde.

Vollzugsebene in der Zollunion entgegen. Denn der Autor sieht diesen Gedanken nur dann bedroht, wenn die Mitgliedstaaten ohne Rücksicht auf den Grad des Verschuldens ihrer Organe für verwaltungsfehlerhaftes Verhalten einstehen müssten. Dies wird hier jedoch nicht gefordert.

2. Maßnahmen zur Bekämpfung der Nichteinhaltung der Abgaberegelungen

Unterbleibt die - nachträgliche - Erhebung auf Grund eines fehlerhaften Verhaltens des nationalen Zollbeamten, muss die Nichteinhaltung der Abgaberegelungen sanktioniert werden. Dies gilt insbesondere, wenn der Verstoß gegen die gemeinschaftlichen Vorschriften vorsätzlich erfolgt, also die Grenze zum Betrug zu Lasten der finanziellen Interessen der Gemeinschaft überschritten wird. Dabei stellt sich diesem Zusammenhang auch die Frage, ob und inwieweit solche Verhaltensweisen im Vorfeld verhindert werden können.

In Betracht kommen repressive und präventive Maßnahmen. Bei den Kompetenzen hinsichtlich dieser Maßnahmen ist zwischen Rechtsetzung, Verwaltung und Durchführung präventiver Maßnahmen und Vollstreckung repressiver Maßnahmen zu unterscheiden.

a. Repressive Maßnahmen: Sanktionen

Im Bereich der repressiven Maßnahmen lassen sich im Hinblick auf Sanktionsmittel und -zwecke rein strafrechtliche und verwaltungs(straf)rechtliche Sanktionen unterscheiden.⁵²⁶ Dabei wird allgemein als Sanktion eine eigenständige nachteilige Rechtsfolge zur Sicherung von (normativer oder faktischer) Rechtsgeltung bezeichnet.⁵²⁷

Bei Verwaltungssanktionen steht die Präventivfunktion im Vordergrund, wodurch repressive Erwägungen und einen Ausgleich verursachter Schäden nicht ausgeschlossen sein müssen.⁵²⁸ Verwaltungsrechtliche Sanktionen sind Maßnahmen, die darauf abzielen, durch die Auferlegung nachteiliger finan-

⁵²⁶ Eine genauere Unterscheidung nimmt Sieber (Strafrechtliche Sanktionen bei Verstößen einzelner, S. 71/72 ff.) vor, der noch verwaltungsrechtliche und zivilrechtliche Sanktionen unterscheidet, die jeweils präventiv wirken.

⁵²⁷ Weidenkaff, in: Creifelds, Rechtswörterbuch, S. 1084.

⁵²⁸ Wolfgang/Ulrich, EuR 98, 616/627.

zieller oder wirtschaftlicher Folgen von der Begehung von Rechtsverstößen abzuschrecken und die negativen finanziellen Konsequenzen von Rechtsverstößen auszugleichen. Ein Eingriff in eine bestehende Rechtsposition oder zumindest in eine schützenswerte Erwartung ist nicht Voraussetzung für die Qualifizierung einer Maßnahme als Sanktion.⁵²⁹

Kennzeichnend für strafrechtliche Sanktionen ist dagegen neben dem gesellschaftlichen Unwerturteil und der moralischen Verurteilung, dass die Sanktion selbst repressiv und abschreckend auf Bestrafung und Verhinderung gerichtet ist und sich nicht auf die Verhängung finanzieller oder wirtschaftlicher Nachteile beschränkt, sondern neben Geld- auch Freiheitsstrafen in Betracht kommen. Nebenfolgen der Tat können außerdem die Einziehung der Tatmittel und -produkte (*instrumenta und producta sceleris*) sein.⁵³⁰

aa. Strafrechtliche Sanktionen

(1) Rechtsetzungskompetenz der Gemeinschaft

Die Gemeinschaft ist zur normativen Festsetzung von strafrechtlichen Sanktionen nicht berechtigt, denn die Mitgliedstaaten haben auf diesen Kernbereich staatlicher Souveränität nicht verzichtet.⁵³¹ Das entscheidende Argument ist dabei das Erfordernis unmittelbarer demokratischer Legitimation für strafrechtliche Eingriffe,⁵³² an der es der Gemeinschaft mangelt.

An dieser Rechtslage hat auch die im Zuge des Vertrages von Amsterdam⁵³³ vorgenommene Neufassung des Art. 280 EG-V nichts geändert. Dessen Abs. 1 verpflichtet zwar nunmehr neben den Mitgliedstaaten auch die Gemeinschaft, gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft gerichtete

⁵²⁹ Prieß, in: G/T/E, EG-V, Art. 209 a Rn. 26; EuGH - Otto Pressler Weingut-Großkellerei J. BA für Ernährung u. Forstwirtschaft - Rs. C-329/90, Slg. 92, I-203/217 f, Rn. 9, 10; allgemein zum Begriff der verwaltungsrechtlichen Sanktion: Mögele, Agrarrecht, in: Dauses, Abschn. G, Rn. 159-162;

⁵³⁰ Prieß, in: G/T/E, EG-V, Art. 209 a Rn. 31 m.w.N.

⁵³¹ EuGH - Strafverfahren gg. Guerrino Casati - Rs. 203/80, Slg. 81, 2595/2618, Rn. 27; BGH St 25, 190/194; Griese, EuR 98, 462/476; Prieß/Spitzer, EuZW 94, 297/300; B/B/P/S, S. 239; Prieß, in: G/T/E, EG-V, Art. 209 a Rn. 30; Sieber, Strafrechtliche Sanktionen bei Verstößen einzelner, S. 71/77; Wolfgang/Ulrich, EuR 98, 616/628 und 638; kritisch: Pache, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, S. 225 ff./246-247, der umfassende Sanktionsregelungen auf Gemeinschaftsebene bevorzugen würde.

⁵³² Oppermann, EuR , S. 262, Rn. 698.

⁵³³ Vertrag von Amsterdam v. 2.10.97, BGBl. 1998 II S. 387 (454).

rechtswidrige Handlungen effektiv zu bekämpfen. Die Übertragung der Strafkompetenz auf die Gemeinschaft lässt sich aus dieser Norm indes aber nicht allein deshalb ableiten, weil strafrechtliche Sanktionen auch als Maßnahme der Betrugsbekämpfung dienen können. Die Übertragung von strafrechtlichen Kompetenzen müsste vielmehr ausdrücklich und unmissverständlich erfolgen; dies ist hier jedoch nicht der Fall.⁵³⁴

Die Gemeinschaft hat indes die Kompetenz, Richtlinien zu erlassen, die die Mitgliedstaaten verpflichten, geeignete Straftatbestände einzuführen (Anweisungskompetenz) sowie die Kompetenz, nationale Strafgesetze durch Richtlinien zu harmonisieren.⁵³⁵

Als weitere Maßnahme hat der Rat im Jahr 1995 auf der Rechtsgrundlage des Art. K.3 EUV ein "Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften"⁵³⁶ initiiert. Danach sollen die Mitgliedstaaten für den Betrug zum Nachteil der Gemeinschaft einen besonderen Tatbestand einführen, der über den klassischen Betrugstatbestand hinausgeht und neben vorsätzlichen auch leichtfertige Handlungen und Unterlassungen sowie Steuer- und Zollhinterziehungen umfasst.⁵³⁷ Vorrangiges Ziel des Übereinkommens ist es, ein einheitliches System von Sanktionen zu gewährleisten und etwaige Kompetenzkonflikte zu regeln. Dabei sollen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen, um zu gewährleisten, dass Betrugshandlungen wirksam, angemessen und abschreckend geahndet werden, wobei - zumindest in schwerwiegenden Fällen - auch Freiheitsstrafen und Auslieferung in Betracht kommen sollen. Im Weiteren enthält die Erklärung Bestimmungen über die Verantwortlichkeit und über die Zusammenarbeit der Justizbehörden.

Die Mitgliedstaaten haben dem Übereinkommen im Juli 1995 zugestimmt. Nach der Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten sind die nationalen Gesetzgeber nunmehr verpflichtet, ihre Strafgesetze entsprechend zu ändern.

⁵³⁴ Griese, EuR 98, 462/476.

⁵³⁵ Dannecker, JZ 96, 869/870; m.w.N.; Tiedemann, NJW 93, 23/26.

⁵³⁶ Rechtsakt des Rates über die Ausarbeitung des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, ABl. 1995, Nr. C 316, S. 48 ff.; Vgl. Kom.-Dok. KOM (94) 214 endg. v. 15.4.94. Demgegenüber war das Europäische Parlament der Auffassung, dass entsprechende Vorschriften auf die Art. 100 a a.F. und 209 a a.F. gestützt werden könnten (Entschließung des EP (A 3-0074/94) v. 11.3.94, ABl. 1994, Nr. C 91, S. 334); Bericht des Ausschusses für Haushaltskontrolle über die eigenständige Ermittlungs- und Untersuchungsbefugnis, über die die Union im Rahmen des rechtlichen Schutzes ihres finanziellen Interesses verfügt, EP-Dok. A 3 - 0074/94 v. 17.02.1994, S. 4, 5, 9, 12-14); s. auch: Maghiera, in: G/H, EG-V, Art. 209 a Rn. 18, der Art. 100 a EG-V und das Verfahren nach Art. 189 b EG-V für rechtmäßig hält.

Die Anpassung der nationalstaatlichen Regelungen verläuft jedoch sehr schleppend. So hatten im Herbst 1999 erst vier Mitgliedstaaten, nämlich Deutschland und Finnland sowie Österreich und Schweden, das Abkommen ratifiziert.⁵³⁸

(2) Rechtsetzungskompetenz und -verpflichtung der Mitgliedstaaten

Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Finanzmittel der Gemeinschaft zu schützen, ergibt sich nunmehr explizit aus dem oben angesprochenen Art. 280 Abs. 1 EG-V. Abs. 2 der Vorschrift präzisiert diese Verpflichtung dahingehend, dass die Mitgliedstaaten die gleichen Maßnahmen ergreifen müssen, die sie auch zur Bekämpfung von Betrügereien ergreifen, die sich gegen ihre eigenen finanziellen Interessen richten. Diese Verpflichtung der Mitgliedstaaten wurde mit dem ehemaligen Art. 209 a EG-V durch den am 1. November 1993 in Kraft getretenen Vertrag über die Europäische Union⁵³⁹ eingeführt und stellt eine spezielle Ausformung des in Art. 10 EG-V niedergelegten Prinzips der mitgliedstaatlichen Gemeinschaftstreue dar.

Damit hatte der Gemeinschaftsgesetzgeber die Rechtsprechung des EuGH⁵⁴⁰ bestätigt⁵⁴¹, der sich mehrfach mit der Frage auseinandergesetzt hatte, ob und wieweit Art. 10 EG-V eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten statuiert, die ordnungsgemäße Einziehung der Eigenmittel mit straf- und verwaltungsrechtlichen Sanktionsmaßnahmen zu bewehren. Hervorzuheben ist hier das

⁵³⁷ Ausführlich zu Inhalt und Auswirkungen des Übereinkommens: Dannecker, JZ 96, 869/876 f.

⁵³⁸ Zitiert aus: NJW 99, XXIX/XXX.

⁵³⁹ Vertrag von Maastricht (BGBI. 1992 II S. 1253 ff.); in Kraft: seit 1.11.93 gemäß Bek. v. 19.10.93 (BGBI. 1993 II S. 1947), geändert durch den Beitrittsvertrag v. 24.6.94 (BGBI. 1994 II S. 2024) und den Anpassungsbeschluss des Rates (Nr. 95/1 EG, Euratom, EGKS) v. 1.1.95 (ABl. 1995, Nr. L 1, S. 1).

⁵⁴⁰ Urteile, in denen der Gerichtshof die Gleichstellung der Maßnahmen zum Schutz der nationalen Finanzinteressen mit denen der Gemeinschaft anmahnte: EuGH: - Anklagemyndigheden ./ Hansen - Rs. C-326/88, Slg. 90, I-2911/2935, Rn. 17; - Amsterdam Bulb ./ Produktschaap voor Siergewassen - Rs. 50/76, Slg. 77, 137/150, Rn. 31: "die Gemeinschaftsregelung zwar die Ausfuhr ... verbietet, ... aber keine Strafandrohungen für den Fall vorsieht, dass dieses Verbot durch den einzelnen übertreten wird.": "Art. 5 EWGV (...) überlässt dem einzelnen Staat die Wahl der sachgerechten Maßnahmen, einschließlich der Wahl der - auch strafrechtlichen - Sanktionen."; vgl. auch EuGH – Strafverfahren gegen Nunes und de Matos - Rs. C-186/98, Slg. 99, II-4883/4894 f.: Enthält eine gemeinschaftsrechtliche Regelung keine besondere Vorschrift, die für den Fall eines Verstoßes gegen die Regelung eine Sanktion vorsieht, oder verweist sie insoweit auf die nationalen Rechts- u. Verwaltungsvorschriften, so sind die Mitgliedstaaten nach Art. 10 EG-V verpflichtet, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um die Reichweite und Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten. Welche Verpflichtungen aus Art. 10 EG-V folgen, wird im Übrigen durch Art. 209 a EG-V klargestellt."

⁵⁴¹ Vgl. dazu Prieß, in: G/T/E, EG-V, Art. 209 a Rn. 30.

unter dem Namen GRIECHISCHER MAIS⁵⁴² bekannt gewordene Verfahren aus dem Jahre 1989, in dem der Gerichtshof erstmals ausdrücklich Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Mittel der Gemeinschaft forderte. Der Rechts-sache lag folgender Sachverhalt zugrunde: Griechische Zollbeamte hatten vorsätzlich Erklärungen abgegeben, in denen sie tatsächlich aus Jugoslawien eingeführten Mais als Warenladungen griechischen Ursprungs deklarierten. Aufgrund der falschen Angaben wurde die entsprechende Agrarabschöpfung, die als Eigenmittel zur Finanzierung der Gemeinschaft bestimmt war, nicht erhoben. Die Kommission ersuchte Griechenland gegen die Betrüger und ihre Mittäter Straf- oder Disziplinarverfahren einzuleiten. Da die griechische Republik dieser - und weiteren - Forderungen der Kommission nicht nachkam, leitete die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren ein. Der Gerichtshof erklärte alle Rügen der Kommission für begründet und entschied, dass Griechenland gemäß Art. 10 EG-V verpflichtet sei, gegen die Betrüger straf- oder disziplinarrechtliche Verfahren einzuleiten. Die Mitgliedstaaten müssten alle geeigneten Maßnahmen treffen, um die Geltung und die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten. Dabei stand der EuGH den Mitgliedstaaten zwar die Wahl der Sanktionsmaßnahme zu, betonte indes, dass sie darauf achten müssten, dass Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht nach ähnlich sachlichen und verfahrensrechtlichen Regeln geahndet würden wie nach Art und Schwere gleichartige Verstöße gegen nationales Recht, wobei die Sanktion jedenfalls wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein müsse. In den Urteilsgründen verlangte der Gerichtshof ferner, dass die nationalen Stellen gegenüber Verstößen gegen das Gemeinschaftsrecht mit der selben Sorgfalt vorgehen, die sie bei der Anwendung der entsprechenden nationalen Rechtsvorschriften walten ließen. Daraus wird teilweise gefolgert, dass die Mitgliedstaaten gegebenenfalls sogar verpflichtet seien, neue Sanktionsbestimmungen zu erlassen.

(a) Deutschland

Bei der strafrechtlichen Erfassung von Manipulationen in bezug auf Finanzmittel der Gemeinschaft unterscheidet das deutsche Recht nach dem Tatobjekt. Die Schädigung, das heißt die Verkürzung von Einnahmen wird durch das Steuerstrafrecht nach der Abgabenordnung geregelt. Der allgemeine strafrechtliche Betrugstatbestand des § 263 StGB erfasst sowohl die

⁵⁴² EuGH - Kommission ./ . Griechenland - Rs. 68/88, Slg. 89, 2965 ff., insb. S. 2984 f. Rn. 23-25; vgl. dazu auch die Anmerkung von Tiedemann, EuZW 90, 100.

Schädigung von Ausgaben der Gemeinschaft wie auch die Verkürzung von Gemeinschaftseinnahmen der Gemeinschaft.⁵⁴³

Das Abgabenrecht stellt ausdrücklich die Abschöpfungen sowie die Zölle des Gemeinsamen Zolltarifs den deutschen Steuern gleich, § 3 Abs. 1 2 AO, § 80 a , 1 Abs. 3 Zollgesetz, § 2 Abschöpfungsgesetz. Damit erfasst der zentrale Straftatbestand der Steuerhinterziehung, § 370 AO, auch die Hinterziehung von Abschöpfungen und Zöllen des Gemeinsamen Zolltarifs.⁵⁴⁴

Darüber hinaus ist nach § 370 Abs. 6 AO auch die Hinterziehung von Eingangsabgaben, die von einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften verwaltet werden oder die einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Freihandelszone oder einem mit diesem assoziierten Staat zu stehen, strafbar.⁵⁴⁵ Dabei kommt es nicht darauf an, ob der betroffene Staat die Tat ebenfalls als strafbare Hinterziehung ahndet.⁵⁴⁶ Als Strafe der vorsätzlichen Steuerhinterziehung ist wahlweise Geldstrafe bis zu einer Höhe von 3,6 Mio. DEM oder Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren vorgesehen, § 370 AO.

Die nur leichtfertige Verkürzung von Steuern, Abschöpfungen, Zöllen etc.- die von der Rechtsprechung⁵⁴⁷ mit der grob fahrlässig begangenen gleichgesetzt wird, stellt nach § 378 AO eine Ordnungswidrigkeit dar, die von der Finanzverwaltung mit einer Geldbuße bis zu 100.000 DEM geahndet werden kann. Insgesamt werden alle Einnahmen der Gemeinschaft von den deutschen Straf- und Bußgeldtatbeständen umfassend geschützt⁵⁴⁸. Dies erfolgt vor allem durch ausdrückliche Gesetzesklauseln, welche die Gemeinschaftsmittel den nationalen Finanzmitteln gleichstellen, wie es auch der in diesem Zusammenhang erlassene Kommissionsentwurf von 1976⁵⁴⁹ forderte.

(b) Frankreich

Auch im französischem Recht wird der Ahndung von Vergehen zum Nachteil der Gemeinschaft danach unterschieden, ob es sich um einen Betrug hin-

⁵⁴³ Vgl. dazu allgemein: Stoffers, EuZW 94, 304 ff.

⁵⁴⁴ Gast-de Haan in: Klein, AO, § 370 Rn. 3.

⁵⁴⁵ K/H, AO, § 370 Rn. 1d m.w.N. aus der Rspr.

⁵⁴⁶ OLG Stuttgart v. 30.10.87, wistra 88, 90.

⁵⁴⁷ BGH, U. v. 18.11.60, BStBl. 61 I S. 495/498; OLG Karlsruhe, BB 61, 438; OLG Hamm, BB 64, 871.

⁵⁴⁸ So die Einschätzung von Tiedemann, NJW 90, 2226/2227; vgl. auch Stoffers, EuZW 94, 304/309, der sich überwiegend positiv äußert.

⁵⁴⁹ ABI. 1976, Nr. C 222, S. 2/17.

sichtlich der Ausgaben der Gemeinschaft oder der Einnahmen handelt. Dabei finden auf die EU-Einnahmen neben dem Zollstrafrecht auch die allgemeinen Straftatbestände Anwendung.

Verstöße gegen Bestimmungen des Code des Douanes werden traditionellerweise sehr streng geahndet,⁵⁵⁰ wobei die Grenzen der gemeinschaftlichen Grundsätze teilweise überschritten werden. Insbesondere in den Entscheidungen DONCKERWOLKE⁵⁵¹ und RIVOIRA⁵⁵² hat der Europäische Gerichtshof die nationalstaatliche Kompetenz zum Erlass von strafrechtlichen Sanktionen im Bereich des Gemeinschaftsrechts beschränkt und die Einhaltung gemeinschaftsrechtlicher Prinzipien angemahnt. So betonte er in der Rechtssache DONCKERWOLKE⁵⁵³, dass es für sich genommen zwar mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sei, wenn ein Einfuhrstaat unter bestimmten Umständen für die im freien Verkehr befindlichen Waren in der Zollerklärung die Angabe des Ursprungslandes verlange - sofern es sich um Waren handelt, für die handelspolitische Maßnahmen gelten, die dieser Staat im Einklang mit dem Vertrag getroffen hat. Jedoch falle ein solches Verlangen unter das Verbot des Art. 30 EG-V, wenn der Importeur verpflichtet würde, hinsichtlich des Ursprungs etwas anderes anzugeben, als er wisse oder vernünftigerweise wissen könne, oder wenn bei Unterlassung oder Unrichtigkeit dieser Angabe Sanktionen verhängt würden, die zu einem Verstoß gegen eine bloße Ordnungsvorschrift außer Verhältnis stünden. Danach gilt die Schuldvermutung des französischen Zollstrafrechts im Hinblick auf falsche Herkunftsangaben nicht, soweit Gemeinschaftsrecht eingreift.⁵⁵⁴ In der Entscheidung RIVOIRA⁵⁵⁵ hat der EuGH vor allem auf das Prinzip der Verhältnismäßigkeit hingewiesen, dass es verbiete, für die Abgabe falscher Erklärungen bei der Einfuhr die gleichen strafrechtlichen Sanktionen zu verhängen, unabhängig davon, ob der Importeur mit dem Ziel verbotener Einfuhr gehandelt habe oder ob die Erklärung in Zusammenhang mit einer Einfuhr, die an sich nicht verboten oder beschränkt werden konnte, erfolgt sei. Als Reaktion auf diese Rechtsprechung hat Frankreich im Jahre 1987⁵⁵⁶ seine zollrechtlichen Sanktionsvorschriften gemildert. So wurden in einigen Bereichen die Strafmaße abgesenkt und zusätzlich neue Bestimmungen eingeführt, die es den Richtern ermöglichen, milder Sanktionen zu verhängen. Dennoch muss der europäische Einfluss auf das französische Zollrecht als

⁵⁵⁰ Vgl. allgemein: Berr, Rev. française de Finances publiques 83/237 ff.

⁵⁵¹ EuGH - Donckerwolke /. Procureur de la République - Rs. 41/76, Slg. 76, 1921 ff.

⁵⁵² EuGH - Procureur de la République /. M. Rivoira u.a. - Rs. 179/78, Slg. 79, 1147 ff.

⁵⁵³ EuGH - Donckerwolke - Rs. 41/76, a.a.O., S. 1938, Rn. 41/42.

⁵⁵⁴ Tiedemann, NJW 93, 23/26.

⁵⁵⁵ EuGH - Procureur de la République /. M. Rivoira u.a. - Rs. 179/78, Slg. 79, 1147, Ls. 2.

⁵⁵⁶ Loi No. 87-502 v. 8.7.87; dazu: Anaboli-Alegre, RMC 91, 727/730.

marginal eingestuft werden. Der französischen Zollgesetzgebung und -rechtsprechung liegt weiterhin die Vorstellung zugrunde, die fiskalischen Zollsanktionen sollten neben einem repressiven Aspekt einen zumindest gleichrangigen entschädigenden Charakter haben. Indem der Einzelne die Regeln des Zollrechts verletzt, beeinträchtigt er das ordre public im Allgemeinen, füge aber insbesondere dem Fiskus Schaden zu. Auch nach der Reform von 1987 orientieren sich die meisten Zollsanktionen daher ausschließlich an der Höhe des durch den Verstoß verursachten Schadens, während die Vorschriften, die auch das vorwerfbare Verhalten des Einzelnen berücksichtigen, eine untergeordnete Rolle spielen. Kritisiert wird daher von Teilen des Schrifttums, dass der Gesetzgeber im Rahmen der Reform nicht diesen subjektiven Aspekte stärkeres Gewicht beigemessen habe und ungerechtfertigte Ungereimtheiten (confusions) beseitigte.⁵⁵⁷

(c) England

Im englischen Recht ist das Zollstrafrecht Teil des allgemeinen Strafrechts. Das bedeutet, dass die allgemeinen Regelungen des Strafrechts und Strafprozessrechts auch auf das Zollstrafrecht Anwendung finden. Eine Ausnahme bildet die Möglichkeit, einen Vergleich zu schließen, die nur im Zollstrafrecht besteht.⁵⁵⁸

Regelungen über Verstöße gegen das nationale Zollrecht und ihre Rechtsfolgen sind nicht in einer bestimmten Sektion gesammelt - wie dies etwa im Bereich des Mehrwertsteuerrechts der Fall ist - sondern finden sich über viele Statutes verteilt. Dabei werden in der Hauptabteilung (Customs and Excise Management Act, s 170 = CEMA), die auf die betrügerische Umgehung von Pflichten und Verboten Anwendung finden, von den sechs unter dem Namen Customs and Excise Acts 1979 zusammengefassten statutes eine Vielzahl von Einzelhandlungen und -unterlassungen erfasst, wie etwa die Unterstützung von Schmugglern, durch das Geben von Signalen (CEMA, s 84 (2)). Daneben stellt der Betrug zu Lasten des öffentlichen Haushalts auch einen Verstoß gegen das Common Law dar, der von den Behörden entsprechend streng geahndet wird.⁵⁵⁹

⁵⁵⁷ Berr/Tréneau, a.a.O., S. 491 f., Rn. 896.

⁵⁵⁸ Vgl. zum nachfolgenden allgemein: Baumann ZfZ 82, 226/229.

Nach CEMA, s 170, welche die "wichtigsten" Verstöße gegen zoll- und steuerrechtliche Bestimmungen regelt, handelt betrügerisch, wer wissentlich Besitz an Waren erwirbt, die unrechtmäßig von einem Zolllager entfernt wurden, deren Zollschuld noch nicht bezahlt wurde oder die unter Verstoß gegen Einfuhrbeschränkungen oder -verboten nach England importiert wurden. Der Rechtsbegriff betrügerisch, fraudulent, wurde von der Rechtsprechung näher bestimmt. Jedenfalls aber ist dieses Tatbestandsmerkmal nicht erst dann erfüllt, wenn ein anwesender Zollbeamter durch Handeln getäuscht wird. Ausreichend ist vielmehr ein Handeln oder Unterlassen in betrügerischer Absicht.⁵⁶⁰

Die Straffolgen bestehen in Geldstrafen und für vorsätzlich begangene schwere Zu widerhandlungen, wie die Zollhinterziehung und die vorsätzliche und vorschriftswidrige Einfuhr von einfuhrverbotenen und -beschränkten Waren, in Freiheitsstrafen. In den letzten Jahren sind - auch im Rahmen einer europäischen Harmonisierung - Bemühungen unternommen worden, bestimmte geringfügige Verstöße zu entkriminalisieren und die strafrechtlichen Rechtsfolgen durch zivilrechtliche Sanktionen zu ersetzen. Erfolge in dieser Hinsicht sind im Bereich der Mehrwertsteuer zu verzeichnen. Neben diesen Rechtsfolgen ist auch die Einziehung der Gegenstände der Straftat und der Transportmittel zulässig, die allerdings nicht als Strafe angesehen werden, sondern als zivilrechtliche Folge der Zu widerhandlung.

Das englische Zollstrafrecht kennt wenig allgemeine Rechtsgrundsätze, die das Ermessen bei der Bestimmung der Rechtsfolge verbindlich beschränken. So besteht weder eine allgemeine Regel, der zufolge eine Bestrafung in Fällen höherer Gewalt, des Notstandes oder des Irrtums ausgeschlossen ist oder gemildert werden muss, noch der feste Grundsatz, dass eine Strafe im Wiederholungsfall erhöht wird. Es liegt im freien Ermessen der Gerichte oder der Verwaltung, ob und wie sie diese Umstände bei der Verhängung der Strafe berücksichtigen. So können die Gerichte und im Fall des Vergleichs die Verwaltung nach freiem Ermessen von Strafen und Einziehung absehen und gesetzlich vorgesehene Strafen mildern. Da es keine Mindeststrafen gibt, kann das Gericht auch unter der Bedingung, dass der Täter keine neue Zu widerhandlung begeht, die Durchführung der Strafe aussetzen; es kann weiter den Täter für schuldig erklären und die Verhängung einer Strafe aussetzen oder eine bestimmte Arbeit als Strafe auferlegen.

⁵⁵⁹ S. bspw.: R v Blake (1844) 6 QB 126: Gegenstand des Rechtsstreits war der Verdacht der Verschwörung (conspiracy), um die Zahlung von Zollschulden zu vermeiden.

⁵⁶⁰ Vgl. zu allem Mc Farlane, a.a.O., m.w.N., S. 67-92.

Zollzuwiderhandlungen verjähren in drei Jahren. Zuständig für die Verfolgung von Zollzuwiderhandlungen sind die Zollverwaltungen. Dabei ist es in ihr Ermessen gestellt, ob sie die Zuwiderhandlung verfolgen, durch Vergleich erledigen oder vor Gericht bringen. In der Praxis werden 90 % der Zuwiderhandlungen durch Vergleich erledigt. Der Vergleich, das heißt die Einigung zwischen Verwaltung und Täter, kann sogar nach Erlass eines Urteils geschlossen werden, ein in der Praxis aber seltener Fall.

Für die gerichtliche Behandlung der Zuwiderhandlungen sind die Magistrate Courts zuständig. Diese können eine Freiheitsstrafe von max. 6 Monaten verhängen; halten sie den Erlass einer höheren Strafe für erforderlich, müssen sie den Fall an den High Court abgeben, der dann Strafen bis zu dem gesetzlichen Höchstmaß verhängen kann.

bb. Verwaltungs(straf-)rechtliche Sanktionen

Kompetenzen zum Erlass verwaltungsrechtlicher Sanktionen bestehen im Gemeinschaftsrecht vor allem im Kartellrecht, Art. 83 EG-V, der die Kommission zum Erlass von Geldbußen und Zwangsgeldern berechtigt.⁵⁶¹

Die Antidumpingzölle aus dem Bereich der Gemeinsamen Handelspolitik stellen zwar keine "echten" Sanktionen dar, denn der Verkauf einer Ware unter Normalwert ist rechtlich erlaubt. Bewirken diese Verkäufe Schädigungen auf dem geschützten Markt, können jedoch von der Gemeinschaft Maßnahmen ergriffen werden, die in ihrer Wirkung Sanktionen sehr nahe kommen und somit als sanktionsähnliche Maßnahme bezeichnet werden können.⁵⁶²

Darüber hinaus ist die Sanktionskompetenz der Gemeinschaft zwar immer noch umstritten, wird jedoch hinsichtlich verwaltungsrechtlicher Sanktionen in vergemeinschafteten Bereichen - im Sinne einer Annexkompetenz - jedenfalls insoweit nicht mehr angezweifelt, als die Gemeinschaft das zu sanktionierende Verhalten benennen darf, mithin Ge- und Verbote festsetzen.⁵⁶³ Die Kompetenzgrundlagen ergeben sich dabei aus den bereichsspezifischen Ermächtigungsnormen, so etwa Art. 95 EG-V für den Binnenmarkt,

⁵⁶¹ Weitere Beispiele bei Prieß, in: G/T/E, EG-V, Art. 209 a Rn. 27 m.w.N.

⁵⁶² Kadelbach, Verwaltungsrechtliche Sanktionen bei Verstößen Einzelner, S. 81/83 f.

⁵⁶³ Vgl. Kadelbach, a.a.O., S. 81/84, a.a.O. m.w.N.; ausführlich zur Ermächtigung der Gemeinschaft zum Erlass von Sanktionsregelungen: Heitzer, Punitive Sanktionen im Europäischen Gemeinschaftsrecht, S. 140 ff.; dazu ausführlich: Fornasier, RMC 82, 398 ff.

Art. 153 EG-V für den Bereich des Verbraucherschutzes und Art. 175 EG-V zur Durchsetzung der Umweltpolitik.

Nach mehreren letztendlich erfolglosen Initiativen der Kommission⁵⁶⁴ wurde im Dezember 1995 schließlich die Verordnung des Rates über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft⁵⁶⁵ erlassen. Diese horizontal geltende Sanktionsverordnung hat einen allgemeinen Rechtsrahmen zur einheitlichen Verhängung verwaltungsrechtlicher Sanktionen im gesamten Gebiet der EU und in allen Bereichen der Gemeinschaftspolitik geschaffen. Sie zeigt die zulässigen Sanktionsarten auf und bestimmt allgemeine Regelungen, die auch auf künftige Sanktionsmodelle anzuwenden sind. Die Verordnung stellt somit einen "Allgemeinen Teil" des Europäischen Verwaltungs-sanktionsrechts dar, das von allen Mitgliedstaaten anzuwenden ist.⁵⁶⁶ Die Verordnung bezieht sich dabei nicht nur auf Betrugsfälle, sondern auf alle Unregelmäßigkeiten, das heißt auf jeden Verstoß eines Wirtschaftsteilnehmers gegen eine Gemeinschaftsbestimmung, die einen Schaden für den Gesamthaushaltsplan der Gemeinschaften oder die Haushalte, die von der Gemeinschaft verwaltet werden, bewirkt hat bzw. bewirken würde.

Die Rechtsfolge richtet sich nach dem Verschulden. Schuldlose Verstöße ziehen keine Sanktionen nach sich, sondern nur verwaltungsrechtliche Maßnahmen. Sie führen zur Entziehung des unrechtmäßig erlangten Vorteils durch Verpflichtung zur Zahlung des geschuldeten oder Rückerstattung des rechtswidrig erhaltenen Geldbetrages oder durch vollständigen oder teilweisen Verlust der Sicherheit, die für einen Antrag auf Gewährleistung eines Vorteils oder bei Zahlung eines Vorschusses geleistet wurde, Art. 4 Abs. 1 der Verordnung. Nach Abs. 2 dieser Vorschrift können neben dem erlangten Vorteil im Weiteren pauschalierte Zinsen zurückgefördert werden. Absatz 3 dieser Norm ordnet an, dass bei rechtsmissbräuchlichen Handlungen der betreffende Vorteil nicht gewährt bzw. wieder entzogen wird.

⁵⁶⁴ 1981: Verordnungsentwurf der Kommission, der die Erstellung einer Liste möglicher Verletzungen und ihrer Klassifizierungen zum Gegenstand hatte; Rechtsgrundlage war Art. 308 EG-V. Der Vorschlag scheiterte jedoch an dem Erfordernis der nach Art. 308 EG-V erforderlichen Einstimmigkeit. Im Jahr 1986 unternahm die Kommission einen weiteren Versuch der Harmonisierung der Zollstreitverfahren auf Gemeinschaftsebene. Der Vorschlag zielte auf den Erlass einer Verordnung über den strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und die Verfolgung solcher Verletzungen. Als Rechtsgrundlage wählte die Kommission Art. 308 EG-V, der auch vom Gericht als zulässige Rechtsgrundlage anerkannt wurde.

⁵⁶⁵ VO Nr. 2988/95 des Rates v. 18.12.95, ABl. 1995, Nr. L 312, S. 1 ff.; s. auch: Dannecker, JZ 96, 869/877 ff. m.w.N.

⁵⁶⁶ So die Einschätzung von Wolfgang Ulrich, EuR 98, 616/633.

Vorsätzliche oder fahrlässige Verstöße sind zusätzlich mit verwaltungsrechtlichen Sanktionen bewehrt, wie etwa der Zahlung einer Geldbuße, vollständigem oder teilweisem Entzug eines nach Gemeinschaftsrecht gewährten Vorteils, auch wenn nur ein Teil unrechtmäßig erlangt worden ist, oder Widerruf einer Bewilligung oder einer Anerkennung, die für die Teilhabe an einem gemeinschaftlichen Beihilfesystem erforderlich ist.

Im Weiteren enthält die Verordnung Nr. 2988/95 allgemeine Rechtsgrundsätze, die Anwendung und Umfang verwaltungsrechtlicher Maßnahmen und Sanktionen begrenzen. Dabei handelt es sich insbesondere um das Rückwirkungsverbot, den Schuldgrundsatz und das Milderungsgebot, die bei der Verhängung der supranationalen Sanktionen einzuhalten sind.

Der Zollkodex selbst enthält nur in Art. 232 Regelungen, die als verwaltungsrechtliche Sanktionen eingestuft werden können. Danach können im Falle verspäteter Zahlung der Zollschuld Säumniszinsen erhoben werden. Es handelt sich jedoch um eine sehr milde Sanktion. Denn die als "Kann-Vorschrift" ausgestaltete Regelung, räumt der Behörde die Möglichkeit ein, auf die Erhebung der zusätzlichen Zinsen zu verzichten, wenn deren Zahlung aufgrund der Verhältnisse des Zollschuldners zu erheblichen wirtschaftlichen oder sozialen Schwierigkeiten führen würden, Art. 232 Abs. 2.

Der Umstand, dass der Zollkodex selbst nur vereinzelt Sanktionen enthält, steht jedoch der Zulässigkeit nationaler Sanktionen nicht entgegen. Insbesondere stellen nationalstaatliche Regelungen, die Verspätungen des Zollschuldners sanktionieren, keine von den Art. 23 ff. EG verbotenen Abgaben dar, da sie nicht aufgrund der Grenzüberschreitung der Waren erhoben werden, sondern nur aufgrund der Nichteinhaltung der gesetzlichen Abfertigungsfristen.⁵⁶⁷

So hat der EuGH⁵⁶⁸ in einem Vorabentscheidungsverfahren aus dem Jahr 1995 festgestellt, dass die Erhebung eines Zuschlages aufgrund der Überschreitung der für die Zollabfertigung vorgesehenen Frist, mit dem Gemeinschaftsrecht auch dann vereinbar ist, wenn die einschlägige Verordnung selbst keine Sanktionsregelung enthält. Die Mitgliedstaaten sind in diesen Fällen nach Art. 10 EG-V sogar verpflichtet, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um die Geltung und die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts zu

⁵⁶⁷ EuGH - Siesse ./ Director da Alfândega de Alcântara - Rs. C-36/94, Slg. 95, I-3573/3593.

gewährleisten. Dabei müssen sie jedoch das Gemeinschaftsrecht und seine allgemeinen Grundsätze, also insbesondere den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachten. Dies muss erst recht gelten, wenn die Gemeinschaftsregelung, wie hier der Zollkodex, vereinzelt selbst Regelungen enthält.

cc. Zwischenergebnis

Die Nichteinhaltung zollrechtlicher Abgabevorschriften hat nicht nur negative Auswirkungen auf die gemeinschaftliche Zollpolitik und untergräbt diese, sondern schädigt auch unmittelbar den Gemeinschaftshaushalt und mithin die finanzielle Autonomie der Union, die auf die Einnahmen aus Eigenmitteln angewiesen ist. Ungeachtet der großen Bedeutung der Zolleinnahmen für die Gemeinschaft besteht bis dato keine Möglichkeit - auch nicht in den Fällen, in denen der nationale Zollbeamte eine rechtmäßige Zollschuld vorsätzlich nicht erhebt bzw. zu Unrecht erlässt - entsprechende Belastungen des Gemeinschaftshaushaltes direkt auf den Mitgliedstaat abzuwälzen, dessen nationaler Zollbeamter sich vorschriftswidrig verhalten hat.

Große Bedeutung kommt daher der Ahndung von Verstößen gegen die Vorschriften des Zollkodexes zu, sowohl durch Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene als auch auf nationalstaatlicher Ebene.

Dabei stehen neben strafrechtlichen Sanktionen im engeren Sinne die verwaltungsrechtlichen Sanktionen. Der Unterschied zwischen diesen beiden Instrumenten ist nicht immer trennscharf und besteht im Wesentlichen in der Funktion der Sanktion. Während bei der Verwaltungssanktion der Präventivcharakter der Maßnahme im Vordergrund steht, ist die strafrechtliche Sanktion repressiver Natur. Dabei ist häufigster Inhalt der Verwaltungssanktion die Geldbuße, während etwa die Freiheitsstrafe dem Bereich der strafrechtlichen Sanktion vorbehalten ist.

Anerkannt ist, dass der Gemeinschaft auf dem Gebiet des "eigentlichen" Strafrechts keine Regelungskompetenz zukommt, da es sich hier um einen allein der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten unterstehenden Bereich handelt. Daran hat auch die Einführung des Art. 280 EG-V nichts geändert, der den Mitgliedstaaten - als Ausfluss der Gemeinschaftstreue - die Verpflichtung auferlegt, die Finanzmittel der Gemeinschaft in gleichem Umfang strafrechtlich zu schützen wie ihre eigenen nationalen Finanzinteressen. Denn die Erfüllung dieser Verpflichtung kann zwar vom europäischen Gerichtshof

⁵⁶⁸ EuGH - Siesse - Rs. C-36/94, Slg. 95, I-3573/3594, Rn. 20-21 unter Hinweis auf: EuGH - Kommission /. Vereinigtes Königreich - Rs. 382/92, Slg. 94, I-2435/2475, Rn. 55 und EuGH- Kommission /. Vereinigtes Königreich - Rs. 383/92, Slg. 94, I-2479/2494, Rn. 40.

überwacht und gegebenenfalls eingefordert werden, Maßstab bleiben aber immer die entsprechenden nationalen Vorgaben, unabhängig davon, ob diese gemeinschaftsrechtlichen Ansprüchen genügen.

Der Verpflichtung zur Gleichbehandlung wie sie in Art. 280 EG-V formuliert ist, entsprechen die untersuchten nationalen Rechtsordnungen vollständig. In Deutschland wird die geforderte Gleichbehandlung durch die gesetzliche Gleichstellung von Gemeinschaftsmitteln mit den nationalen Finanzmitteln in der Abgabenordnung gewährleistet; auch in Frankreich und England erfolgt der strafrechtliche Schutz der gemeinschaftseigenen Finanzmittel in einer Weise, die sich von der Verfolgung von Verstößen gegen nationale Regelungen nicht unterscheidet. Dabei hat der EuGH in der Vergangenheit gegen Frankreich vielmehr den Vorwurf erheben müssen, die strengen französischen Sanktionen würden die Grenzen der Verhältnismäßigkeit überschreiten.

Im Weiteren hat der Gemeinschaftsgesetzgeber in vergemeinschafteten Bereichen, wie etwa dem Kartellrecht, jedenfalls die Kompetenz, sachgebietspezifische verwaltungsrechtliche Sanktionen vorzugeben. Eine einzige entsprechende zollrechtliche Bestimmung enthält der Zollkodex in Art. 232, der vorsieht, dass im Falle der verspäteten Zahlung Säumniszinsen zu entrichten sind.

Hervorzuheben ist schließlich die im Jahr 1995 vom Rat zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft erlassene Verordnung, die als allgemeiner rechtlicher Rahmen zur Verhängung von verwaltungsrechtlichen Sanktionen in allen Bereichen des Gemeinschaftsrechts angesehen werden kann.

b. Präventive Maßnahmen : Zusammenarbeit und Kontrolle

Die einheitliche Anwendung des Zollrechts im allgemeinen und die effektive Betrugs- und Korruptionsbekämpfung im besonderen setzen eine enge Zusammenarbeit zwischen den nationalen Zollbehörden untereinander und zwischen Zollbehörden und Kommission voraus. Regelungen über die gegenseitige vertikale und horizontale⁵⁶⁹ Amtshilfe sind daher insbesondere auf dem Gebiet der Zollzuwiderhandlungen zwingend geboten, um die Vor-

⁵⁶⁹ Dabei bezeichnet vertikale Amtshilfe die Zusammenarbeit zwischen den Behörden der zentralen Instanz und den Gliedern; horizontale Amtshilfe ist die Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Glieder untereinander; vgl. dazu: Meier, EuR 1989, S. 237 ff..

aussetzungen für eine wirksame grenzübergreifende Zusammenarbeit der nationalen Behörden zu schaffen.

Mit Kapitel 8 e des Amsterdamer Vertrages wurde in den EG-V in Kapitel X der Art. 135 EG-V neu eingeführt. Danach trifft der Rat im Rahmen "des Geltungsbereiches dieses Vertrages gemäß dem in Art. 251 EG-V festgelegten Verfahren Maßnahmen zum Ausbau der Zusammenarbeit im Zollwesen zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission. Die Anwendung des Straf- und Prozessrechts der Mitgliedstaaten bleibt von diesen Maßnahmen unberührt." Dabei ist die Einführung einer verstärkten Zusammenarbeit im Zollwesen in engem Zusammenhang mit der Verstärkung der Betrugs- und Korruptionsbekämpfung in Art. 280 EG-V zu sehen.

aa. Rechtsgrundlagen der Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit der EU-Staaten im Zollwesen reicht bis zu den Anfängen der Europäischen Gemeinschaft zurück.⁵⁷⁰ Ihre Grundlagen bilden die Art. 23 ff. EG-V zur Einführung der Zollunion.

Hinsichtlich der Kooperation der nationalen Zollverwaltungen sind die Regelungszuständigkeiten nicht eindeutig zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten abgegrenzt. Bedeutsame Regelungen auf diesem Gebiet erfolgten daher sowohl innerhalb als auch außerhalb des institutionellen Rahmens der EG.

(1) Völkerrechtliche Übereinkommen

Rechtsgrundlage für die Zusammenarbeit der europäischen Zollverwaltungen ist zum einen das multilaterale Neapeler Abkommen vom 7. September 1967 über die gegenseitige Unterstützung der Zollverwaltung⁵⁷¹, die so genannte Neapel I-Konvention. Sie wurde von den damals sechs EG-Mitgliedstaaten als Reaktion auf die durch den EWG-Vertrag vorgesehene Zollunion abgeschlossen und enthält weitreichende Verpflichtungen zur Amtshilfe der Zollverwaltungen.

⁵⁷⁰ Zur Entwicklung: Dorsch, in: Dorsch, a.a.O.

⁵⁷¹ S. dazu Transformationsgesetz zu dem Übereinkommen vom 7. September 1967 zwischen Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und den Niederlanden über gegenseitige Unterstützung ihrer Zollverwaltungen und zu dem Protokoll über den Beitritt Griechenlands zu diesem Übereinkommen, BGBl. 1969 Teil II, S. 65 ff.

In der Folge bemühte sich der Rat um die Überarbeitung des Abkommens durch ein Neapel II-Abkommens, in dessen Rahmen das Übereinkommen über ein Zollinformationssystem, das 1995 unterzeichnet wurde⁵⁷², ergänzt werden sollte. Nach lang währenden Verhandlungen wurde im Dezember 1997 die Neapel I-Konvention durch das Übereinkommen aufgrund von Art. K. 3 des Vertrages über die EU über die gegenseitige Amtshilfe und Zusammenarbeit der Zollverwaltungen⁵⁷³ aktualisiert.

Damit sollen die rechtlichen Voraussetzungen für eine noch engere Zusammenarbeit der Zollverwaltungen im Binnenmarkt, zum Beispiel bei der Ermittlung und Verfolgung von Zu widerhandlungen im Bereich des Rauschgifthandels sowie des Waffen-, Alkohol- und Zigaretten schmuggels geschaffen werden. Neue Formen der Zusammenarbeit, wie zum Beispiel grenzüberschreitende Observation, Nacheile, Einsatz verdeckter Ermittler und gemeinsame Ermittlungsteams innerhalb der mitgliedstaatlichen Zollverwaltungen tragen entscheidend zu einer effizienteren Bekämpfung von Schmuggel und Zollbetrug bei. Das Übereinkommen, das auf eine deutsche Initiative zurückzuführen ist, dient somit auch der Bekämpfung schwerer Wirtschaftskriminalität im Zollbereich. Des Weiteren wird mit dem Übereinkommen auch ein fiskalischer Zweck verfolgt, nämlich die konsequenter Realisierung der Erhebung von EG-Abgaben - wie vor allem den Zöllen - und von Verbrauchssteuern.⁵⁷⁴

Die Umsetzung dieses Übereinkommens in nationales Recht verläuft indes schleppend. Erst am 15. August 2001 hat die Bundesregierung einen Gesetzentwurf zur Umsetzung des Übereinkommens vorgelegt.

(2) Gemeinschaftsrechtliche Regelungen

Des Weiteren hat der Rat 1981 die EG-Amtshilfe-Verordnung⁵⁷⁵ erlassen, die im März 1997 durch die Verordnung Nr. 515/97⁵⁷⁶ ersetzt wurde. Dabei war die Zusammenarbeit zu Anfang insbesondere auf das Funktionieren der Zoll- und Agrarregelungen gerichtet. Die 1997 erlassene Verordnung stellt

⁵⁷² Rechtsakt des Rates vom 26.07.1995 über die Fertigstellung des Übereinkommens über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich (95/C 316/02), ABl. 1995, Nr. C 316, S. 33 ff.

⁵⁷³ ABl. 1998, Nr. C 24, S. 1.

⁵⁷⁴ So die Mitteilung des BMF vom 15.08.01.

⁵⁷⁵ ABl. 1981, Nr. L 144, S. 1 ff.

⁵⁷⁶ ABl. 1997, Nr. L 82, S. 1 ff.

vermehrt auf die Betrugsbekämpfung ab und hat vorrangig den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft zum Gegenstand.⁵⁷⁷

Diese Verordnungen haben das Neapel I-Abkommen weitgehend abgelöst. Es behält jedoch in den Bereichen, die in den ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten fallen weiterhin seine Gültigkeit. Dabei handelt es sich um die nicht harmonisierten Verbote und Beschränkungen, die etwa nach Art. 30 EG-V noch national zulässig sind. Dies sind Ein- und Ausfuhrverbote oder Beschränkungen zum Schutze der öffentlichen Sittlichkeit, Sicherheit und Ordnung.⁵⁷⁸

Daneben wird der Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft durch weitere Verordnungen näher ausgestaltet, wie etwa die Regelungen über die Zusammenarbeit der Zollbehörden zur Verhinderung von Finanzdelikten.⁵⁷⁹

bb. Datensysteme

(1) Das Zollinformationssystem

Wichtigstes Instrument der grenzübergreifenden Zusammenarbeit nach dem Wegfall der Binnengrenzen ist das Zollinformationssystem, das nach dem Vorbild des Schengener Informationssystems ausgestaltet ist.

Wegen der konkurrierenden Zuständigkeiten der EG einerseits und der Mitgliedstaaten andererseits gestaltete sich die Errichtung des Systems allerdings schwieriger als zunächst erwartet. Rechtlich betrachtet wurden daher zwei Zollinformationssysteme eingerichtet. Eines auf der Grundlage eines Übereinkommens nach Art. K.3 Abs. 2 c) EUV⁵⁸⁰ für den Bereich der dritten Säule und ein weiteres auf der Grundlage der neuen Amtshilfe-Verordnung des Rates Nr. 515/97 für den Bereich der ersten Säule. Tatsächlich besteht allerdings für beide Systeme nur ein Rechner, auf dem die beiden Datenbestände aber getrennt werden. Die Datenspeicherung und

⁵⁷⁷ Vgl. dazu: EuGH - Kommission ./ Rat - Rs. C-209/97, Slg. 99, I-8067/8068. In diesem Verfahren bestätigte der EuGH die Rechtmäßigkeit der gewählten Rechtsgrundlage, Art. 43 u. 235 EG-V, (und nicht Art. 43, 100 a) unter Hinweis auf die Ziele der VO 515/97.

⁵⁷⁸ BT-Drs. 12/4805, 12. Wahlperiode, S. 140; z.B.: Tätigkeit der Zollverwaltung bei der Bekämpfung des Rauschgift-, Waffen- und Nuklearschmuggels, s. aber VO Nr. 3381/94 v. 19.12.1994, ABl. 1994, geändert durch VO Nr. 837/95, ABl. 1995 Nr. L 90, S. 1; der Artenschutzkriminalität, oder als Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft bei der Strafverfolgung.

⁵⁷⁹ VO Nr. 218/92, ABl. 1992, Nr. L 124; VO Nr. 1552/89, ABl. 1989, Nr. L 155.

⁵⁸⁰ Übereinkommen aufgrund von Art. K.3 des EU-V über den Einsatz der Informations-technologie im Zollbereich, ABl. 1995, Nr. C 316, S. 33 ff..

-verarbeitung bestimmen sich dabei nach der jeweiligen Rechtsgrundlage, die sich jedoch nur in Nuancen unterscheiden.

(a) Inhalt und Aufbau

Das Zollinformationssystem (ZIS) besteht aus einer zentralen Datenbank, die über Terminals von allen Mitgliedstaaten und der Kommission aus zugänglich ist. Der unmittelbare Zugang zu den im ZIS enthaltenen Daten ist neben der Kommission den nationalen Zollbehörden vorbehalten. Darüber hinaus kann durch einstimmigen Beschluss der Mitgliedstaaten regionalen oder internationalen Organisationen Zugang zum ZIS eingeräumt werden. Der Informationsaustausch findet über das ZIS unmittelbar zwischen den einzelnen nationalstaatlichen Behörden statt. Soweit im Einzelfall keine strengeren Maßstäbe festgelegt sind, erfolgt die Eingabe und Verwendung der Daten nach Maßgabe des nationalen Rechts des eingebenden/abrufenden Mitgliedstaates; gleiches gilt hinsichtlich der Berichtigung, Ergänzung, Änderung oder Löschung von Daten.

(b) Datenschutz

Der Schutz der gespeicherten Daten erfolgt durch eine genaue Erfassung der zulässigen Datenkategorien und die Festschreibung des Zweckbindungsgrundsatzes. Des Weiteren ist die Harmonisierung des nationalen Datenschutzrechts auf der Grundlage der Europaratskonvention von 1981 Voraussetzung für den Zugang zum ZIS. Um eine ordnungsgemäße Anwendung der nationalen Datenschutzbestimmungen zu gewährleisten, ist das ZIS in jedem Mitgliedstaat als innerstaatliche Datei anzusehen. Entsprechend richten sich die Rechte der Betroffenen nach den Rechts- und Verfahrensvorschriften des Mitgliedstaates, in dem sie geltend gemacht werden, Art. 15 Abs. 1 ZIS-Ü. Die Auskunft über personenbezogene Daten wird verweigert, wenn dies zur Durchführung einer rechtmäßigen Maßnahme oder zum Schutz der Rechte Dritter "unerlässlich" ist, Art. 15 Abs. 2 ZIS-Ü.

Die Überwachung des Datenschutzes obliegt nationalen "Aufsichtsbehörden" und einer übernationalen "gemeinsamen Aufsichtsbehörde". Die Befugnisse der nationalen Aufsichtsbehörden und das Verfahren ihrer Anrufung bestimmen sich nach dem jeweiligen nationalen Recht. Die Kompetenzen der gemeinsamen Aufsichtsbehörde beschränken sich auf die Anfertigung von Stellungnahmen und Vorschlägen.

(c) Rechtsschutz

Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten über die Auslegung oder Anwendung des Übereinkommens werden zunächst im Rat erörtert, Art. 27 ZIS-Ü. Ist die Streitigkeit nicht innerhalb von 6 Monaten beigelegt worden, kann jede Partei den EuGH anrufen. Bei Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten und Kommission über die Auslegung des ZIS-Übereinkommens, die nicht im Wege von Verhandlungen beigelegt werden konnten, kann ebenfalls der europäische Gerichtshof angerufen werden, Art. 27 Abs. 3 ZIS-Ü.

Der Individualrechtsschutz verbleibt in der Zuständigkeit der nationalen Gerichte und erfolgt „nach Maßgabe der Rechts- und Verwaltungsvorschriften und Verfahren des jeweiligen Mitgliedstaates“, Art. 15 Abs. 4 ZIS-Ü.⁵⁸¹ Dabei wird die grenzübergreifende Wirkung der Entscheidungen der einzelstaatlichen Gerichte durch Art. 15 Abs. 4 ZIS-Ü gewährleistet. Danach haben sich die Mitgliedstaaten gegenseitig verpflichtet, endgültige Entscheidungen „eines Gerichts oder einer anderen zuständigen Behörde durchzuführen“. Im Falle sich widersprechender gerichtlicher Entscheidungen trifft Art. 11 Abs. 5 S. 2 ZIS-Ü eine sehr datenschutzfreundliche Regelung und sieht vor, dass der Mitgliedstaat, der die betreffenden Daten eingegeben hat, diese aus dem System löscht.⁵⁸²

Die Frage, ob der Europäische Gerichtshof zum Erlass von Vorabentscheidungen im Bereich des Übereinkommens berechtigt ist, war zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des ZIS-Übereinkommens noch nicht geklärt. Erst im November 1996 einigten sich die Mitgliedstaaten auf eine Zuständigkeit des EuGH hinsichtlich der Auslegung des Übereinkommens und legten sie in einem Protokoll fest.⁵⁸³ Danach kann jeder Mitgliedstaat die Zuständigkeit des Gerichtshofes anerkennen, Art. 2 des Protokolls. Dabei erfolgt die Anerkennung aber nicht schon mit Unterzeichnung des Protokolls, sondern bedarf der gesonderten Erklärung, die unterschiedliche Inhalte haben kann. Eine Vorlagepflicht, wie sie Art. 234 EG-V bestimmt, sieht das Protokoll nicht vor. Dies dürfte auf die Bedenken einiger Mitgliedstaaten gegenüber einer zu starken Annäherung der intergouvernemental ausgestalteten Zusammen-

⁵⁸¹ Vgl. dazu: Von Bogdandy/Arndt, EWS 00, 1/2-3.

⁵⁸² Zu den Einzelheiten s. weiterführend: Harings, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizei- und Zollverwaltungen und Rechtsschutz in Deutschland, S. 97/105.

⁵⁸³ Protokoll aufgrund von Art. K.3 des Vertrages über die Europäische Union betreffend die Auslegung des Übereinkommens über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften im Wege der Vorabentscheidung (97/C 151/01), ABl. 1997, Nr. C 151, S. 16 ff. (Anhang zu dem Rechtsakt des Rates v. 29.11.1996, ABl. 1997, Nr. C 151, S. 1 ff.).

arbeit in der 3. Säule des EG-Vertrages an die Supranationalität der Europäischen Gemeinschaft zurückzuführen sein.⁵⁸⁴

Weitergehend haben einige Mitgliedstaaten, unter anderem Deutschland nicht nur den EuGH für zuständig erklärt, sondern darüber hinaus sich das Recht vorbehalten, innerstaatlich eine Vorlagepflicht des letztinstanzlich entscheidenden Gerichts vorzusehen.⁵⁸⁵ Dabei ist diese rechtliche Verknüpfung durch den europäischen Gerichtshof insbesondere vor dem Hintergrund möglicher rechtlicher Spannungen zwischen Entscheidungen im Rahmen des Systems des dritten Pfeilers und den anderen Teilen des Unionsvertrages sachgerecht und vermag möglichen Divergenzen vorzubeugen.⁵⁸⁶

(2) Flankierende Maßnahmen

Neben dem Zollinformationssystem wurden weitere Informationssysteme geschaffen, die den nationalen Zollbehörden die Anwendung des Gemeinschaftsrechts erleichtern sollen. Besondere Bedeutung kommt hier dem Auskunftssystem über Gemeinschaftszölle (TARIC)⁵⁸⁷ zu. Es handelt sich hierbei um eine von der Kommission geführte zentrale Datenbank, in der Informationen über Bestimmungen des Ein- und Ausfuhrrechts der Gemeinschaft gesammelt und fortlaufend aktualisiert werden, wobei die Mitgliedstaaten regelmäßig über Änderungen informiert werden.

In einem weiteren Informationssystem (VIES) werden die aktuellen Mehrwertsteuertarife in der Gemeinschaft gesammelt, während über das System QUOTA Auskünfte über zollrelevante Mengeneinheiten und Höchstmengen erlangt werden können.

In diesem Zusammenhang ist schließlich auch das europäische Amt für Betrugsbekämpfung OLAF (Office européen de lutte anti-fraude), zu nennen, welches am 1. Juni 1999 die Nachfolge der UCLAF (Unité de coordination de la lutte antifraude) angetreten hat.⁵⁸⁸ Wichtigste Aufgabe des Amtes ist der Kampf gegen Subventionsmissbrauch und Unregelmäßigkeiten in den Mitgliedstaaten, aber auch die Bekämpfung von Korruption und Misswirt-

⁵⁸⁴ So auch die Einschätzung von Harings, a.a.O., S. 105.

⁵⁸⁵ Vgl. die Erklärungen der Mitgliedstaaten, Abl. 1997 Nr. C 151, S. 28.

⁵⁸⁶ Vgl. zu diesem Themenkomplex allgemein: Müller-Graff, Die Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, in FS für Everling, S. 925 ff.

⁵⁸⁷ TARIC wurde neben der Kombinierten Nomenklatur durch die VO Nr. 2658/87 über den Gemeinsamen Zolltarif eingeführt (vgl. Art. 5 Abs. 2 der VO, ABl. 1987, Nr. L 256, S. 1, zuletzt geändert durch VO Nr. 586/96, ABl. 1996, Nr. L 84, S. 18).

⁵⁸⁸ S. dazu VO Nr. 1073/1999 des EP und des Rates v. 25.05.1999 über die Untersuchungen des OLAF, ABl. 1999, Nr. L 136, S. 1 ff.; s. auch Le Monde v. 27.11.99 zu Untersuchungen des OLAF hinsichtlich der Einstellung von 5 Beamten durch die ehemalige Kommissarin Edith Cresson.

schaft innerhalb der Organe und Institutionen der Europäischen Union. Das Amt bringt hier einen deutlichen Fortschritt und zeichnet sich vor allem durch seine Unabhängigkeit aus: Es hat für seine Untersuchungen ein eigenes Initiativrecht und ist weder durch ein Weisungsrecht der Kommission noch anderer Organe beschränkt. Die Untersuchungen können nicht nur in den Mitgliedstaaten, sondern auch in allen Organen, Institutionen und Einrichtungen der EU durchgeführt werden. Die Prüfer haben Zugang zu allen einschlägigen Informationen und können ihre Prüfungsberichte bei Verdacht von strafbaren Handlungen unmittelbar den nationalen Justizbehörden bzw. bei Disziplinarmaßnahmen den EG-Behörden vorlegen.

In organisatorischer Hinsicht wird die Unabhängigkeit des Amtes dadurch gewährleistet, dass der OLAF-Direktor unter Beteiligung des Rates und des Europäischen Parlaments ernannt und von einem Ausschuss aus fünf unabhängigen externen Persönlichkeiten kontrolliert wird.⁵⁸⁹

cc. Grenzüberschreitende Amtshilfe

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Zollwesen bestimmt sich nach Maßgabe völkerrechtlicher Übereinkommen der Mitgliedstaaten untereinander und gemäß den Bestimmungen gemeinschaftsrechtlicher Regelungen, die - wie oben dargelegt - sich in wesentlichen Zügen gleichen.

Anders als im deutschen Recht ist dabei neben der Amtshilfe auf Antrag auch Amtshilfe ohne Antrag möglich, vgl. Art. 8 ff. der Neapel II-Konvention sowie Art. 13 ff. der VO Nr. 515/97. Die Amtshilfe wird insbesondere durch Auskunft, durch die Überwachung von Personen, durch Ermittlung oder durch Zustellung gewährt. Zusätzlich sind besondere Formen der Zusammenarbeit, wie grenzüberschreitende Observation, Nacheile, kontrollierte Lieferungen und verdeckte oder gemeinsame Ermittlungen in den Art. 19 ff. des Übereinkommens vorgesehen. Darüber hinaus werden in den Art. 17 ff. der VO 515/97 die Beziehungen der mitgliedstaatlichen Behörden zur Kommission hinsichtlich ihrer Mitteilungspflichten genauer geregelt. Insbesondere werden sie verpflichtet, alle zweckdienlichen Informationen zur Aufdeckung von Zoll- und Agrarverstößen zu übermitteln.

Wird die Behörde auf Antrag tätig, soll sie so vorgehen, wie sie bei der Erfüllung eigener Aufgaben oder bei dem Ersuchen einer anderen Behörde ihres Mitgliedstaates verfahren würde. Begrenzt wird die Verpflichtung zur Amtshilfe nur durch den - allerdings eng auszulegenden - Schutz der öffent-

⁵⁸⁹ Aus: EUR-OP News, 2/99, S. 1; s. auch Interview mit Michaele Schreyer, zustdg. Kommissionsmitglied in EUR-OP News 3/99, S. 3.

lichen Ordnung. Hier kommen insbesondere zwingende Belange des Datenschutzes und entgegen stehende völkerrechtliche Verpflichtungen in Betracht.

dd. Zwischenergebnis

Die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Zollbehörden untereinander und mit der Europäischen Kommission wie auch die grenzüberschreitende Verfolgung und Ahndung von Zollvergehen waren Themen, die die Gemeinschaft schon frühzeitig beschäftigten. Dabei waren und sind neben gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen in Gestalt von Verordnungen auch völkerrechtliche Übereinkommen erforderlich, um auch nicht vergemeinschaftete Bereiche zu erfassen. Ein erstes Übereinkommen zwischen den damals sechs Mitgliedstaaten erfolgte im Jahr 1967 auf der Basis des Völkerrechts, die so genannte Neapel I-Konvention. Sie regelte weitreichende Verpflichtungen zur gegenseitigen Amtshilfe der Zollverwaltungen und wurde erst 1997 durch das Neapel II-Übereinkommen auf der Grundlage des Art. K.3. EU-V ersetzt. Ziel des Übereinkommens ist es, Abgabenhinterziehungen und Warenausfuhrmangel, die zunehmend international organisiert sind und durch den Abbau der Grenzkontrollen und die Freizügigkeit in Europa begünstigt werden, durch bei der Kriminalitätsbekämpfung - ebenfalls - nicht mehr auf das jeweilige Hoheitsgebiet beschränkte Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten zu begegnen, sondern neben der Vertiefung der gegenseitigen Amtshilfe neue Formen der grenzüberschreitenden, operativen Zusammenarbeit zu finden. Hintergrund dieser Bestrebungen ist die von der Bundesregierung am 15. August dieses Jahres in dem Vorwort des Gesetzentwurfes zu dem Übereinkommen formulierte Auffassung, dass die europäische Kooperation in den Bereichen Zoll, Polizei und Justiz sich möglichst parallel entwickeln müsse, damit der Binnenmarkt ein "Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" bleibe.

Zeitgleich zu den völkerrechtlichen Bemühungen um eine Verbesserung der Zusammenarbeit der Zollverwaltungen erfolgten im Rahmen des Gemeinschaftsrechts entsprechende Bestrebungen, deren aktuelles Resultat die Verordnung über die gegenseitige Amtshilfe der Zollverwaltungen aus dem Jahr 1997 darstellt.

Wichtigstes Instrument der Zusammenarbeit sowohl auf völkerrechtlicher Grundlage als auch im Bereich des Gemeinschaftsrechts ist dabei das Zollinformationssystem, eine zentrale Datenbank, die rechtlich gesehen zweige-

teilt ist, tatsächlich aber aus einem Rechner besteht. Fordert auch das Zollinformationssystem, wie schon das Schengener Informationssystem, nach dessen "Vorbild" es ausgestattet ist, geradezu dazu auf, das Schreckensbild vom gläsernen Bürger am Horizont erscheinen zu lassen, so zerstreuen sich diese Bedenken jedoch bei näherer Betrachtung der maßgeblichen Regelungen. Denn es zeigt sich, dass sowohl Speicherung als auch Zugang zu den Daten engen Voraussetzungen unterliegen. Insbesondere die Speicherung von personenbezogenen Daten ist streng reglementiert. Die negative Informationsfreiheit des Einzelnen wird zum einen durch genaue und restriktive rechtliche Regelungen hinsichtlich der Speicherung und des Zugriffs auf die Daten gewährleistet, deren Einhaltung durch die staatlichen Aufsichtsbehörden und die gemeinsame übernationale Aufsichtsbehörde überwacht werden. Aufgabe der nationalen Aufsichtsbehörde ist dabei unter anderem, jährlich zu überprüfen, ob die weitere Speicherung der Daten erforderlich ist; daneben kann jeder bei der Aufsichtsbehörde einen Antrag auf Überprüfung der zu seiner Person gespeicherten Daten stellen. Zum anderen hat der Einzelne die Möglichkeit, vor nationalen Gerichten seine datenschutzrechtlichen Interessen zu verteidigen bzw. durchzusetzen. Der Zugang zu den Daten ist grundsätzlich den nationalen Zollbehörden sowie der europäischen Kommission vorbehalten; eine Nutzung der Informationen außerhalb von zollrechtlichen Verfahren ist nicht vorgesehen und wird durch das Zweckbindungsverbot verhindert.

Kapitel 2: Rechtsschutz

Zu den grundlegenden Aufgaben des Verwaltungsrechts gehört es, einerseits die notwendigen Voraussetzungen für eine möglichst wirksame Erfüllung der Verwaltungszwecke durch die zuständigen Behörden zu schaffen und andererseits, den Betroffenen einen adäquaten Rechtsschutz gegen die Verwaltungsmaßnahmen zur Verfügung zu stellen.⁵⁹⁰

Dieser Grundkonflikt zwischen hoheitlicher Regelungsmacht und individuellem Rechtsschutz besteht auch im Bereich des Zollkodexes. Bei der Untersuchung der Frage, wie der Zollkodex diesen Konflikt regelt, werden die zollrechtlichen Vorschriften mit den entsprechenden Regelungen des übrigen Gemeinschaftsrechts und denen der deutschen, französischen und englischen Rechtsordnung verglichen.

A. Rechtsschutz im Hauptverfahren

I. Rechtsschutz innerhalb des Zollkodexes, Art. 243-246

Die Möglichkeiten des Einzelnen, gegen zollrechtliche Entscheidungen der innerstaatlichen Behörden vorzugehen, bestimmen sich nach den Art. 243-246. Die inhaltliche Ausgestaltung - seien es auch nur erste Ansätze - eines zweistufigen Rechtsschutzsystems gegenüber Maßnahmen nationaler Behörden vor nationalen Institutionen durch den Gemeinschaftsgesetzgeber stellt auf EG-Ebene ein Novum dar und kann mithin als erster Schritt auf dem Weg zu einer gemeinschaftsweiten Harmonisierung des Verwaltungsprozessrechts gewertet werden.

Die Notwendigkeit der Vereinheitlichung des Rechtsbehelfsverfahrens im Bereich des Zollrechts wurde frühzeitig erkannt. Schon im Jahr 1968 stellte der Ausschuss für außenwirtschaftliche Beziehungen des Europäischen Parlaments Mängel im Rechtsschutzsystem fest.⁵⁹¹ Ein Jahr später betonte der Rechtsausschuss des Europäischen Parlaments⁵⁹² ebenfalls die Notwendig-

⁵⁹⁰ Vgl. ausführlich zu dem Konflikt zwischen den Rechtsansprüchen des Einzelnen und Erfordernissen einer möglichst effektiv arbeitenden Verwaltung: Schwarze, DÖV 80, 581/585, 589 ff.

⁵⁹¹ Dok. 34/68; Sitzungsdok. des EP Nr. 68 v. 18.6.68.

⁵⁹² Bericht des Rechtsausschusses über die Gewährung von Rechtsschutz sowie die Herstellung und Wahrung der Rechtseinheit im Bereich des europäischen Zoll- und Handelsrechts

keit einer gemeinschaftsweiten Rechtsschutzregelung auf dem Gebiet des Zollrechts, um die Rechtseinheit in der Gemeinschaft zu wahren. Ein Rechtssetzungsakt des Rates erfolgte jedoch nicht. Erst im Jahr 1981 legte die Kommission dem Rat einen ersten Vorschlag für eine Richtlinie über die Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über Rechtsbehelfe in Zollsachen⁵⁹³ vor. In diesem Entwurf, der vom Rat nicht angenommen wurde, fand sich erstmals die Konzeption des zweistufigen Verfahrens, die im E-ZK beibehalten wurde und nunmehr im Zollkodex festgeschrieben ist. Dabei betonte die Kommission schon damals, dass die erste - verwaltungsinterne - Stufe durch den Gemeinschaftsgesetzgeber genau auszugestalten sei, während die zweite Stufe, die gerichtlichen Schutz biete, der näheren Regelung durch die Mitgliedstaaten überlassen bleiben solle.⁵⁹⁴ Aber erst 11 Jahre später - mit dem Erlass des Zollkodexes im Jahre 1992 - wurden die Rahmenregelungen hinsichtlich des Rechtsschutzes im Bereich des Zollrechts gemeinschaftsweit festgelegt. Dabei bleiben die Regelungen des Zollkodexes jedoch weit hinter den Vorschlägen der Kommission zurück. Dies gilt insbesondere für die Festlegung von Rechtsbehelfsfristen, deren detaillierten Regelungen - wie der Entwurf sie vorsah - nicht in den Zollkodex aufgenommen wurden, da man dies als einen zu weitreichenden Eingriff in die Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten betrachtete.⁵⁹⁵ Der geringen Regelungsdichte entsprechend sieht Art. 245 vor, dass die Einzelheiten des Rechtsbehelfsverfahrens von den Mitgliedstaaten bestimmt werden. Diese Vorschrift macht deutlich, dass die Art. 243 ff. nur einen Rahmen für das ansonsten weiterhin durch das nationale Recht bestimmte Rechtsbehelfsverfahren darstellen.

1. Allgemeine Verfahrensvoraussetzungen

a. Beschwer

Allgemeine Zulässigkeitsvoraussetzung der Rechtsbehelfe gemäß Art. 243 ist eine Beschwer des Betroffenen. Dabei kann die Beschwer entweder durch Erlass einer Entscheidung der nationalen Behörden eintreten oder da-

und über die damit zusammenhängenden juristischen und institutionellen Probleme, Sitzungsdok. des EP Nr. 129 v. 17.11.69.

⁵⁹³ ABl. 1981, Nr. C 33, S. 2.

⁵⁹⁴ Vgl. Präambel, S. 3.

⁵⁹⁵ Vgl. Alexander, in: Witte, ZK, Vor Art. 243 Rn. 4.

durch, dass die Behörden trotz eines Antrages auf Erlass einer Entscheidung untätig bleiben.

aa. Maßnahme der Behörde, Art. 243 Abs. 1 S. 1

Die Beschwer kann durch eine Maßnahme der Behörde begründet sein. Voraussetzung ist, dass die Entscheidung der Zollbehörde den Einzelnen "unmittelbar und persönlich" betrifft, Art. 243 Abs. 1. Nicht erforderlich ist mithin ein subjektives Recht, während allein ein - auch ein berechtigtes - Interesse nicht ausreichen würde. Diese Regelung weicht in mehrfacher Hinsicht von dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission ab: Nach Art. 241 Abs. 1 E-ZK konnte jede Person einen Rechtsbehelf gegen eine Entscheidung einlegen, wenn sie "der Meinung ist, dass ihre Rechte durch eine Entscheidung (...) verletzt werden", "sofern diese sie unmittelbar und persönlich betrifft". Art. 241 Abs. 1 E-ZK stellte dem Wortlaut nach also im Wesentlichen auf subjektive Kriterien ab. Entgegen dem Wortlaut der Vorschrift, der darauf hindeutete, dass die bloße Behauptung einer Rechtsverletzung ausreiche, wurde von Teilen des Schrifttums eine substantiierte Begründung i. S. d. der deutschen Möglichkeitstheorie für erforderlich gehalten.⁵⁹⁶ Diese Ansicht ist durch die Formulierung in Art. 243 Abs. 1 bestätigt worden, die nicht mehr auf die Meinung des Betroffenen abstellt.

Ein weiterer Unterschied zu dem Entwurf des Zollkodexes besteht darin, dass im Zollkodex die Formulierung des Art. 241 Abs. 1 E-ZK, nach der bei Vorliegen dieser Voraussetzungen auch Dritten die Ausübung des Rechtsbehelfs ausdrücklich gestattet war - selbst wenn die Entscheidung nicht an sie gerichtet ist - ersatzlos entfallen ist. Hierbei handelt es sich aber nur um die Streichung einer nicht zwingend erforderlichen Regelung, da eine den Adressaten begünstigende zollrechtliche Entscheidung in der Regel nicht drittbelastend wirkt. Sollte dies ausnahmsweise der Fall sein, wird dadurch der Dritte auch persönlich und unmittelbar betroffen und ist somit klagebefugt.

bb. Untätigkeit der Behörde, Art. 243 Abs. 1 S. 2

Nahezu wortgleich sehen Art. 243 UA 2 und die Vorgängervorschrift Art. 241 Abs. 2 E-ZK vor, dass Rechtsschutz auch dann in Betracht kommt, wenn ein Antrag auf Erlass einer Entscheidung nicht innerhalb einer ange-

messenen Frist beschieden worden ist. Der Begriff der angemessenen Frist wird dabei nicht näher definiert und bestimmt sich - wie auch im Falle des Art. 6⁵⁹⁷ - nach nationalem Recht.

b. Verfahren in Fällen der Beteiligung der Europäischen Kommission

Erfolgt der ablehnende Bescheid der nationalen Behörde auf Weisung der Kommission, muss diese Entscheidung des Gemeinschaftsorgans gesondert angefochten werden. Die Frage, welchen Stellenwert die Kommissionsentscheidung hier hat, ist seit der Entscheidung TWD ./ BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT⁵⁹⁸ geklärt. Dort stellte der EuGH fest, dass in diesen Fällen Rechtsbehelfe gegen die nationale Maßnahme nur dann Aussicht auf Erfolg haben, wenn die dem nationalen Rechtsakt zugrunde liegende Entscheidung der Kommission noch nicht bestandskräftig geworden ist. Dies bedeutet, der Betroffene muss direkt vor einem europäischen Gericht im Wege der Nichtigkeitsklage nach Art. 230 EG-V fristgerecht gegen die Entscheidung der Kommission vorgehen. Dabei wird eine individuelle und unmittelbare Betroffenheit des Klägers angenommen, obwohl die Entscheidung der Kommission nicht an den Betroffenen direkt gerichtet ist.⁵⁹⁹

Gegenstand des Verfahrens TWD war die an die Bundesrepublik Deutschland gerichtete Entscheidung der Kommission, in der sie die zuständige deutsche Behörde verpflichtete, an den Kläger gezahlte staatliche Beihilfen zurückzufordern. Nachdem der Empfänger der Beihilfe es versäumt hatte, innerhalb der 2-Monats-Frist des Art. 230 EG-V die Entscheidung der Kommission vor dem EuGH anzufechten, vertrat das Gericht die Auffassung, die Rechtmäßigkeit der Kommissionsentscheidung könne nun auch nicht mehr im Rahmen einer Klage gegen die nationale Durchführungsmaßnahme in Frage gestellt werden. Denn mit Ablauf der Frist des Art. 230 EG-V werde die Entscheidung der Kommission bestandskräftig und könne nicht mehr von einem nationalen Gericht in Zweifel gezogen werden. Demnach sind die nationalen Gerichte zur Vorlage an den EuGH also nur dann berechtigt, wenn der Betroffene innerhalb der Klagefrist des Art. 230 EG-V

⁵⁹⁶ Birk, ZfZ 91, 207/208.

⁵⁹⁷ S. oben.

⁵⁹⁸ EuGH - TWD ./ BMWi - Rs. C-188/92, Slg. 94, I-833 ff.; mit zustimmender Anmerkung von Pache, EuZW 94, 615/619.

⁵⁹⁹ Vgl. GA Mancini, S. 4228 in: EuGH - Schoellershammer ./ Kommission - Rs. 283/82, Slg. 83, 4219; EuGH - Krohn ./ Kommission - Rs. 175/84, Slg. 86, 753/768.

Nichtigkeitsklage erhoben hat oder jedenfalls diese Möglichkeit noch besteht.

Bestätigt wurde diese Rechtsprechung in der Entscheidung WILJO NV GEGEN BELGISCHER STAAT.⁶⁰⁰ Auf die ihm im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens vorgelegte Frage des nationalen Gerichts antwortete der Gerichtshof, dass ein nationales Gericht an eine Entscheidung der Kommission gebunden sei, wenn der Adressat gegen diese Entscheidung nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist Nichtigkeitsklage erhoben habe.

Dabei beginnt die 2-Monatsfrist aber erst im Zeitpunkt des Zugangs der Mitteilung der nationalen Behörde gegenüber dem Verbraucher zu laufen. Dies ergibt sich aus dem Grundsatz der Rechtssicherheit. Denn eine Klagefrist kann regelmäßig erst dann in Gang gesetzt werden, wenn der Betroffene von der beschwerenden Entscheidung so klar und unzweideutig Kenntnis erhalten hat, dass er von seinem Klagerecht Gebrauch machen kann.⁶⁰¹

c. Örtliche Zuständigkeit

Der Rechtsbehelf ist in dem Mitgliedstaat einzulegen, in dem die Entscheidung getroffen oder beantragt wurde, Art. 243 Abs. 1 UA 3. Durch diese Regelung über die örtliche Zuständigkeit soll verhindert werden, dass die Wirtschaftsbeteiligten das für sie jeweils günstigste nationale Rechtsschutzsystem innerhalb der Gemeinschaft auswählen.⁶⁰² Darüber hinaus sprechen auch Gründe der Praktikabilität für diese Regelung der örtlichen Zuständigkeit: Verfasser der Ursprungsentscheidung und überprüfende Instanz gehören einem Sprachraum an.

2. Aufbau und Systematik

Art. 243 unterscheidet zwischen innerbehördlichen und gerichtlichen Rechtsbehelfen.

⁶⁰⁰ EuGH - Wiljo NV ./ Belgischer Staat - Rs. C-178/95, Slg. 97, I-585/603 f., Rn. 19 ff.

⁶⁰¹ EuGH - Top Hit Holzvertrieb ./ Kommission - Rs. C-378/87, Slg. 89, 1359, Ls. 1; Vgl. dazu auch Schreiber, Verwaltungskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft, S. 179-181.

⁶⁰² Streck/Olgemüller, DStR 96, 1105/1109.

a. Innerbehördlicher Rechtsbehelf, Art. 243 Abs. 2 a)

Auf einer ersten Stufe kann der Einzelne Rechtsbehelf bei den von den Mitgliedstaaten dafür bestimmten Zollbehörden einlegen, Art. 243 Abs. 2 a). Weitere Vorgaben für die Ausgestaltung dieser ersten Rechtsbehelfsstufe enthält der Zollkodex nicht. Insbesondere wurde dem Vorschlag des Europäischen Parlaments⁶⁰³, die Rechtsmittelbefugnis inhaltlich auszustalten und sie nur bei Verstoß gegen die Begründungspflicht und andere geltende Vorschriften sowie im Falle des Amtsmisbrauchs anzuerkennen, nicht gefolgt.

Damit wird auf Gemeinschaftsebene ein sehr weiter Rahmen für diese erste Stufe des Rechtsbehelfsverfahren abgesteckt. Vor dem Hintergrund der stark differierenden Verfahren in den einzelnen Mitgliedstaaten darf die Bedeutung der Gemeinschaftsregelung aber nicht unterschätzt werden. So kannten Großbritannien, Belgien und Luxemburg keinen oder zumindest keinen lückenlosen Rechtsschutz in Zollangelegenheiten. Auch in Frankreich führte die Statuierung eines allgemeinen innerbehördlichen Rechtsbehelfs zu tiefgreifenden Änderungen, da dort nur bei bestimmten Entscheidungen auf dem Gebiet des Zollrechts die Möglichkeit bestand, einen Schlichtungsausschuss anzurufen bzw. ein Zollsachverständigengutachten erstellen zu lassen.⁶⁰⁴

b. Gerichtlicher Rechtsbehelf - Art. 243 Abs. 2 b)

Nach Art. 243 Abs. 2 b) muss der Betroffene die Möglichkeit haben, auf einer zweiten Stufe einen Rechtsbehelf bei einer unabhängigen Instanz einzulegen. Es kann sich hierbei um ein Gericht oder eine gleichwertige spezielle Stelle handeln. Mindestvoraussetzung ist jeweils, dass es sich um eine zur Vorlage nach Art. 234 EG-V gegenüber dem europäischen Gerichtshof berechtigte Instanz handelt.

In diesem Zusammenhang stellte sich in den Mitgliedstaaten, deren Rechtsordnungen die direkte Anrufung einer unabhängigen Instanz zulassen, die Frage, ob die Einlegung eines Rechtsbehelfes bei der Zollbehörde notwendige Vorstufe der Erhebung eines Rechtsbehelfes bei der unabhängigen Instanz sei. Diese Frage wurde dem EuGH im Mai 1999 im Wege der Vorentscheidung von einem italienischen Gericht vorgelegt und von ihm ver-

⁶⁰³ EP-Sitzungsdok. v. 31.1.91, A3-011/91/Teil A, Änderungsantrag Nr. 26.

neint. Der Gerichtshof⁶⁰⁵ stellte fest, dass dieser Einzelaspekt des Verfahrens der Regelung durch die Mitgliedstaaten vorbehalten bleibe. Der Gemeinschaftsgesetzgeber habe es nicht ausgeschlossen, dass nationale Vorschriften dem Wirtschaftsteilnehmer das Recht einräumen, sich gegebenenfalls unmittelbar an eine unabhängige Instanz zu wenden. Die Gemeinschaftsregelung enthalte aber auch keine Anhaltspunkte dafür, dass sie einem Wirtschaftsteilnehmer das Recht einräumt, von der Einlegung eines Rechtsbehelfes bei der Zollbehörde abzusehen, um die unabhängige Instanz unmittelbar anzurufen, wenn das anwendbare nationale Recht die Einlegung eines Rechtsbehelfes bei der Zollbehörde zwingend vorschreibt.

aa. Eingriff in die Organisationshoheit der Mitgliedstaaten

Soweit die nationalstaatlichen Regelungen keine Gerichte oder gleichwertige spezielle Stellen für den Bereich des Zollrechts vorsehen, kommt dieser Anforderung nicht nur deklaratorischer Charakter zu - wie etwa in Deutschland mit seiner ausdifferenzierten Finanzgerichtsbarkeit - sondern sie bedeutet einen Eingriff in die nationale Verwaltungsorganisationshoheit.⁶⁰⁶

In diesem Bereich stehen der Gemeinschaft in der Regel keine Normsetzungskompetenzen zu⁶⁰⁷, sondern es handelt sich um einen grundsätzlich den Mitgliedstaaten vorbehaltenen Bereich.⁶⁰⁸ Dies ergibt sich insbesondere aus Art. 10 EG-V, der den Mitgliedstaaten die Pflicht auferlegt, alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um den effektiven Vollzug des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten. Daher sind entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip gemäß Art. 5 EG-V gemeinschaftsrechtliche Einflussnahmen nur soweit zulässig, aber auch geboten, wie dies der effektive Vollzug des Gemeinschaftsrechts verlangt.⁶⁰⁹ So entschied der EuGH⁶¹⁰ in einem Rechtsstreit der Kommission gegen Italien aus dem Jahr 1980 - zu dieser Zeit waren innergemeinschaftliche Grenzkontrollen von

⁶⁰⁴ S. EP-Sitzungsdok. 129/69, S. 8; vgl. Darstellung bei Ditges, RIW/AWD 75, 546.

⁶⁰⁵ EuGH v. 11.1.01 - Kofisa Italia Srl /. Ministro delle Finanze - Rs. C-1/99, Tätigkeitsbericht 01/01 (dtsch. Fassg., S. 11 f.).

⁶⁰⁶ Vgl. dazu Berr, Rev. fr. de Droit adm. 90, 842/847, der für Frankreich die Zuerkennung der Berechtigung zur Vorlage der - nicht vorlageberechtigten - Commission de conciliation et d'expertise douanière vorschlug.

⁶⁰⁷ Vgl. Hilf, a.a.O., 67/70; Götz, EuR 86, 29/33.

⁶⁰⁸ Scheuing, Europarechtliche Impulse für innovative Ansätze im deutschen Verwaltungsrecht., S. 289/303.

⁶⁰⁹ S. insoweit auch BVerfGE 89, 155/209 zum Vertrag von Maastricht und hierzu Zuleeg, in: G/T/E, EG-V, Art. 1 Rn. 41: Im Urteil zum Vertrag von Maastricht macht das BVerfG einen Unterschied zwischen der Rechtsfortbildung innerhalb der Verträge und einer "deren Grenzen sprengenden vom geltenden Vertragsrecht nicht gedeckten Rechtsetzung."

⁶¹⁰ EuGH - Italien/Kommission - Rs. 130/80 bzgl. EGKSV; - Italien/Kommission - Rs. 107/80 - bzgl. EG-V.

ren innergemeinschaftliche Grenzkontrollen von Waren noch zulässig -, dass Italien nicht gezielt diejenigen Zollstellen schließen dürfe, über die bisher die traditionellen Warenströme abgefertigt worden seien. Diese Organisationsmaßnahme stelle sich als eine Maßnahme dar, die in ihrer Wirkung den nach Art. 28 (ex-Art. 30) EG-V verbotenen mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen gleichstehe.

Die Forderung des Art. 243 unterscheidet sich von dem obigen Beispiel allerdings dadurch, dass hier nicht eine bestimmte organisationsrechtliche Maßnahme eines Mitgliedstaates gerügt wird, das heißt ein Unterlassen angeordnet wird; vielmehr wird weiter gehend die Bereitstellung bzw. Errichtung einer gerichtsähnlichen Instanz gefordert. Ein Teil der Literatur qualifiziert die Kompetenz zur Errichtung von mitgliedstaatlichen Behörden und die Bestimmung ihrer Zuständigkeiten als den Kern eines ungeschriebenen organisationsrechtlichen Reservatbereiches der Mitgliedstaaten, in den die EU nicht eingreifen darf.⁶¹¹ Dieser Ansicht zufolge wäre die Forderung des Art. 243 - jedenfalls soweit sie faktisch auf die Pflicht zur Errichtung einer gerichtsähnlichen Instanz hinausläuft - nicht gemeinschaftsrechtskonform.

Dem Gemeinschaftsgesetzgeber kann jedoch nicht allgemein die Kompetenz zum Erlass bestimmter organisationsrechtlicher Maßnahmen abgesprochen werden; vielmehr muss anhand der einzelnen in Betracht kommenden Kompetenzgrundlagen des EG-V erörtert werden, ob und inwieweit sie das Vorgehen des Gemeinschaftsgesetzgebers stützen.

bb. Berechtigung zum Eingriff in den Bereich der nationalen Verwaltungsorganisation

(1) Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung: Art. 5 S. 1 EG-V

Nach Art. 95 Abs. 1 S. 2 EG-V ist der Rat berechtigt, die Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zu erlassen, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben. Diese Norm stellt mithin die Rechtsgrundlage für die Ausgestaltung des Rechtsbehelfsverfahren auf Gemeinschaftsebene dar. Damit ist dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gemäß Art. 5 S. 1 EG-V genügt. Es muss nunmehr erörtert werden, ob das Tätigwerden des Gemeinschaftsgesetzgebers den Erfordernissen des Art. 5 S. 2 und 3 EG-V entspricht.

(2) Art. 5 S. 2 EG-V

Das im Jahre 1992 ausdrücklich eingefügte Subsidiaritätsprinzip ist gewahrt, wenn das Ziel der Maßnahme auf nationaler Ebene nicht ausreichend verwirklicht werden kann und die Zielsetzung wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkung besser auf der Gemeinschaftsebene erfüllt wird. Dabei dürfen aber nur solche Ziele angestrebt werden, die ihrerseits mit dem Gedanken der Subsidiarität vereinbar sind.⁶¹²

Ziel der im Zollkodex vereinheitlichten Rechtsschutzbestimmungen ist es, die einheitliche Anwendung des Zollkodexes zu gewährleisten. Dies setzt voraus, dass in allen Mitgliedstaaten die Rechtsuchenden sich an von der Zollverwaltung unabhängige Stellen wenden können und diese bei Zweifeln hinsichtlich der Auslegung des Gemeinschaftsrechts unter den Voraussetzungen des Art. 234 EG-V vorlageberechtigt bzw. die letztinstanzlichen Einrichtungen vorlagepflichtig sind. Bestünde nämlich nicht in allen Mitgliedstaaten die Möglichkeit, eine vorlagepflichtige nationale Instanz anzu rufen, wäre die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch den Europäischen Gerichtshof im Wege der Vorabentscheidung gemäß Art. 234 EG-V lückenhaft.

Eine unabhängige vorlagefähige Instanz auf innerstaatlicher Ebene ist zudem nach dem Aufbau des Zollkodexes zwingend geboten. Denn die nationalen Behörden können für den Wirtschaftsteilnehmer nachteilige Entscheidungen bis zu einem Betrag i.H.v. 50.000 ECU eigenständig und ohne Einschaltung der Kommission fällen. Da die Kommission in diesen Fällen als "Hüterin der Verträge" ausfällt, muss die einheitliche Anwendung des gemeinschaftlichen Zollrechts durch andere Bestimmungen sichergestellt werden. Diese Funktion kann aber nur dann von dem Einzelnen übernommen werden, wenn ihm die Möglichkeit offen steht, Rechtsmittel gegen die ihn belastenden Maßnahmen der Verwaltung vor unabhängigen nationalen Instanzen einzulegen, die ihrerseits berechtigt und sofern es sich um letztinstanzliche Gerichte handelt, auch verpflichtet sind, bei Zweifeln hinsichtlich der Auslegung von Gemeinschaftsrecht den EuGH gemäß Art. 234 EG-V anzurufen. Die Bereitstellung von unabhängigen innerstaatlichen Instanzen ist mithin erforderlich, um die einheitliche Anwendung des Zollrechts in diesen Fällen zu gewährleisten. Diese Kontrolle sollte auch nicht den europäischen Gerichten überantwortet werden, sondern in Form einer dezentra-

⁶¹¹ Götz, EuR 86, 29/33 m.w.N.

⁶¹² dazu eingehend Zuleeg, in: G/T/E, EG-V, Art. 3 b Rn. 1 f.

len Kontrolle durch unabhängige nationale Institutionen erfolgen, da deren Urteile im Vergleich zu Entscheidungen der europäischen Gerichte eine höhere Akzeptanz bei den Betroffenen genießen. Zudem entspricht eine dezentrale Kontrolle gerade auch dem Grundsatz der Subsidiarität und dem Verständnis der selbstverantwortlichen Teilhabe der Gemeinschaftsbürger an der Durchsetzung ihrer gemeinschaftsrechtlich vermittelten Ansprüche.⁶¹³ Die Vorschriften genügen also dem in Art. 5 S. 2 EG-V formulierten Subsidiaritätsgedanken.

(3) Art. 5 S. 3 EG-V

Die Bestimmungen dürfen schließlich nicht über das für die Erreichung des Ziels erforderliche Maß hinausgehen, Art. 5 S. 3 EG-V.

Diese Voraussetzung liegt hinsichtlich der zollrechtlichen Rahmenbestimmungen über den gerichtlichen Rechtsschutz vor. Die Bereitstellung unabhängiger innerstaatlicher Instanzen ist notwendig, um die einheitliche Anwendung des Zollrechts zu gewährleisten. Eine weniger einschneidende Möglichkeit dieses Ziel zu erreichen, besteht nicht. Dies gilt auch hinsichtlich der gewählten Rechtsform der Verordnung. Gerade für den Bereich der dezentralen Kontrolle ist es aus Gründen der Rechtssicherheit erforderlich, dass die gemeinschaftsrechtliche Vorgabe direkte und unmittelbare Wirkung hat. Zwar können unter bestimmten Umständen auch Richtlinien Direktwirkung entfalten.⁶¹⁴ Die Feststellung dieser Voraussetzungen ist aus der Sicht des Privaten jedoch mit erheblichen Unsicherheiten belastet⁶¹⁵ und daher abzulehnen.

Dabei beschränkt sich die Regelung des 243 Abs. 2 b) auch auf das unbedingt Erforderliche, indem den Mitgliedstaaten lediglich die Bereitstellung einer "unabhängigen Instanz" aufgegeben wird, mit der einzigen Maßgabe, dass es sich um eine gerichtsähnliche Stelle handeln muss. Dem Wortlaut nach ähnelt diese Bestimmung also eher einer Richtlinie als einer Verordnung⁶¹⁶, da nur ein Ziel formuliert und die Erreichung dieses Ziels den Mitgliedstaaten überlassen wird.

⁶¹³ Zu allem: Ehlermann, Ein Plädoyer für die dezentrale Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten, in: FS Pescatore, S. 205/217.

⁶¹⁴ Oppermann, EuR, S. 212 f., Rn. 556 ff.; Schweitzer/Hummer, EuR, S. 106, Rn. 364-369, je m.w.N.

⁶¹⁵ Ehlermann, a.a.O., S. 205/218.

⁶¹⁶ So die Charakterisierung von Alexander, in: Witte, ZK, Vor Art. 243 Rn. 5.

II. Zollrechtsschutz innerhalb der nationalen Rechtsordnungen

Es ist nunmehr zu untersuchen, wie und in welcher Form der Zollrechtschutz innerhalb der hier untersuchten nationalen Rechtsordnungen ausgestaltet ist bzw. noch der Ausgestaltung bedarf. Entsprechend der verwaltungsrechtlich orientierten Fragestellung der Arbeit liegt der Schwerpunkt der Darstellung auf dem verwaltungsrechtlichen Zollrechtsschutz; soweit der Rechtsschutz zivilrechtlichen Grundsätzen folgt, wird dieser Bereich nur angeschnitten.

1. Allgemeines

a. Deutschland

Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung verlangt, dass die Maßnahmen der Behörden einer entsprechenden Kontrolle unterliegen. Dabei dient die Kontrolle dem Individualrechtsschutz und folgt einer Konzeption der dienenden Funktion des Verfahrens. Dies bringt das Grundgesetz in Art. 19 Abs. 4 GG zum Ausdruck, der eine Rechtsweggarantie begründet, soweit jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt wird. Dies ist aber auch zugleich die Zugangsvoraussetzung, die es zu erfüllen gilt: Nur die eigene Rechtsverletzung oder wenigstens eine dem Einzelnen drohende Beeinträchtigung eines berechtigten Interesses führt zum Erfolg des Rechtsbegehirs. Der Verstoß gegen die objektive Rechtsordnung allein reicht grundsätzlich nicht aus; der Kläger ist nicht Anwalt der Öffentlichkeit oder einer Gruppe. Dabei manifestiert sich die oben erwähnte dienende Funktion des Verfahrensrechts in einer weitgehenden Kontrolldichte in materieller Hinsicht, wohingegen Verfahrens- und Formfehler von vornherein unbeachtlich sind, „wenn offensichtlich ist, dass die Verletzung die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat“.⁶¹⁷

Auf der verfassungsrechtlichen Garantie des Art. 19 Abs. 4 GG beruht im Steuerrecht der Anspruch auf gerichtliche Nachprüfung der Rechtmäßigkeit aller steuerrechtlichen Maßnahmen, dessen verfahrensrechtliche Einzelheiten in der Abgabenordnung geregelt sind. Um eine Überlastung der Gerichte zu vermeiden, ist der Betroffene vor der Anrufung der Finanzgerichte grund-

⁶¹⁷ S. § 45 BVwVfG; zum vorstehenden insgesamt: Kokott, DV 98, 335/336.

grundsätzlich verpflichtet, außergerichtliche Rechtsbehelfe zu ergreifen, vgl. § 44 Abs. 1 FGO. Dabei standen bis 1996 zwei verschiedene Arten von außergerichtlichen förmlichen Rechtsbehelfen zur Verfügung, Einspruch und Beschwerde.⁶¹⁸ Letztere wurde jedoch durch das Grenzpendlergesetz⁶¹⁹ mit Wirkung zum 1.1.1996 abgeschafft, so dass ab diesem Zeitpunkt gegen alle Verwaltungsakte allein der Einspruch statthafter Rechtsbehelf ist.

b. Frankreich

Das französische Recht sieht die Entscheidungsfindung im Rahmen des Verwaltungsverfahrens und -prozesses als Ergebnis einer objektiven Rechtskontrolle der Verwaltung, in deren Rahmen verschiedene Ziele und Interessen zum Ausgleich gebracht werden müssen. Der Einhaltung der Verfahrensregeln kommt daher ein hoher Stellenwert zu.

Die Zuständigkeit für die Entscheidung über Rechtsstreitigkeiten auf dem Gebiet des Zollrechts nicht einer einzigen Gerichtsbarkeit zugeordnet. Je nach Art der zu beurteilenden Rechtsfrage ist vielmehr die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichtsbarkeit oder die der Verwaltungsgerichtsbarkeit eröffnet. Dies ist entsprechend auch maßgebend für die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen ein außergerichtliches Verfahren erforderlich ist.

Nach den Art. 356-357 bis Code de Douanes (vgl. auch Art. L 199 Livre des procédures fiscales) fallen Streitigkeiten über materiellrechtliche Fragen in Zollangelegenheiten - als indirekte Steuern - vorwiegend in den Kompetenzbereich der ordentlichen Gerichte (Juridictions judiciaires). Die Zivilrichter haben mithin die Aufgabe, die zollrechtlichen Maßnahmen inhaltlich zu überprüfen.⁶²⁰ Diese Zuständigkeitsverteilung ist historisch begründet. Der Gesetzgeber überließ Rechtsstreitigkeiten auf dem Gebiet der Steuerabgaben den zum damaligem Zeitpunkt gewählten Zivilrichtern, um die Ak-

⁶¹⁸ Die einzelnen steuerlichen Verwaltungsakte gegen die Einspruch eingelegt werden konnte, waren in § 348 AO a.F. abschließend aufgezählt. Gegen andere als die in § 348 AO a.F. genannten steuerlichen Verwaltungsakte war die Beschwerde zulässig, soweit sie im Einzelfall nicht ausdrücklich ausgeschlossen war, § 349 AO a.F.. Die Beschwerde war vor allem bei solchen Verwaltungsakten vorgesehen, die eine Ermessensentscheidung enthalten (z.B. Ablehnung eines Billigkeitsantrages). aus: Glashoff/Kühne, Rechtsschutz in Zollsachen, S. 62, Rn. 103.

⁶¹⁹ Art. 4 des GrenzpendlerG v. 24.6.94, BGBl. I 1395.

⁶²⁰ Berr/Tréneau, a.a.O., S. 63, Rn. 103: VerwG: soin de se prononcer sur la légalité des règlements douaniers.

zeptanz von Entscheidungen auf diesem unbeliebten Rechtsgebiet zu erhöhen.⁶²¹

Nach dieser vom Gesetzgeber damals getroffenen und bis heute nahezu unverändert beibehaltenen Kompetenzverteilung⁶²² sind die Verwaltungsgerichte auf dem Gebiet des materiellen Zollrechts grundsätzlich nur für Tariffragen zuständig, (Art. L 199 Abs. 1 LPF, art. R 233 Abs. 1 Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (CTA-CAA)), während die ordentlichen Gerichte alle anderen Fragen im Bereich der indirekten Steuern entscheiden; so etwa über Rechtsmittel gegen Entscheidungen der Commission de conciliation et d'expertise douanière⁶²³ und die Bewertung der Rechtmäßigkeit eines Beschlagnahmeprotokolls (appréciation de la régularité de procès-verbaux de constat et de saisie).⁶²⁴

Dem gegenüber ist die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit eröffnet, soweit für die Entscheidung eines Rechtsstreits die Rechtmäßigkeit der einzelfallbezogenen Verwaltungsmaßnahme relevant wird - etwas anderes gilt hinsichtlich der Rechtmäßigkeit von Maßnahmen mit Normcharakter. Fragen der légalité externe (incompétence, vice de forme) und der légalité interne (violation de la loi, détournement de pouvoir) fallen mithin in den Zuständigkeitsbereich der Verwaltungsgerichte; wie etwa auch Rechtsmittel hinsichtlich des Zugangs zu Verwaltungsunterlagen immer vor den Verwaltungsgerichten eingelegt werden müssen.⁶²⁵ Demnach unterfiel es auch der Zuständigkeit der Verwaltungsrichter, über das Begehren eines Importeurs zu entscheiden, der wegen der Dauer der technischen Kontrolle einer Ware deren Freigabe forderte.⁶²⁶

Die Dualität der Gerichtsbarkeit im Bereich des Zollrechts wirft für den einzelnen Rechtssuchenden große Probleme bei der Wahl des anzurufenden - zuständigen - Gerichts auf. Denn das Vorliegen einer materiell-zollrechtlichen Streitigkeit, welche die Kompetenz der Tribunaux d'instance begründet, ist für den Einzelnen nicht immer leicht zu erkennen. Dies gilt um so mehr, als sich die Frage, ob eine zollrechtliche Streitigkeit gegeben

⁶²¹ Berr/Tréneau, a.a.O., S. 399, N° 740.

⁶²² Diese Verteilung wurde in der Lit. auch heftig kritisiert: Statt vieler: Berr, Rev. fr. dr. adm. 90, S. 842 ff..

⁶²³ Conseil d'Etat v. 6.5.1977, Doc. cont., n° 1635.

⁶²⁴ Berr/Tréneau, a.a.O., S. 400, Rn. 742 unter Hinweis auf: Trib. inst. Bordeaux, 9.10.84, D. 1985, 67, note Lamarque.

⁶²⁵ C.E., Arranches, légalité d'un acte ind.: trib. adm.; C.E. v. 16.11.1984, Mesmin, Doc. cont., n° 1745: accès aux doc. adm.: trib. adm..

⁶²⁶ Berr/Tréneau, a.a.O., S. 400, Rn. 743 unter Hinweis auf: Trib. confl., 24.4.78, D. 1979, 106, note Berr,-Comp. 28.5.79, D. 1979.620, note B. Castagnède.

ist, ausschließlich nach objektiven Kriterien, nämlich den streitentscheidenden Normen beurteilt und nicht nach den vom Kläger beigebrachten Unterlagen.⁶²⁷ Wenn auch hinsichtlich der Zuständigkeitsverteilung - jedenfalls aus Sicht des außenstehenden Beobachters - Reformbedarf besteht, berühren diese nationalen Fragen nicht unmittelbar die Anwendung des Gemeinschaftsrechts. Die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts wird insbesondere nicht dadurch gefährdet, dass ein bedeutender Teil der Entscheidungen auf dem Gebiet des Zollrechts, nämlich die Fragen der Herkunft, der Art und Wert der Waren von der *commission de conciliation et d'expertise douanière* getroffen werden. Diese Kommission ist zwar nicht berechtigt, den EuGH im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens bei Zweifeln hinsichtlich der Vereinbarkeit mit Gemeinschaftsrecht anzurufen, da sie keine gerichtsähnliche Instanz ist. Gegen ihre Entscheidungen kann der Betroffene jedoch Rechtsmittel vor dem *Conseil d'Etat* einlegen, der als letztinstanzliches Gericht nicht nur vorlageberechtigt, sondern sogar vorlageverpflichtet ist.

Das Streitverfahren über die Steuerveranlagung oder den Zollbescheid unterliegt den besonderen Vorschriften des Zollgesetzes, des *Code Douanier* (C.D.) und soll im folgenden kurz dargestellt werden: Bestehen zwischen dem Anmelder und der Verwaltung Meinungsverschiedenheiten über die Tarifnummer, den Ursprung oder den Zollwert einer Ware, wird ein Sachverständigengutachten erstellt. Sofern es sich nicht um verbotene Waren handelt oder damit gegen die öffentliche Ordnung verstößen wird, kann die Freigabe der Waren gegen Garantie angeboten oder verlangt werden. Wird die Freigabe abgelehnt und unterliegt die Verwaltung in dem Verfahren, so ist sie zur Zahlung einer Entschädigung verpflichtet, Art. 448 C.D. Die "Direction générale des douanes et droits indirects" (Generaldirektion) teilt dem Anmelder innerhalb von zwei Monaten nach der Erstellung des Sachverständigengutachtens die Gründe mit, auf die sich die Verwaltung stützt, und fordert ihn auf, sich damit einverstanden zu erklären oder innerhalb von zwei Monaten eine schriftliche Gegenäußerung einzureichen. Besteht die Meinungsverschiedenheit weiter, gibt die Generaldirektion innerhalb von zwei Monaten nach Erhalt der Antwort oder nach Ablauf der Frist die Sache an einen Vermittlungs- und Zollsachverständigenausschuss weiter, die *Commission de conciliation et d'expertise douanière*. Dieser Ausschuss ist

⁶²⁷ Berr/Trémeau, a.a.O., S. 406 f., Rn. 752-754. Die Autoren weisen insbesondere darauf hin, dass die generelle Unzuständigkeit der *Tribunaux de grande instance* - seit der Reform im Jahre 1958 - für zollrechtliche Streitigkeiten, bei der Wahl des anzurufenden Gerichts zu erheblichen Schwierigkeiten führen kann.

mit einem Vorsitzenden - dem Richter eines ordentlichen Gerichts - und zwei Beisitzern besetzt, die vom Vorsitzenden aus einer Liste ausgewählt werden, die der je nach Art der Waren zuständige Minister aufstellt.

Der Ausschuss hört zunächst die Parteien "gemeinsam und kontradiktorsch" und versucht dann eine gütliche Einigung zwischen den Parteien herbeizuführen. Scheitert dieser Schlichtungsversuch, trifft der Ausschuss eine eigene begründete Entscheidung. Wendet sich eine der Parteien gegen die Entscheidung und die Schlussfolgerungen des Ausschusses, wird der Rechtsstreit einem Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit vorgelegt.

Dabei besteht die verfahrensrechtliche Besonderheit, dass der Zivilrichter nicht berechtigt ist, eigene tatsächliche Erwägungen anzustellen, sondern seiner Entscheidung ausschließlich die materiellen und technischen Feststellungen des Vermittlungs- und Zollsachverständigenausschusses zugrunde legen darf, Art. 447 C.D.. Ist der Richter mit den Feststellungen des Ausschusses nicht einverstanden, erachtet er diese für nicht ausreichend oder gelangt er zu der Ansicht, der Ausschuss habe sich unter regelwidrigen Voraussetzungen ausgesprochen oder kann er die Feststellungen des Ausschusses nicht gelten lassen, so verweist er die Angelegenheit an den Ausschuss zurück, Art. 447 Nr. 2 C.D. Der Vorsitzende des Ausschusses kann in diesem Fall andere Beisitzer für sein Gremium benennen. Er ist dazu verpflichtet, wenn das Gericht dies fordert.⁶²⁸

Im ordentlichen Verfahren ist zu unterscheiden zwischen den contentieux répressif und den contentieux non répressif, vgl. Art. 356 ff. C.D.. Im Bereich der contentieux non répressif, wie etwa bei Rechtsmitteln gegen Entscheidungen über Zahlung oder Erstattung von Beträgen, sind die Tribunaux d'instance zuständig, Art. 357 bis C.D.. Rechtsmittel gegen Entscheidungen dieser Gerichte unterliegen keinen besonderen Vorschriften, so dass gemäß den allgemeinen zivilrechtlichen Bestimmungen die Zuständigkeit der Cour d'Appel eröffnet ist, vgl. Art. 361 C.D..

c. England

Der Zollkodex trat in England gemäß Art. 253 am 1. Januar 1995 in Kraft, mithin ein Jahr später als in den anderen Mitgliedstaaten. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass England der Verpflichtung des Art. 243, ein zweistufiges unabhängiges Rechtsbehelfsverfahren für den Bereich des Zollrechts

⁶²⁸ Zu allem Berr/Tréneau, a.a.O., S. 199 f., Rn. 345-348 und S. 536, Rn. 971.

bereitzustellen, erst im Jahr 1994, mit Erlass des Finance Act 1994 und der Notice 990 vom Dezember 1994 betreffend Excise and Customs Appeals (H.M. Customs and Excise) nachkam und die zuvor geltenden Verwaltungsvorschriften des Customs and Excise Management Act 1979 geändert hat.

2. Zulässigkeitsvoraussetzungen des inneradministrativen Rechtsbehelfsverfahrens

a. Deutschland

Zulässigkeitsvoraussetzung des Einspruches ist die schlüssige Geltendmachung einer Beschwer, die nach § 350 AO sowohl "durch einen Verwaltungsakt" als auch "dessen Unterlassen" ausgelöst werden kann. Dabei werden an das Vorliegen einer Beschwer nach § 350 AO geringere Anforderungen gestellt als an das Vorliegen einer Rechtsverletzung als Zulässigkeitsvoraussetzung einer Klage gemäß § 40 Abs. 2 FGO.⁶²⁹

Dies zeigt sich zum einen bei Verfahren gegen Ermessensentscheidungen: So wird eine Rechtsverletzung i.S.v. § 40 Abs. 2 FGO erst dann angenommen, wenn der Kläger schlüssig vorträgt, die gesetzlichen Grenzen des Ermessens seien zu seinen Lasten überschritten worden bzw. die Behörde habe von dem Ermessen nicht in einer dem Zweck der Ermächtigung entsprechenden Weise Gebrauch gemacht. Eine Beschwer i.S.v. § 350 AO liegt demgegenüber schon dann vor, wenn schlüssig dargetan wird, innerhalb des Ermessensspielraums sei eine für den Rechtsbehelfsführer günstigere Entscheidung zu treffen. Im Weiteren wird eine Beschwer schon dann angenommen, wenn der Rechtsbehelfsführer vorbringt, dass eine Verwaltungsvorschrift zu seinen Lasten unrichtig angewandt worden sei.⁶³⁰

Die Voraussetzungen der Rechtsbehelfsbefugnis nach Art. 243 sind weiter als die der Beschwer gemäß § 350 AO oder die Behauptung einer Rechtsverletzung i.S.v. § 40 Abs. 2 FGO. Denn anders als diese nationalen Bestimmungen verlangt Art. 243 Abs. 1 UA 1 nicht die Geltendmachung einer Rechtsverletzung, sondern es genügt, dass rechtlich geschützte Positionen betroffen sind. Diese Normen des deutschen Rechts werden

⁶²⁹ Brockmeyer, in: Klein, AO, § 350 Rn. 1.

⁶³⁰ Zu allem: K/H, AO, § 350 Rn. 1.

betroffen sind. Diese Normen des deutschen Rechts werden daher von Art. 243 Abs. 1 UA 1 überlagert.⁶³¹

Gemäß § 355 Abs. 1 AO i.V.m. § 108 AO, §§ 187-193 BGB ist der Einspruch innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Verwaltungsakts einzulegen. Diese Frist beginnt bei schriftlichen Verwaltungsakten zu laufen, wenn der Beteiligte über den Rechtsbehelf und die Finanzbehörde, bei der er einzulegen ist, deren Sitz und die einzuhaltende Frist schriftlich belehrt worden ist, § 356 Abs. 1 AO. Ist die Belehrung unterblieben oder unrichtig erteilt, ist der Einspruch innerhalb eines Jahres zulässig, § 356 Abs. 2 AO. Etwas anderes gilt nur in den Fällen des so genannten Untätigkeitseinspruches, der keinen zeitlichen Beschränkungen unterliegt, § 355 Abs. 2 AO. Zeitliche Grenze ist hier allein der Zeitpunkt der Verwirkung. Diese wird angenommen, wenn der Betroffene die Untätigkeit über Jahre hinweg stillschweigend hingenommen hat.⁶³²

b. Frankreich

Während eine Verwaltungsentscheidung in Frankreich in der Regel direkt vor dem Verwaltungsgericht angefochten werden kann, ohne dass es einer vorherigen Überprüfung durch eine Verwaltungsbehörde bedarf, ist in einigen Spezialbereichen, zu denen auch das Steuerrecht gehört, ein Verwaltungsvorverfahren zwingend vorgeschrieben.⁶³³ Danach sind Klagen nur zulässig, wenn zuvor eine Beschwerde (*réclamation*) bei der Verwaltung erhoben worden ist, Art. R 234 Abs. 1 CTA-CAA, Art. R 199-1 LPF. Eine ablehnende Entscheidung der Behörde ist allerdings nicht erforderlich.⁶³⁴

c. England

Erste Stufe des Rechtsbehelfsverfahrens ist ein zwingend vorgeschriebenes (mandatory) verwaltungsinternes Nachprüfungsverfahren durch die Verwaltungsbehörde (departemental review), die den Rechtsakt erlassen hat. Die Nachprüfung erfolgt auf Antrag, der innerhalb einer Frist von 45 Tagen nach Bekanntgabe der schriftlichen Entscheidung zu stellen ist. Die Unparteilichkeit und Unbefangenheit des Entscheidungsträgers als einer der beiden

⁶³¹ Alexander in: Witte, ZK, Art. 243 Rn. 11.

⁶³² K/H, AO, § 355 Rn. 6.

⁶³³ Vgl. Schwarze, NVwZ 96, 22/24.

⁶³⁴ Kojetinsky, DStZ 96, 129/130.

Grundsätze der natural justice⁶³⁵ werden gewährleistet, indem der für diese Überprüfung zuständige Reviewing Officer ein Beamter ist, der dem Beamten, der die Entscheidung erlassen hat, übergeordnet ist und mit der in Frage stehenden Entscheidung nicht in Verbindung steht. Er ist berechtigt, die ursprüngliche Entscheidung selbständig aufzuheben, zu ändern oder aufrecht zu erhalten.

Das Ergebnis der Überprüfung muss dem Antragsteller innerhalb von 45 Tagen mitgeteilt werden. Kann diese Frist aus Gründen nicht eingehalten werden, die außerhalb des Verantwortungsbereiches der Verwaltung liegen, etwa weil zeitaufwändige Sachverständigengutachten eingeholt werden müssen, wird die Verwaltung mit dem Bürger eine Verlängerung der Frist zu vereinbaren suchen. Ergeht innerhalb der regulären Frist keine Entscheidung und kommt eine einverständliche Fristverlängerung nicht zustande, bleibt die ursprüngliche Entscheidung erhalten und der Betroffene kann sich direkt an die Gerichte wenden.

3. Gerichtliches Rechtsbehelfsverfahren in Zollangelegenheiten

Die zweite Stufe des zollrechtlichen Rechtsbehelfsverfahrens oder vielmehr die Ausgestaltung des gerichtlichen Rechtsbehelfsverfahrens im Bereich des gemeinschaftlichen Zollrechts durch die Mitgliedstaaten unterscheidet sich im Hinblick auf die möglichen Klagearten sowie deren Zulässigkeitsvoraussetzungen. Dabei bestimmen sich die in Betracht kommenden Klagearten nach dem Klageziel. Der Zollkodex spricht in Art. 243 Abs. 1 zwei Sachverhaltskonstellationen ausdrücklich an: Zum einen die Beschwerde des Betroffenen durch eine Entscheidung der Behörde und zum anderen den Fall der Untätigkeit der Zollbehörde. Begeht der Betroffene die Annulierung einer Entscheidung, kommt nach der deutschen Rechtsterminologie eine Anfechtungsklage in Betracht. Die Voraussetzungen dieser Gestaltungsklage nach den verschiedenen Rechtsordnungen sollen daher näher untersucht werden. Im Falle der Untätigkeit einer Behörde auf einen entsprechenden Antrag des Einzelnen ist die so Untätigkeitsklage die zutreffende Klageart. Diese kann als bloße Feststellungsklage oder als weitergehende Verpflichtungs- und mithin Leistungsklage ausgestaltet sein.

Auch die Frage, welche Fehler einer Verwaltungshandlung ein Gericht überprüft und welche Fehler dann tatsächlich zur Aufhebung der Entschei-

⁶³⁵ Vgl. Lyall, a.a.O., S. 131.

dung führen können, ist in den einzelnen Rechtsordnungen nicht immer ausdrücklich geregelt und bedarf der genaueren Untersuchung.

a. Klagearten und ihre Zulässigkeitsvoraussetzungen

aa. Deutschland

(1) Anfechtungsklage

Wichtigstes Element des Rechtsschutzes in Verwaltungsrechtssachen ist die Anfechtungsklage, das heißt der Antrag, eine verbindliche Einzelentscheidung der Verwaltung zu annullieren, vgl. § 40 Abs. 1 FGO. Zulässigkeitsvoraussetzung ist die Geltendmachung einer Rechtsverletzung durch den angefochtenen Verwaltungsakt, § 40 Abs. 2 FGO. Durch dieses Erfordernis wird nicht nur die Popularklage ausgeschlossen, sondern die grundsätzliche Beschränkung auf den unmittelbar Betroffenen schließt sowohl gewillkürte Prozessstandschaft aus als auch die Wahrnehmung fremder Rechte.⁶³⁶ So ist der Zessionar eines Erstattungsantrages nicht befugt, einen Verwaltungsakt, aus dem der Erstattungsantrag folgen soll, anzufechten.⁶³⁷

Wendet sich der Kläger gegen eine Ermessensentscheidung, ist eine Rechtsverletzung nur dann geltend gemacht, wenn er schlüssig darlegt, dass bei rechtmäßigem Handeln der Finanzbehörde, die Entscheidung anders ausgefallen wäre.⁶³⁸ Die Erhebung der Anfechtungsklage setzt die Durchführung eines erfolglosen Vorverfahrens voraus; die Klagefrist beträgt einen Monat ab Bekanntgabe der Entscheidung über den außergerichtlichen Rechtsbehelf, § 47 Abs. 1 S. 1 FGO.

(2) Verpflichtungsklage

Die Verpflichtungsklage ist die statthafte Klageart, wenn der Rechtsbehelfsführer den Erlass eines abgelehnten oder unterlassenen Verwaltungsakts begehrt, § 40 Abs. 1 S. 1 2. Alt. FGO. Dabei muss der Kläger - entsprechend der Klagebefugnis bei der Anfechtungsklage - schlüssig darlegen, durch die Ablehnung oder Unterlassung in seinen Rechten verletzt zu sein, § 40 Abs.

⁶³⁶ K/H, FGO, § 40 Rn. 3; BFH 31.3.81, BStBl. II 696/699.

⁶³⁷ BFH v. 21.3.75, BStBl. II 669; BFH v. 25.4.78, BStBl. II 464.

⁶³⁸ BFH v. 6.12.78, BStBl. II 170.

2 FGO. Zielt die Klage auf Erlass eines abgelehnten Verwaltungsakts, ist eine Klagefrist von einem Monat zu wahren, § 47 Abs. 1 S. 2 FGO.

(3) Untätigkeitsklage

In den Fällen, in denen die Möglichkeit eines außergerichtlichen Rechtsbehelfs besteht, ist eine Klage grundsätzlich nur zulässig, wenn der Einspruch ganz oder teilweise erfolglos geblieben ist, § 44 Abs. 1 FGO. Voraussetzung ist also der förmliche Abschluss des Vorverfahrens zu ungünstigen des Betroffenen.

Ausnahmsweise ist eine Klage ohne Vorverfahren zulässig, "wenn die Behörde, die über den außergerichtlichen Rechtsbehelf zu entscheiden hat, innerhalb eines Monats nach Zustellung der Klageschrift dem Gericht gegenüber zustimmt", § 45 FGO (die so genannte Sprungklage).

Neben diesen Fällen sieht § 46 FGO die Möglichkeit vor, das Finanzgericht schon vor der förmlichen Beendigung eines Vorverfahrens anzurufen, wenn das Finanzamt binnen einer Frist von sechs Monaten, von der Einlegung des Rechtsbehelfs an gerechnet, über einen Rechtsbehelf ohne Mitteilung eines zureichenden Grundes sachlich nicht entschieden hat, § 46 Abs. 1 FGO. Ziel der so genannten Untätigkeitsklage, die eine Unterart der Verpflichtungsklage darstellt, ist die Verurteilung der Verwaltung zum Erlass eines unterlassenen Verwaltungsaktes.

Dabei liegt eine der Zulässigkeit dieser Klage entgegenstehende Sachentscheidung i.S.v. § 46 FGO erst mit ihrer Bekanntgabe an den Rechtsbehelfsführer vor, nicht schon mit abschließender Zeichnung der Behörde, wobei auch die Verwerfung des Einwurfes als unzulässig eine Sachentscheidung darstellt und zur Unzulässigkeit der Untätigkeitsklage führt.

Besondere Umstände, z.B. ein dringliches Rechtsschutzinteresse des Steuerpflichtigen, können dazu führen, dass die Untätigkeitsklage schon vor Ablauf der oben genannten 6-Monats-Frist zulässig ist.⁶³⁹ In diesen Fällen kann die Behörde die Untätigkeitsklage abwenden, wenn sie dem Betroffenen einen zureichenden Grund für die Verzögerung mitteilt. Ob ein Grund zureichend ist, richtet sich nach den Umständen des Einzelfalls. Ein zureichender Grund wird bejaht, wenn ein Verfahren nach § 363 Abs. 1 AO ausgesetzt wurde.⁶⁴⁰

⁶³⁹ K/H, FGO, § 46 Rn. 2.

⁶⁴⁰ ebd.

Wird die Untätigkeitsklage vorzeitig erhoben, ist sie unzulässig. Eine Sachentscheidung ergeht in diesen Fällen nicht.⁶⁴¹

bb. Frankreich

(1) Recours pour excès de pouvoir

Der recours pour excès de pouvoir ist die einschlägige Klageart, soweit der Betroffene die Annulierung der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung begeht. Eingangsinstanz ist regelmäßig das Tribunal administratif, Art. R 17 CTA-CAA. Die Klagefrist beträgt zwei Monate ab Bekanntgabe der Entscheidung, Art. R 199-1 Abs. 1 LPF. Diese Klagefrist wird jedoch nur in Gang gesetzt, wenn der Entscheidung eine Rechtsbehelfsbelehrung beigefügt ist.

Als zulässige Klagebefugnis genügt ein bloßes "intérêt pour agir".⁶⁴² Voraussetzung ist das Vorliegen einer belastenden Entscheidung (*décision faisant grief*), die ein wirtschaftliches, reelles oder ideelles Interesse beeinträchtigt. Dabei entspricht es dem intérêt als rein prozessuale Voraussetzung, dass es für das Schicksal einer einmal erhobenen Klage ohne Bedeutung ist, wenn dieses Interesse später entfällt.⁶⁴³ Dies entspricht der Konzeption des französischen Verwaltungsprozesses, dessen Hauptfunktion in der Sicherung der objektiven Legalität der Verwaltung besteht. Der Einzelne gibt mit seiner Klage nur den Anstoß, dass diese objektive Kontrolle ausgeübt werden kann, ist "dénonciateur de l'abus de pouvoir" und hat die Rolle eines "surveillant de l'administration" inne.⁶⁴⁴ Daher braucht der Kläger im Rahmen der "recours pour excès de pouvoir" nur ein direktes und persönliches Interesse nachzuweisen. Die Verletzung eines subjektiven Rechts ist nicht erforderlich.

(2) Untätigkeitsklage

Im französischen Recht besteht der Grundsatz der *décision préalable*. Danach ist ein Rechtsbehelf nur gegen eine erlassene Entscheidung der Verwaltung zulässig. Die Möglichkeit, das Gericht anzurufen, wenn die Verwal-

⁶⁴¹ BFH v. 13.10.77, BStBl. II 154.

⁶⁴² C.E. v. 29.3.01, Casanova, Grands arrêts Nr. 8.

⁶⁴³ C.E. v. 22.11.63, Dalmas de Polignae, Rec. 565; Classen, Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, S. 64.

⁶⁴⁴ Schwarze, DVBl. 99, 261/265.

tung einen Antrag nach Ablauf einer bestimmten Frist noch nicht beschieden hat, setzt entsprechend die Fiktion einer ablehnenden Entscheidung voraus, die nach einer Untätigkeit von 4 Monaten angenommen wird. Die weiteren Zulässigkeitsvoraussetzungen entsprechen denen des *recours pour excès de pouvoir*.

Dabei zielt die Klage darauf ab, eine Aufhebung der - fingierten - rechtswidrigen Entscheidung herbeizuführen. Seit der letzten Reform des französischen Verwaltungsprozessrechts⁶⁴⁵ besteht darüber hinaus die Möglichkeit, im Wege der *injonction* die Vollstreckung des verwaltunggerichtlichen Urteils zu verlangen. Damit wird dem Verwaltungsrichter in Abkehr von dem auf die Revolutionszeit zurückgehenden Verbot, der Verwaltung Anweisungen (*injonctions*) zu erteilen, das Recht zugesprochen, die Verwaltung zur Vollstreckung des Urteils zum Erlass bestimmter Maßnahmen zu verpflichten.

cc. England

Gegen die Entscheidung des Reviewing Officer kann der Betroffene vor den VAT and duties tribunals, den vormaligen VAT tribunals, Rechtsmittel einlegen. Es handelt sich dabei um vorlageberechtigte Institutionen, die von dem Lord Chancellor's Department verwaltet werden. Nach kontinentalem Verständnis sind die tribunals zwar als verwaltungsinterne, aber dennoch weitgehend unabhängige Kontrollinstanzen zu qualifizieren.⁶⁴⁶

Diese Rechtsmittel sind grundsätzlich innerhalb von 30 Tagen einzulegen. Diese Frist kann jedoch in Absprache mit dem tribunal verlängert werden.

b. Rechtsmittel gegen Entscheidungen der zweiten Instanz gemäß Art. 243 Abs. 2 b)

aa. Deutschland

Gegen ein Urteil des Finanzgerichts kann der Betroffene beim Bundesfinanzhof Revision einlegen. Dabei dient die Revision allein der Überprüfung der Entscheidungen in rechtlicher Hinsicht und eröffnet keine neue Tatsacheninstanz.

⁶⁴⁵ Gesetz vom 08.02.1995; dazu ausführlich: Koch, NVwZ 98, 1259 ff.

⁶⁴⁶ Hierzu ausführlich: Riedel, a.a.O., S.120 ff.

Die Möglichkeit zur Revision besteht aber in der Regel nur, sofern das Finanzgericht einen der in § 115 Abs. 2 FGO abschließend aufgeführten Zulassungsgründe festgestellt hat, § 115 Abs. 1 FGO.⁶⁴⁷ Danach kommt die Revision in Betracht, wenn die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat. Neben diesem wichtigsten und häufigsten Zulassungsgrund in Zollsachen⁶⁴⁸ ist eine Revision zulässig, wenn das Urteil von einer Entscheidung des Bundesfinanzhofs abweicht und auf dieser Abweichung beruht (Divergenzrevision) und schließlich in den Fällen, in denen die angefochtene Entscheidung auf einem geltend gemachten Verfahrensfehler beruht (Verfahrensrevision).

Etwas anderes gilt in Zolltarifsachen und bei der Rüge wesentlicher Verfahrensmängel i.S.v. § 116 Abs. 1 FGO. In diesen Fällen ist unabhängig von der Höhe des Streitwertes eine Revisionszulassung durch das Finanzgericht nicht erforderlich. Der Begriff der Zolltarifsache ist in § 116 Abs. 2 FGO legaldefiniert. Danach liegt eine Zolltarifsache vor, wenn das angefochtene Urteil von einer in ihm getroffenen zolltariflichen Entscheidung abhängt oder abhängen kann, selbst wenn diese nicht die einzige oder nicht die wesentliche Vorfrage war.⁶⁴⁹ Dies hat der Bundesfinanzhof etwa in einem Fall angenommen, in dem die Anwendung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes von der Einreihung in den gemeinschaftlichen Zolltarif abhing und das Finanzgericht in seinem Urteil eine entsprechende Zuweisung verneint hatte.⁶⁵⁰ Aber auch Verfahren, in denen über die Anwendung oder Auslegung von Vorschriften des Zolltarifrechts entschieden wird, die mit der tariflichen Einordnung von Waren nicht unmittelbar zusammenhängen, zählen als Zolltarifsachen.⁶⁵¹ Erforderlich ist also, dass das angefochtene Urteil eine Entscheidung über eine zolltarifrechtliche Frage enthält.⁶⁵² Demnach liegt keine Entscheidung in Zolltarifsachen vor, wenn das Finanzgericht entweder keine sachliche Entscheidung getroffen hat⁶⁵³ oder das Urteil die Aussetzung der Vollziehung eines Eingangsbescheides mit Rücksicht auf ernstliche Zweifel an der vorgenommenen Tarifierung betrifft.⁶⁵⁴

Als wesentliche Verfahrensmängel i.S.v. § 116 Abs. 1 FGO gelten die nicht vorschriftsmäßige Besetzung des Gerichts, die Mitwirkung eines kraft Ge-

⁶⁴⁷ Nach § 115 Abs. 1 FGO steht den Beteiligten auch die Revision an den BGH zu, wenn der Wert des Streitgegenstandes 1.000 DM übersteigt. Durch Art. 1 Nr. 5 des Gesetzes zur Entlastung des BFH (v. 8.7.85, BGBl. I 1861, zuletzt geändert durch Gesetz v. 20.12.93, BGBl. I 2236) war diese Vorschrift bis zum 31.12.96 außer Kraft gesetzt worden.

⁶⁴⁸ So die Einschätzung von: Glashoff/Kühle, a.a.O., S. 96, Rn. 220.

⁶⁴⁹ BFH 26.2.91, BStBl. II 526; K/H, FGO, § 116 Rn. 6.

⁶⁵⁰ BFH 17.8.93, NV 94, 433.

⁶⁵¹ BFH 14.5.86, BFHE 146, 312/314.

⁶⁵² BFH 22.3.77, BStBl. II 430.

⁶⁵³ BFH 22.12.69, BStBl. II 253.

setzes ausgeschlossenen oder wegen Befangenheit abgelehnten Richters, die nicht vorschriftsmäßige Vertretung eines Beteiligten im Verfahren (außer bei dessen Zustimmung), die mündliche Verhandlung unter Verletzung der Vorschriften über die Öffentlichkeit und die nicht mit Gründen versehenen Entscheidungen. Dieser Revisionsgrund spielt in der Praxis jedoch nur eine untergeordnete Rolle.

bb. Frankreich

Gegen die Entscheidung des Tribunal kann der Betroffene bei der Cour administrative d'appel Berufung einlegen, Art. R 27 CTA-CAA. Im Weiteren besteht die Möglichkeit, den Staatsrat - Conseil d'Etat - als Revisionsgericht anzurufen. Es befasst sich mit dem Rechtsstreit aber nur nach Zulassung durch seine Zulassungskommission. Normalerweise entscheidet eine Untersktion mit mindestens drei Berufsrichtern, décret Nr. 63-766 art. 35. In bestimmten Fällen kann der Conseil d'Etat aber auch direkt als letzte Instanz angerufen werden, etwa wenn das Ministerium sich weigert, auf dem Verordnungswege gewisse Zollbefreiungen zu gewähren.⁶⁵⁵

cc. England

Gegen die Entscheidung der Tribunals ist nach Maßgabe des judicial appeal system Rechtsschutz vor dem High Court zulässig.⁶⁵⁶ Aufgrund der hohen Gerichtskosten, deren Erstattung auch bei Begründetheit des Rechtsmittels nicht vorgesehen ist, wird dieser Weg aber nur selten beschritten.

Hinsichtlich der Klagebefugnis fehlt es an einer klaren Linie der Rechtsprechung; es herrscht jedoch insgesamt eine eher großzügige Tendenz. Materiell-rechtlicher Ausgangspunkt der Gerichtskontrolle ist das Prinzip ultra vires. Die Klagefrist beträgt drei Monate.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Regelungen des Finance Act 1994 im Bereich des Rechtsbehelfsverfahrens die Position des Einzelnen gegen-

⁶⁵⁴ BFH 19.12.69, BStBl. II 252.

⁶⁵⁵ C.E. v. 22.6.62, Bertin Rec. Lebon, S. 416.

⁶⁵⁶ Unterschieden wird nach Entscheidungen in Geldangelegenheiten (money matters) und Nicht-Geldangelegenheiten. Erstere betreffen insb. Entscheidungen über die Höhe der Zollschuld, Art und Weise der Bezahlung und den Zahlungsaufschub; die zweiten Höhe und Art

über der Verwaltung erheblich gestärkt haben. So werden der Verwaltung erstmals Fristen vorgegeben, innerhalb derer sie ihre Entscheidungen treffen muss. In Annäherung an die kontinentaleuropäische Praxis müssen die Entscheidungen nunmehr eine Rechtsbehelfsbelehrung enthalten; eine Verpflichtung, die ebenfalls erst durch den Finance Act 1994 eingeführt wurde.

Ein weiterer Schritt auf den Kontinent zu, eine Begründungspflicht für zollrechtliche Entscheidungen in dem Finance Act 1994 zu statuieren, ist allerdings unterblieben. Zwar setzt die begründete Einlegung eines Rechtsbehelfes gegen die zollrechtlichen Entscheidungen die Bekanntgabe der Erwägungen voraus, die der Entscheidung zugrunde liegen. Insofern könnte man aus diesen Regelungen den Schluss ziehen, dass stillschweigend eine Begründungspflicht besteht. Diese Schlussfolgerung ist aber nicht zwingend angesichts des Umstandes, dass das englische Recht eine generelle Begründungspflichtigkeit nicht kennt.

III. Rechtsschutz gegen Maßnahmen im Bereich des unmittelbaren Vollzugs des Gemeinschaftsrechts

Die Regelungen des Zollkodexes und deren - soweit solche zulässig sind - Ergänzungen durch die nationalen Vorschriften sollen nun mit den Normen des primären Gemeinschaftsrechts, welche die Rechtsschutzmöglichkeiten des Einzelnen gegen Maßnahmen der Gemeinschaftsorgane regeln, verglichen werden.

1. EG-V

Vergleichbare Rechtsschutzmöglichkeiten sind die in Art. 230 EG-V geregelte Nichtigkeitsklage und die Untätigkeitsklage gemäß Art. 232 EG-V.⁶⁵⁷ Eine Verpflichtung, vor der Klageerhebung ein inneradministratives Vorverfahren durchzuführen, sieht der EG-V nicht vor.

der Sicherheitsleistung und Aufhebung der Beschlagnahme von Waren, s. Section 14 (I) Schedule No. 5 des Finance Act 1994.

⁶⁵⁷ Werden die Klagen von natürlichen oder juristischen Personen erhoben, den so genannten nichtprivilegierten Klägern ist im ersten Rechtszug jeweils das EuG zuständig. Dies ergibt sich für die Nichtigkeitsklage aus Art. 225 Abs. 2 EG-V i.V.m. Art. 3 Abs. 1 c des Beschlusses des Rates 88/591, ABl. 1988, Nr. L 319, S. 1 i.d.F. der Beschlüsse des Rates 93/350, ABl. 1993, Nr. L 144, S. 21 und 94/149, ABl. 1994, Nr. L 66, S. 29. Für die Untätigkeitsklage ergibt sich die sachliche Zuständigkeit des EuG aus Art. 3 b-d des o.g. Ratsbe-

a. Nichtigkeitsklage, Art. 230 EG-V

Die Nichtigkeitsklage gewährt nicht-privilegierten natürlichen und juristischen Personen Rechtsschutz gegen Entscheidungen, die einem Gemeinschaftsorgan oder der Europäischen Zentralbank zuzurechnen sind. Sie ist Ausdruck der Garantie individuellen Rechtsschutzes im Gemeinschaftsrecht⁶⁵⁸.

Möglicher Klagegegenstand ist nicht nur eine Entscheidung im rechtstechnischen Sinne des Art. 249 EG-V, sondern jeder Akt, der dazu bestimmt ist, Rechtswirkungen zu erzeugen. Dabei ist es Ziel der Nichtigkeitsklage, die Tätigkeit von Kommission und Rat einer Gültigkeits- und Rechtmäßigkeitskontrolle zu unterwerfen; damit kann die Nichtigerklärung der angefochtenen Maßnahme erreicht werden. Aufgrund der für die Organakte sprechende Rechtmäßigkeitsvermutung, hat ihre Rechtswidrigkeit aber nur in außergewöhnlichen Fällen eine absolute, das heißt rückwirkende Nichtigkeit zur Folge. In der Regel werden die rechtswidrigen Akte und Handlungen von Gemeinschaftsorganen vielmehr für relativ nichtig erklärt und im Wege der Nichtigerklärung beseitigt.⁶⁵⁹ Weitergehend resultiert aus Art. 233 EG-V die Verpflichtung des Organs, dem das für nichtig erklärte Handeln zur Last fällt, die sich aus dem Urteil ergebenden Maßnahmen zu ergreifen. Dabei umfasst diese Verpflichtung gegebenenfalls - wie der EuGH in der Entscheidung ASTERIS feststellte - dass das Organ die aufgehobene Maßnahme durch eine neue ersetzt, die mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang steht, den nichtig erklärten Akt zurücknimmt oder unangewendet lässt und darüber hinaus Rechtsvorschriften korrigiert, die dem aufgehobenen Rechtsakt parallele Regelungen enthalten.⁶⁶⁰

Klagebefugt ist, wer durch den Rechtsakt "unmittelbar und individuell" betroffen ist.⁶⁶¹ Ist die Entscheidung gegenüber dem Kläger ergangen, ergibt sich diese Betroffenheit bereits aus der Adressatenstellung. Demzufolge braucht der Adressat einer Entscheidung - soweit ihn diese in seinen Interessen beeinträchtigen kann - keine besonderen Umstände zur Begründung der Klagebefugnis mehr darzulegen. Der Begriff der unmittelbaren und indivi-

schlusses. Dabei ist die Zuständigkeit unabhängig von der Rechtsnatur und der Form der unternommenen Maßnahme sowie unabhängig von dem betroffenen Rechtsgebiet.

⁶⁵⁸ Schwarze, in: EU-Kommentar, Art. 230 Rn. 1.

⁶⁵⁹ Schweitzer/Hummer, § 3, F, II, b, (ba).

⁶⁶⁰ S.: EuGH - Kommission ./ Asteris u.a. - Rs. 97/86, Slg. 88, 2181 ff.

⁶⁶¹ S. zu allem Krück, in: G/T/E, EG-V, Art. 173 Rn. 46 ff.

duellen Betroffenheit gewinnt jedoch an Bedeutung, wenn die Entscheidung an eine andere Person als den Kläger gerichtet ist. Mit dem Begriff der Betroffenheit lehnt sich das Gemeinschaftsrecht an die Klagebefugnis im französischen Verwaltungsprozessrecht an, das - wie oben dargelegt - im Gegensatz zum deutschen Recht nicht die Möglichkeit der Verletzung subjektiver Rechte des Klägers verlangt, sondern die mögliche Beeinträchtigung eines relevanten Interesses ausreichen lässt.⁶⁶² Dabei wird darauf verwiesen, dass in der Gemeinschaft seit langem die Tendenz bestehe, den Einzelnen als Hüter bei der Kontrolle über die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts einzusetzen.⁶⁶³ Allgemein wird der Begriff der Betroffenheit dahingehend verstanden, dass er die Zugehörigkeit des Klägers zu einem Kreis materiell beschwerter Personen umschreibt. Um den relativ weiten Anwendungsbereich einzuschränken, wird das Merkmal der Betroffenheit durch die Kriterien "unmittelbar" und "individuell" konkretisiert.⁶⁶⁴

Durch das Unmittelbarkeitserfordernis wird das Klagerecht Einzelner gegen Normativakte ausgeschlossen, denen insoweit Rechtsbehelfsmöglichkeiten vor den nationalen Gerichten offen stehen. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass der gemeinschaftliche Rechtsetzungsprozess oft zweistufig ausgestaltet ist. Dies ist immer dann der Fall, wenn von den Gemeinschaftsorganen erlassene Rechtsakte erst der Umsetzung in nationales Recht bedürfen, um gegenüber dem einzelnen Rechtswirkung zu entfalten, so dass die "unmittelbaren", von dem Einzelnen gerichtlich angreifbare Rechtsbeeinträchtigung erst durch den Ausführungsakt der Mitgliedstaaten eintritt.⁶⁶⁵ Das Kriterium der Unmittelbarkeit dient dem Ausschluss der Popularklage. Nur derjenige, der durch die angegriffene Maßnahme in ähnlicher Weise individuell betroffen ist wie der Adressat einer Entscheidung soll zulässigerweise klagen dürfen.⁶⁶⁶

⁶⁶² Rengeling/Middeke/Gellermann, a.a.O., S. 83, Rn. 159 m.w.N.; Schwarze, in: EU-Kom., Art. 230 Rn. 30.

⁶⁶³ Schmidt-Aßmann, DVBl. 93, 924/933 f.

⁶⁶⁴ Krück, in: G/T/E, EG-V, Art. 173 Rn. 55 ff.; Ausführlich zur unmittelbaren und individuellen Betroffenheit mit Darstellung der wesentlichen Fallgruppen: Schwarze, in: EU-Kom., Art. 230 Rn. 35-47.

⁶⁶⁵ Rengeling/Middeke/Gellermann, a.a.O., S. 83, Rn. 160; Scherer/Zuleeg, Verwaltungsgerichtsbarkeit, S. 197/211.

⁶⁶⁶ Scherer/Zuleeg, a.a.O., S. 197/211; EuGH - Confédération Nationale des Producteurs de fruits et légumes ./ Rat - Verb. Rs. 16, 17/62, Slg. 62, 965/980; Schlussanträge des Generalanwalts Roemer in EuGH - Plaumann & Co. / Kommission - Rs. 25/62, Slg. 63, 247/256 f.

Zulässigkeitsvoraussetzung der Nichtigkeitsklage ist ferner das schlüssige Geltendmachen⁶⁶⁷ einer der vier in Art. 230 Abs. 2 EG-V genannten Klagegründe: Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung des Gemeinschaftsrechts oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm und Ermessensmissbrauch. Diese den "moyens" des französischen Verwaltungsprozessrechts nachgebildeten Klagegründe entsprechen dem Begriff der Rechtswidrigkeit, mit Ausnahme der Verletzung unwesentlicher Formvorschriften, die im europäischen Gemeinschaftsrecht nicht als Klagegrund aufgeführt wird.⁶⁶⁸ Die Klagefrist beträgt 2 Monate, Art. 230 UA 5 EG-V.

b. Untätigkeitsklage, Art. 232 EG-V

Die Untätigkeitsklage gemäß Art. 232 EG-V eröffnet den Rechtsweg in den Fällen, in denen einem Gemeinschaftsorgan eine Vertragsverletzung durch pflichtwidriges Unterlassen vorgeworfen wird. Sie ist vor dem Hintergrund einer Vielzahl von Handlungspflichten zu sehen, die für die Organe im Vertrag und seinen Durchführungsbestimmungen normiert sind und deren Missachtung dem Erlass rechtswidriger Rechtsakte vergleichbar ist. Insoweit stellt die Untätigkeitsklage die notwendige Ergänzung zu der Nichtigkeitsklage dar.⁶⁶⁹

Dabei wirkt die Untätigkeitsklage im Gegensatz zu der Nichtigkeitsklage nicht als Gestaltungsklage, sondern als bloße Feststellungsklage, die allein auf die Feststellung einer Vertragsverletzung infolge Unterlassens gerichtet ist. Dies erklärt sich daraus, dass das Gemeinschaftsrecht aufgrund der strikten "Gewaltentrennung" keine Verpflichtungsklage zum Erlass entsprechender Gemeinschaftsakte kennt.⁶⁷⁰ Ein Klageantrag auf eine positive Entschei-

⁶⁶⁷ Ob die Klagegründe tatsächlich vorliegen, ist eine Frage der Begründetheit: EuGH - ASSIDER /. Hohe Behörde - Rs. 3/54, Slg. 54-55, 131/146; EuGH - ISA /. Hohe Behörde - Rs. 4/54, Sg. 54-55, 189/205; Krück, in: G/T/E, EG-V, Art. 173 Rn. 20; Scherer/Zuleeg, a.a.O., S. 197/216; Rengeling/Middeke/Gellermann, a.a.O., S. 91, Rn. 171.

⁶⁶⁸ Scherer/Zuleeg, a.a.O., S. 197/217.

⁶⁶⁹ Schwarze, in: EU-Kom., Art. 232 Rn. 1.

⁶⁷⁰ Rengeling/Middeke/Gellermann, a.a.O., S. 106, Rn. 200.; Die Untätigkeitsklage ist gem. Art. 35 EGKSV als Unterfall der Nichtigkeitsklage ausgestaltet. Dies ergibt sich aus in Art. 35 III EGKSV aufgestellten Fiktion, der zufolge das Stillschweigen der Kommission auf einen entsprechenden Antrag des Betroffenen hin nach 2 Monaten als ablehnende Entscheidung zu verstehen ist. Ziel der daraufhin erhobenen Klage ist die Aufhebung der fingierten Ablehnung durch den Gerichtshof.

dung oder ein bestimmtes Handeln wird vom Gerichtshof regelmäßig als unzulässig zurückgewiesen.⁶⁷¹

Eine natürliche oder juristische Person ist klagebefugt, wenn sie geltend macht, dass ein Gemeinschaftsorgan die Beschlussfassung über einen verbindlichen Akt, der an sie zu richten wäre, unterlassen hat, Art. 232 Abs. 3 EG-V. Dabei setzt die Zulässigkeit der Klage voraus, dass das Gemeinschaftsorgan einer vorherigen Aufforderung tätig zu werden binnen zwei Monaten nicht nachgekommen ist, Art. 232 Abs. 2 S. 2 EG-V. Liegen diese Voraussetzungen vor, hat der Betroffene die Möglichkeit, innerhalb eines Zeitraums von weiteren 2 Monaten das europäische Gericht anzurufen, Art. 232 Abs. 2 S. 2 EG-V.

Umstritten ist, ob zulässiger Klagegegenstand auch ein Akt sein kann, der nicht an den Kläger, sondern an einen Dritten zu richten wäre, den Kläger aber unmittelbar und individuell beträfe. Dies wird teilweise unter Hinweis auf den Wortlaut des Art. 232 Abs. 3 EG-V abgelehnt.⁶⁷² Durch den Zusatz "an sie zu richten" werde die Klagebefugnis enger als bei der Nichtigkeitsklage gefasst. Dadurch solle gesichert werden, dass ein Akt erlassen wird, der seiner Natur und Bestimmung nach an den Antragsteller zu adressieren ist. Die Gegenansicht verweist zutreffend auf die parallele Struktur der Klagen nach Art. 230 Abs. 2 EG-V und 232 Abs. 3 EG-V und das Interesse an umfassendem Rechtsschutz.⁶⁷³ Gäbe es diese Möglichkeit nicht, könne die mit einem Antrag auf eine an einen Dritten gerichtete Maßnahme befasste Gemeinschaftsbehörde durch Untätigkeit einen Rechtsbehelf vereiteln, der bei Handeln über Art. 230 Abs. 2 EG-V gegeben wäre.⁶⁷⁴ Diese Ansicht wird auch durch die Rechtsprechung des EuGH⁶⁷⁵ gestützt, der die Zuläs-

⁶⁷¹ EuGH - Sart-Tilman /. Kommission - Rs. C-199/91, Slg. 93, I-2667/2693; EuGH - Weber /. EP - Rs. C-314/91, Slg. 93, I-1093/1110; EuGH - Control Data /. Kommission - Rs. 294/81, Slg. 83, 911/929.

⁶⁷² Vgl. B/B/P/S, S. 272, unter Berufung auf EuGH - Féderation Nationale des Producteurs de Vins /. Kommission - Rs. 60/79, Slg. 79, 2429/2432 (allerdings nicht nachvollziehbar, denn der EuGH hat nur festgestellt, dass die angegriffene Verordnung die Klägerin nicht individuell beschwere, weil sie rein normativen Charakter habe und für alle Traubenerzeuger gelte); Bleckmann, Rn. 909; Nicolaysen, Europarecht I, S. 196; Generalanwalt Caportorti in: EuGH - GEMA /. Kommission - Rs. 125/78, Slg. 79, 3173/3199 f.; EuGH - Lord Bethel /. Kommission - Rs. 246/81, Slg. 82, 2277/2290 f.

⁶⁷³ Rengeling/Middeke/Gellermann, a.a.O., S. 116 f, Rn. 221; Schwarze, in: EU-Kom., Art. 232 Rn. 17 m.w.N.; Wohlfahrt, in: G/H, EG-V, Art. 175 Rn. 20; Krück, in: G/T/E, EG-V, Art. 175 Rn. 16 f.; Geiger, EG-V, Art. 175 Rn. 9; Koenig/Sander, Einführung in das EG-Prozessrecht, Rn. 364.

⁶⁷⁴ GA Dutheillet de Lamothe in: EuGH - Mackprang /. Kommission - Rs. 15/71, Slg. 71, 797/808.

⁶⁷⁵ Vgl.: EuGH - Chevally /. Kommission - Rs. 15/70, Slg. 70, 975/979 f.; s. auch: EuG - Air France /. Kommission - Rs. T-3/93, Slg. 94, II-121/123 f., Rn. 3.

sigkeit einer Individualnichtigkeitsklage gegen eine drittbelastende Entscheidung anerkannt hat. Die Begünstigung des Rechtsaktadressaten wirkt sich nämlich als Kehrseite belastend auf die Marktstellung des Klägers aus. Diese Abhängigkeit zwischen Begünstigung auf Adressatenseite und Beschwer auf drittbetroffener Seite füllt die Klageberechtigung aus.

Die Individualuntätigkeitsklage ist begründet, wenn das beklagte Gemeinschaftsorgan es unter Verletzung einer sich aus dem primären oder sekundären Gemeinschaftsrecht ergebenden Handlungspflicht unterlassen hat, einen Rechtsakt an den Kläger zu richten, Art. 232 Abs. 3 EG-V. Dabei ist der Nachweis, dass durch die Untätigkeit ein subjektives Recht des Klägers verletzt ist, nicht erforderlich. Insoweit folgt die Begründetheitsprüfung dem französischen Rechtsmodell einer objektiven Legalitätskontrolle.⁶⁷⁶

Im Unterschied zur deutschen Rechtsordnung lässt das Gemeinschaftsrecht⁶⁷⁷ - wie auch das französische Recht - also eine Verpflichtungsklage in Form der Versagungsgegenklage nicht zu. Dies widerspräche der in diesen Rechtsordnungen vorherrschenden Interpretation des Gewaltenteilungsgrundsatzes, der zufolge die Gerichte der Verwaltung keine konkrete Entscheidung vorgeben dürfen.

3. Sachgebietsspezifische Verfahrensregelungen

a. Kartellrecht

Das Kartellverfahrensrecht enthält keine speziellen Rechtsbehelfsvorschriften. Gegen Entscheidungen der Kommission oder bloßes Unterlassen von Rechtsakten können die Betroffenen unter den oben genannten Voraussetzungen mit den im EG-V vorgesehenen Rechtsmitteln - Nichtigkeits- und Untätigkeitsklage - vorgehen.

b. Antidumpingrecht

Die Antidumping-Verordnungen enthalten keine besonderen Regelungen hinsichtlich des Rechtsschutzes Privater gegen Antidumping- oder Antisub-

⁶⁷⁶ Koenig/Sander, a.a.O., S. 188, Rn. 376.

⁶⁷⁷ Vgl. EuGH - EP ./ Meskens - Rs. C-412/92 P, Slg. 94, I-3757/3775.

ventionsmaßnahmen der Gemeinschaft. Es gelten daher die allgemeinen Vorschriften des EG-V.

Da sowohl endgültige als auch vorläufige Antidumping-Maßnahmen in Form von Verordnungen ergehen,⁶⁷⁸ ergeben sich im Hinblick auf das Erfordernis der individuellen Betroffenheit gemäß Art. 230 Abs. 4 EG-V im Rahmen der Klagebefugnis spezifische Probleme: Während eine unmittelbare Betroffenheit des Klägers auf Grund der Direktgeltung der Verordnung⁶⁷⁹ in der Regel gegeben ist, ist das Merkmal der individuellen Betroffenheit schwer zu erfassen und im Einzelnen umstritten. Ausgehend vom Wortlaut des Art. 230 Abs. 4 EG-V hat der EuGH im Jahre 1962 entschieden, dass natürliche und juristische Personen nicht zur Erhebung von Anfechtungsklagen gegen Verordnungen befugt seien.⁶⁸⁰ Es sei undenkbar, dass der Ausdruck Entscheidung in einem anderen als dem sich aus Art. 249 EG-V ergebenden technischen Sinne gebraucht sei.

In späteren Entscheidungen haben EuGH und EuG neue Akzente gesetzt. Danach kann eine Vorschrift, die im Hinblick auf die Kriterien des Art. 230 Abs. 2 EG-V des Vertrages nach ihrer Rechtsnatur und Tragweite normativen Charakter hat, da sie für die beteiligten Wirtschaftsteilnehmer im allgemeinen gilt, einige von ihnen individuell betreffen. Eine solche Betroffenheit und mithin die Zulässigkeit der Klagen Einzelner gegen Verordnungen wurde vom EuGH hinsichtlich von Unternehmen bejaht, die in der festsetzenden Verordnung namentlich genannt oder von der vorausgegangenen Untersuchung betroffen waren.⁶⁸¹ Dasselbe gelte - im Falle einer vollständigen oder teilweisen Einstellung des Verfahrens - für die antragstellenden oder sonst am Verfahren beteiligten Unternehmen.⁶⁸²

Mögen gegen diese Ausdehnung der Anfechtbarkeit von Verordnungen auch methodische Bedenken bestehen und das Vorliegen der Voraussetzungen einer Analogie bezweifelt werden⁶⁸³, so ist die Anerkennung eines Rechtschutzbedürfnisses im Bereich des Antidumpingrechts durch die Rechtsprechung aus Gründen effektiven Rechtsschutzes geboten.⁶⁸⁴ Denn ansonsten könnte der Einzelne im Falle eines möglichen Verstoßes gegen solche Ver-

⁶⁷⁸ Art. 13 Abs. 1 VO Nr. 2176/84, a.a.O.

⁶⁷⁹ Geiger, EG-V, Art. 173 Rn. 26.

⁶⁸⁰ EuGH - Confédération Nationale des Producteurs de Fruits et Légumes /. Rat - Verb. Rs. 16 u. 17/62, Slg. 1962, 963/978.

⁶⁸¹ Std. Rspr: EuGH - Extramet /. Kommission - Rs. C-358/89, Slg. 91, 2501/2532 m.w.N.; EuGH - Allied Corporation /. Rat - Rs. 53/83, Slg. 85, 1621; s. auch: EuGH - Timex /. Rat und Kommission - Rs. 264/82, Slg. 85, 849/849 f. Aber nicht jede namentliche Nennung in einer Antidumping-VO indiziert automatisch die Klagebefugnis des Unternehmens; S. etwa EuGH - Sermes /. Kommission - Rs. 279/86, Slg. 87, 3109/3114.

⁶⁸² EuGH - FEDIOL /. Kommission - Rs. 191/82, Slg. 83, 2913/2932 ff.

⁶⁸³ Cremer, EWS 99, 48/50 ff. m.w.N.

⁶⁸⁴ So im Ergebnis auch: Waelbroek/Fosselard, CMLRev. 96, 811/817.

ordnungen, die ihm sanktionsbewehrte Verhaltenspflichten auferlegen, gegen die verhängte Sanktion nur im Wege der Inzidenträge gemäß Art. 241 EG-V vorgehen, und sich auf die Ungültigkeit der Verordnung berufen. Das Risiko, dass die sanktionsbewehrte Verordnungsnorm gültig ist, ist ihm jedoch nicht zuzumuten.⁶⁸⁵

Inzwischen⁶⁸⁶ wurde diese Rechtsprechung des EuGH auch für Verordnungen in anderen Rechtsbereichen übernommen. So stellte der Gerichtshof in dem Verfahren CODORNUI⁶⁸⁷ fest, dass allein der normative Charakter einer Maßnahme, ein Anfechtungsrecht des Einzelnen nicht ausschließt, sofern eine unmittelbare und individuelle Betroffenheit gegeben ist.

c. Beamtenrecht

Die Art. 90-91 a BeaSt sehen vom EG-V abweichende Rechtsbehelfsvorschriften vor. Danach kann jede Person, auf die das Statut Anwendung findet, bei der Anstellungsbehörde einen Antrag auf Erlass einer sie betreffenden Entscheidung stellen. Diesen Antrag muss die Behörde innerhalb einer Frist von vier Monaten bescheiden. Ergeht innerhalb dieser Frist kein Bescheid, so gilt dies als stillschweigende Ablehnung des Antrages, gegen die der Betroffene - ebenso wie gegen die ausdrückliche Ablehnung seines Begehrs - innerhalb von drei Monaten Beschwerde einlegen kann. Die Anstellungsbehörde entscheidet über die Begehr binnen vier Monate, gerechnet ab dem Tag der Einreichung der Beschwerde. Wird die Beschwerde ausdrücklich oder stillschweigend abgelehnt, kann der Beamte vor dem Gericht erster Instanz innerhalb von drei Monaten Klage erheben, Art. 91 Abs. 3 S. 1 BeaSt. Erfolgte die Ablehnung ausdrücklich, läuft die Klagefrist ab dem Tag der Mitteilung der Entscheidung, im Fall der stillschweigenden Ablehnung des Antrags beginnt die Frist mit Ablauf der Beantwortungsfrist, Art. 91 Abs. 3 UA 1 und 2 BeaSt.⁶⁸⁸

⁶⁸⁵ In dieser Hinsicht auch zweifelnd: Cremer, EWS 99, 48/50, Fn. 28.

⁶⁸⁶ Zunächst schien der EuGH entsprechende Aussagen in anderen Rechtsbereichen vermeiden zu wollen. So prüfte er in dem Verfahren Sofrimport ./ Kommission (Rs. C-152/88, Slg. 90, I-2477/2507, Rn. 8), in dem es um die Nichtigerklärung zweier die Einfuhr von Obst und Gemüse betreffenden Verordnungen ging, sofort die unmittelbare und individuelle Betroffenheit.

⁶⁸⁷ EuGH – Codornui ./ Rat – Rs. C-309/89, Slg. 94, I-1853, Rn. 19; ebenso: EuG – Berthu ./ Rat – Rs. T-207/97, Slg. 98, II-509, Rn. 23.

⁶⁸⁸ Zur Verbindlichkeit der Beschwerde- und Klagefristen: EuGH - Coen ./ Belgischer Staat - Rs. C-246/95, Slg. 97, I-403/404: Art. 236 EG-V u. Art. 90, 91 BeaSt sind dahin auszulegen, dass die Beschwerde- u. Klagefristen, die in diesen Bestimmungen für die Anfechtung einer Entscheidung der Kommission festgelegt sind, nicht aufgrund einer Entscheidung ei-

Da jedes Schweigen der Behörde nach Ablauf einer bestimmten Frist als Ablehnung des Begehrs gilt, ist die Einrichtung eines der Untätigkeitsklage entsprechenden Rechtsbehelfs im Beamtenrecht nicht erforderlich. Problematisch ist die Fiktion einer Ablehnung jedoch insoweit, als die Behörde auf diese Weise die Begründung der Entscheidung umgehen kann, zu der sie bei ausdrücklichen ablehnenden Entscheidungen grundsätzlich verpflichtet ist, Art. 25 Abs. 1 S. 2 BeaSt.

IV. Zwischenergebnis

Auswirkungen der Bestimmungen der bereichsspezifischen Verfahrensordnungen des Beamtenstatuts und - soweit vorhanden auf dem Gebiet des Antidumpingrechts - auf die Ausgestaltung des zollrechtlichen Rechtsschutzverfahrens lassen sich nicht erkennen. Insbesondere die im Beamtenstatut bestehende ausdrückliche Ablehnungsfiktion im Falle des Schweigens der Behörde wurde nicht in den Zollkodex übernommen.

Die Vorgaben des Zollkodexes im Bereich des Rechtsbehelfsverfahrens entsprechen jedoch im Wesentlichen den Bestimmungen des EG-V. Entsprechend werden die nationalen Verfahrensbestimmungen in diesem Gebiet überlagert und gegebenenfalls modifiziert. Dabei wird das Bild überwiegend durch Unterschiede zwischen den einzelnen Rechtsordnungen geprägt, Übereinstimmungen finden sich eher selten.

Weitgehend einheitlich ist das Bild nur hinsichtlich der Klageart der Gestaltungsklage. Sie beschränkt sich in den nationalen Rechtsordnungen durchweg auf die Aufhebung der angegriffenen Entscheidung, anders nur - wie der Name schon zeigt - die Nichtigkeitsklage nach Art. 230 Abs. 4 EG-V, die zum einen mit Wirkung ex tunc und erga omnes die Nichtigerklärung der angegriffenen Maßnahme zur Folge haben kann und zum anderen nach Art. 233 EG-V die Verpflichtung enthält, die sich aus dem Urteil des EuGH ergebenden Maßnahmen umzusetzen.

Bei der Untätigkeitsklage ist hingegen zu differenzieren. Diese Klageart ist zwar in allen untersuchten Rechtsordnungen anerkannt und kommt in Betracht, wenn die Verwaltung einen Antrag nach Ablauf einer bestimmten Frist, die von vier bis zu sechs Monaten reicht, noch nicht beschieden hat. Eine entsprechende Regelung enthält auch Art. 232 EG-V für Klagen vor

nes mitgliedstaatlichen Gerichts wieder in Lauf gesetzt werden können, aus der sich ergibt, dass eine Handlung dieses Staates rechtswidrig ist, wenn sie die anzufechtende Entscheidung der Kommission beeinflussen konnte.

dem EuG. Unterschiedlich sind jedoch die Rechtswirkungen dieser Klageart. Nach dem EG-V handelt es sich um eine bloße Feststellungsklage. In Frankreich sowie in den meisten anderen Mitgliedstaaten wird sie als bloße Anfechtung einer fingierten Ablehnung konstruiert. Dabei sieht das französische Prozessrecht seit neuerem die Möglichkeit der Vollstreckung des Gerichtsurteils vor; wodurch im Ergebnis - jedenfalls im Bereich der gebundenen Verwaltung - eine Annäherung an die deutsche Verpflichtungsklage erreicht wird. Dem deutschen Wirtschaftsteilnehmer steht mit der Untätigkeitsklage nach § 46 FGO eine Art Verpflichtungsklage auf Verurteilung zum Erlass eines unterlassenen Verwaltungsaktes zur Verfügung.

Auch die Klagefrist variiert in den verschiedenen Rechtsordnungen nicht unerheblich. Sie beträgt hinsichtlich der Anfechtungsklage in Deutschland einen Monat, in Frankreich zwei Monate und in Großbritannien drei Monate, während der EG-V mit der Zwei-Monats-Frist eine mittlere Linie verfolgt. Eine Untätigkeitsklage kann nach Ablauf einer Frist, die in den einzelnen Rechtsordnungen zwischen vier und sechs Monaten liegt, erhoben werden.

Die subjektiven Zugangsbegrenzungen im Rahmen der Klagebefugnis folgen ebenfalls keinem einheitlichen Prinzip. Das deutsche Recht stellt hier die strengsten Anforderungen, indem es die Verletzung eines subjektiv-öffentlichen Rechts verlangt. Es geht hiermit über die Anforderungen des Zollkodexes hinaus und wird mithin in diesem Bereich eine Auflockerung erfahren. In Großbritannien lässt sich hinsichtlich der Klagebefugnis keine eindeutige Linie ausmachen; überwiegend ist jedoch eine großzügige Tendenz bei der Zulassung der gerichtlichen Kontrolle erkennbar. Die französische Gerichtsbarkeit stellt sich als die am offensten zugängliche dar, indem sie ein bloßes berechtigtes Interesse, das *intérêt pour agir*, genügen lässt. Das Gemeinschaftsrecht mit der Forderung der unmittelbaren und persönlichen Betroffenheit verfolgt hier eine vermittelnde Lösung, die auch im Rahmen des europäisierten Verwaltungsrechts maßgeblich sein wird.

Auch der zulässige Umfang der gerichtlichen Tatsachen- und Rechtskontrolle variiert in den einzelnen Rechtsordnungen. Die höchste Kontrolldichte weist das deutsche Prozessrecht auf, gefolgt von den englischen Bestimmungen, während europäische und insbesondere französische Verwaltungsentscheidungen einer vergleichsweise wenig intensiven inhaltlichen Kontrolle zugänglich sind. Zur Begründung von Beschränkungen gerichtlicher Kontrollbefugnisse wird in Frankreich vorwiegend der Gewaltenteilungsgrundsatz herangezogen. Die Bemühung dieses Grundsatzes gerät aber zunehmend in die Kritik; nicht zuletzt deshalb, weil er vor allem historisch begründet ist und im Übrigen kaum Argumente zur Rechtfertigung einer Ein-

schränkung des Gebotes effektiven Rechtsschutzes, welches ein gemeinschaftliches Verfassungsprinzip darstellt, für sich gewinnen kann.⁶⁸⁹

Insgesamt hat der Vergleich der verschiedenen, hier untersuchten nationalen Rechtsschutzsysteme im Bereich des endgültigen Rechtsschutzes gezeigt, dass das Spannungsverhältnis von Individualrechtsschutz und Verwaltungseffizienz, aufgrund des unterschiedlichen Verständnisses von Verwaltung, deren Rolle und primärer Aufgabe und von der Rolle der Verwaltungsgerichtsbarkeit, in den einzelnen Systemen zum Teil sehr unterschiedlich aufgelöst wird. Ist das deutsche Recht geprägt vom Vertrauen in die Richterschaft, betont das französische Recht aus historischen Gründen die Eigenständigkeit der Verwaltung, während das englische Recht, welches bis vor kurzem die Notwendigkeit eines Verwaltungsrechts allgemein verneinte, hier von historischen Vorbehalten "unbelastet" eher pragmatisch vorgeht. Wirkt auch das Gemeinschaftsrecht de jure nur auf Sachverhalte mit Gemeinschaftsrechtsbezug, so hat es de facto aber auch Auswirkungen auf rein innerstaatliche Verfahren und übt einen gewissen Anpassungsdruck aus. Herausragendes Beispiel im Bereich des endgültigen Rechtsschutzes ist hier die im Jahr 1995 in Frankreich eingeführte Möglichkeit, die Vollstreckung verwaltungsgerichtlicher Urteile zu verlangen; ein erster Schritt hin zu der Verpflichtungsklage, eine Klageart, die im französischen Verwaltungsprozessrecht in der Form nicht besteht. Auch in Deutschland werden unter dem Eindruck des Gemeinschaftsrechts sowie der anderen mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen die Parameter Gerichtszugang und Kontrolldichte zur Diskussion gestellt und die Ausweitung der Klagebefugnis etwa durch die Möglichkeit der uneigennützigen Verbandsklage sowie der Rückzug der gerichtlichen Kontrolle aus dem Bereich der unbestimmten Rechtsbegriffe angeregt.⁶⁹⁰

Weitere Annäherungen der nationalen Systeme an die gesamteuropäischen Regelungen werden folgen, wobei diese nicht in eine Totalharmonisierung münden - sondern entsprechend dem Subsidiaritätsgedanken, der auch hier fruchtbar gemacht werden kann - sich auf das für die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts Erforderliche beschränken sollen, denn die Vielfalt der nationalen Regelungen stellt keinen zu behebenden Mangel dar, sondern sollte als Ausdruck einer lebendigen, föderativen Rechtskultur in Europa verstanden und als "Ideen-Pool" erhalten werden.⁶⁹¹

⁶⁸⁹ Vgl. dazu allgemein: Groß, DV 00, 415/433 m.w.N.

⁶⁹⁰ S. dazu Böhm, DÖV 00, 990 ff.

⁶⁹¹ In diesem Sinne auch: Groß, DV 00, 415/434.

B. Vorläufiger Rechtsschutz

Ziel des vorläufigen Rechtsschutzes ist es, den Betroffenen im Zeitraum von der Einlegung eines Rechtsbehelfes gegen ein behördliches Handeln oder Unterlassen bis zur endgültigen behördlichen oder gerichtlichen Entscheidung über die Rechtmäßigkeit des Vorgehens der handelnden oder unterlassenen Behörde vor irreparablen Schäden zu schützen, die durch das gegebenenfalls rechtswidrige Verwaltungshandeln zwischenzeitlich entstehen könnten.

I. Voraussetzungen der behördlichen Aussetzung der Vollziehung nach dem Zollkodex

Nach Art. 7 sind Entscheidungen der Zollbehörden grundsätzlich sofort vollziehbar; auch die Einlegung eines Rechtsbehelfs hat keine aufschiebende Wirkung, Art. 244 S. 1. Die Zollbehörden können jedoch eine Entscheidung ganz oder teilweise aussetzen, wenn sie begründete Zweifel an der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung haben oder wenn dem Beteiligten ein unersetzbarer Schaden entstehen könnte, Art. 244, S. 2, 3.

Mit dieser Regelung betritt der Zollkodex in vielen Mitgliedstaaten Neuland. Nur in wenigen Mitgliedstaaten konnte vor Inkrafttreten des Zollkodexes vorläufiger Rechtsschutz durch behördliche Anordnungen gewährt werden. In der damaligen Zwölfergemeinschaft waren dies neben Deutschland lediglich Großbritannien und die Niederlande.⁶⁹²

1. Maßnahme auf dem Gebiet des Zollrechts

Ausgesetzt werden können nur Entscheidungen, das heißt Maßnahmen auf dem Gebiet des Zollrechts. Dies ergibt sich aus der Legaldefinition des Begriffes Entscheidung in Art. 4 Nr. 5.

Diskutiert wurde im Schrifttum, ob auch Entscheidungen, welche die Rückforderung von Ausfuhrerstattungen zum Gegenstand haben, nach Maßgabe des Art. 244 von den Zollbehörden ausgesetzt werden können.⁶⁹³

⁶⁹² Alexander, in: Witte, ZK, Art. 244 Rn. 1.

⁶⁹³ Allgemein zum Ausfuhrerstattungsverfahren und Anwendbarkeit des Zollkodexes: Dünneweber, ZfZ 94, 98 ff.

Für die Anwendbarkeit der zollrechtlichen Bestimmungen wurde vorgebracht, dass das Ausfuhrverfahren im Zollkodex in den Art. 161 und 162 erwähnt sei und somit vom inhaltlichen Anwendungsbereich des Zollkodexes erfasst werde.⁶⁹⁴ Es bestehe zudem eine enge Beziehung zwischen Ausfuhrverfahren und Erstattungsverfahren, die sich auch darin äußere, dass in der Bundesrepublik die Zolldienststellen für die Durchführung des Ausfuhrerstattungsverfahrens zuständig seien.⁶⁹⁵

Klärung brachte hier eine Entscheidung des EuGH⁶⁹⁶, der die Anwendbarkeit der zollrechtlichen Bestimmungen für den Bereich der Ausfuhrerstattungen ablehnte. Zur Begründung verwies er darauf, dass diese nicht Teil der Regelungen für die Ausfuhr von Gemeinschaftswaren sind, sondern ihre Grundlage in den Verordnungen zur Einführung gemeinsamer Marktorganisationen für die verschiedenen Agrarerzeugnisse haben. Sie sollen nämlich Unterschiede zwischen den Preisen dieser Erzeugnisse im internationalen Handel und den innergemeinschaftlichen Preisen ausgleichen, um die Ausfuhr dieser Erzeugnisse auf den Weltmarkt zu ermöglichen und zugleich die Einkünfte der Gemeinschaftserzeuger zu gewährleisten. Diese Erstattungen verkörpern somit nach außen die gemeinsame Preispolitik innerhalb der Gemeinschaft und sind mithin auch nicht als Maßnahmen anzusehen, die zur Zollregelung gehören.

2. Begründete Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Entscheidung

Der Begriff "begründete Zweifel" ist im Zollkodex nicht näher definiert. Eine entsprechende Anwendung der Bestimmungen über die Aussetzung der Vollziehung durch die nationalen Gerichte - unter der Voraussetzung der Vorlage bei dem EuGH oder EuG - verbietet sich jedoch.

Es ist daher auf die nationalen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten zurückzugreifen. Durch die Anwendung nationalen Rechts bedingte Unterschiede in der Beurteilung der begründeten Zweifel zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten sind dabei hinzunehmen.

⁶⁹⁴ Prieß, ZfZ 96, 302/303.

⁶⁹⁵ Prieß, ZfZ 96, 302/303.

⁶⁹⁶ EuGH - Krüger ./ HZA HH-Jonas - Rs. C-334/95, Slg. 97, I-4517/4551, Rn. 37-40; So schon Witte/Wöhner, in: Rechtsfragen des Europäischen Steuer-, Außenwirtschafts- und Zollrechts, S. 120/128, die zwar das Marktordnungsrecht als Zollrecht im weiteren Sinne definieren, (im Zusammenhang mit Auskunftsverlangen über die Höhe der Erstattung) die Anwendung des Zollkodexes aber verneinen.

a. Konkretisierung im deutschen Recht

Gemäß den Bestimmungen der Abgabenordnung und der Finanzgerichtsordnung setzen die Behörden den Vollzug eines Verwaltungsaktes aus, wenn "ernstliche Zweifel" an der Rechtmäßigkeit des angefochtenen Bescheides bestehen, § 361 Abs. 2 S. 2 AO, § 69 Abs. 2 S. 2 FGO. Ernstliche Zweifel bestehen, wenn eine summarische Prüfung ergibt, dass neben den für die Rechtmäßigkeit sprechenden Umständen gewichtige gegen die Rechtmäßigkeit sprechende Gründe zutage treten, die Unentschiedenheit oder Unsicherheit in der Beurteilung der Rechtsfrage oder Unklarheit in der Beurteilung der Tatfrage bewirken.⁶⁹⁷

Unter Berufung auf die in Art. 245 den Mitgliedstaaten eröffnete Befugnis, das Rechtsbehelfsverfahren weiter auszustalten, setzt der Bundesfinanzhof den Begriff der begründeten Zweifel nach dem Zollkodex mit dem der ernstlichen Zweifel des § 361 Abs. 2 AO gleich.⁶⁹⁸

Die von der Zollbehörde gehegten Zweifel können in tatsächlicher Hinsicht und/oder in rechtlicher Hinsicht bestehen.⁶⁹⁹ Nach der deutschen Abgabenordnung liegen begründete Zweifel in tatsächlicher Hinsicht vor, wenn in Bezug auf die im Einzelfall entscheidungserheblichen Tatsachen Unklarheiten bestehen und wenn die vom Rechtsbehelfsführer behauptete Rechtsfolge unter den gegebenen Umständen als möglich erscheint.⁷⁰⁰

b. Konkretisierung im französischen Recht

Das Institut der Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes durch die Behörden war in Frankreich vor Inkrafttreten des Zollkodexes nicht bekannt. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der grundsätzlichen Ablehnung der französischen Rechtsordnung gegenüber der Aussetzung von behördlichen Maßnahmen ist aber davon auszugehen, dass dieses Instrument nur zögerlich verwandt wird.

⁶⁹⁷ Brockmeyer, in: Klein, AO, § 361 Rn. 3 c)aa); Std. Rspr.: BFH BStBl. III 67, 182; 75, 239; 78, 579; 86, 475.; ausführlich dazu: Busse, Die Aussetzung der Vollziehung im Abgabenrecht, S. 66-80.

⁶⁹⁸ BFH, Beschluss v. 22.11.94, ZfZ 95, 110; zur Vorgängerregelung: BFH, Beschluss v. 10.2.67, BStBl. III, 1967, 182; so auch: K/H, AO, § 361 Rn. 9; Alexander, in: Witte, ZK, Art. 244 Rn. 13; FG HH, Beschluss v. 13.6.94, EFG 94, 1059 (ZfZ 95, 50); Schultz/Reiche, ZfZ 95, 72/74; A.A.: FG Saarland v. 25.4.94, EFG 94, 759 (ZfZ 94, 342); Stiehle, in: S/W, ZK, Art. 244 Rn. 5.

⁶⁹⁹ Vgl. BFH, Beschluss v. 22.11.94, ZfZ 95, 110.

Dabei werden die Behörden sich voraussichtlich an den Voraussetzungen der gerichtlichen Aussetzung der Vollziehung orientieren, die im Einzelnen weiter unten dargestellt werden.⁷⁰¹

c. Konkretisierung im englischen Recht

In England können spezialisierte administrative tribunals⁷⁰², die rechtlich zwischen Exekutive und Judikative stehen und in verschiedenen Verwaltungsbereichen über Beschwerden gegen Maßnahmen der Verwaltung entscheiden, die aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen anordnen. Diese Möglichkeit wurde im Jahr 1958 durch den Tribunals and Inquiries Act (aktuell: Act 1992) eröffnet, dessen Regelungen durch das 1955 eingesetzte Franks Committee erarbeitet wurden.

Wie schon zuvor erwähnt handelt es sich bei den administrative tribunals um von der Exekutive unabhängige Organe. Ihre Entscheidungen sind begründungspflichtig und in der Regel - jedenfalls hinsichtlich der Rechtsfragen - im Wege der Berufung durch die ordentlichen Obergerichte überprüfbar. Sie werden von einem Council on Tribunals überwacht, welches dem Parlament jährlich Bericht erstattet.

Die Einrichtung der Tribunals hat allgemein zu einer Verbesserung der Verwaltungskontrolle geführt: Die informellen Verfahren vor den Tribunals sind sehr bürgerfreundlich, da sie kostengünstig und von kurzer Dauer sind. Sie haben zudem zu einer Entlastung der ordentlichen Gerichte beigetragen, denen sie nicht zuletzt aufgrund ihrer fortgeschrittenen Spezialisierung in nichts nachstehen.⁷⁰³

⁷⁰⁰ Alexander, in: Witte, ZK, Art. 244 Rn. 19; BFH v. 15.6.66, BStBl. III 1966, 467; BFH v. 19.6.68, BStBl. II 1968, 540 f.; BFH v. 21.6.72, BFHE 112, 74/76 f.

⁷⁰¹ S. dazu Kapitel 2, B.II.2.b.

⁷⁰² ausführl.: Wade/Forsyth, a.a.O., S. 909 f; Foulkes, a.a.O., S. 133 ff., Kingston/Imrie, Vereinigtes Königreich von GB und Nordirland, S. 715/787 f.

Daneben existieren seit 1967 bzw. seit 1974 zwei dem dänischen Modell nachgebildete Ombudsmen (Parliamentary Commissioner for Administration und Commissioner for Local Administration), deren Aufgabe es ist, Beschwerden von Bürgern über die Verwaltung insbesondere dort nachzugehen, wo gerichtlicher Rechtsschutz nicht zur Verfügung steht.

⁷⁰³ Im Jahre 1994 wurde die Gesamtzahl aller tribunals in Großbritannien von Wade/Forsyth, a.a.O., S. 908 mit 2.000 angegeben.

3. Unersetzbarer Schaden

Des Weiteren fordert Art. 244 S. 2 2. Alt. für die Aussetzung der Vollziehung der Entscheidung, dass dem Betroffenen ein unersetzbarer Schaden entstehen könnte. Ein unersetzbarer Schaden liegt vor, wenn der durch die Vollziehung ausgelöste Nachteil zu einem nicht mehr wiedergutzumachenden Schaden führt oder die wirtschaftliche Existenz des Rechtsbehelfsführers vernichtet.⁷⁰⁴

Umstritten ist, ob das Vorliegen des Merkmals unersetzbarer Schaden darüber hinaus von den Erfolgsaussichten der Hauptsache abhängt. Ein Teil des Schrifttums⁷⁰⁵ bejaht dies in Anlehnung an den im deutschen Recht verwendeten Begriff der unbilligen Härte, dessen Beurteilung nicht unabhängig von den Erfolgsaussichten der Hauptsache gesehen werden kann. Die semantische Nähe zu dem deutschen Recht mag zwar zunächst für diese Interpretation sprechen. Diese Auslegung hält aber näherer Betrachtung nicht stand: Dies zeigt schon die grammatischen Auslegungen. Nach dem Wortlaut des Art. 244 Abs. 2 sind die Zollbehörden bei Vorliegen begründeter Zweifel "oder" wenn dem Beteiligten ein unersetzbarer Schaden entstehen könnte, zur Aussetzung verpflichtet. Das Wort "oder" lässt nur die Auslegung zu, dass es sich hierbei um eine eigenständige Tatbestandsvoraussetzung handeln soll, deren Vorliegen jeweils die Aussetzung der Vollziehung zur Folge hat.

Dieses Ergebnis wird auch durch die Bestimmung des Art. 244 Abs. 3 getragen. Hiernach ist die Aussetzung der Vollziehung von Bescheiden über Einfuhr- oder Ausfuhrabgaben regelmäßig von der Leistung einer Sicherheit abhängig. Diese "braucht" jedoch gemäß Satz 2 dieser Vorschrift nicht gefordert zu werden, wenn eine derartige Forderung den Schuldner in ernste Schwierigkeiten wirtschaftlicher oder sozialer Art bringen könnte. Diese Formulierung macht deutlich, dass jedenfalls im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzes den existentiellen Belangen der Abgabenschuldner den Vorrang vor den Interessen der öffentlichen Abgabenerhebung gewährt werden sollte.⁷⁰⁶

Schließlich spricht auch die Entstehungsgeschichte des Art. 244 für diese Auslegung.⁷⁰⁷ Der Kommissionsentwurf enthielt keine ausdrückliche Be-

⁷⁰⁴ Alexander, in: Witte, ZK, Art. 244 Rn. 21.

⁷⁰⁵ Stiehle, in: S/W, ZK, Art. 244 Rn. 6; K/H, AO, § 361 Rn. 9.

⁷⁰⁶ Zu allem vgl. FG Saarland, Beschluss v. 27.4.94, EFG 94, 760 (ZfZ 94, 343).

⁷⁰⁷ Alexander, in: Witte, ZK, Art. 244 Rn. 21; so auch FG Saarland, Beschluss v. 27.4.94, a.a.O.

stimmung, dass auch im Rahmen der zweiten Alternative die Erfolgsausichten der Hauptsache zu beachten seien. Einem Vorschlag des Wirtschafts- und Sozialausschuss⁷⁰⁸ dies aufzunehmen, ist nicht gefolgt worden. Aus alledem ergibt sich, dass der drohende unersetzbare Schaden des Antragstellers eine eigenständige Anspruchsgrundlage darstellt und dass bei ihrem Vorliegen vorläufiger Rechtsschutz schon dann zu gewähren ist, wenn nur geringste Zweifel an der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung bestehen.⁷⁰⁹

In diesem Sinne stellte auch der EuGH⁷¹⁰ im Jahre 1997 fest, dass die Aussetzung der Vollziehung einer nach Art. 244 Abs. 2 angefochtenen zollrechtlichen Entscheidung schon dann geboten sei, wenn nur eine der beiden in Art. 244 genannten Voraussetzungen erfüllt sei. Eine Aussetzung habe daher zu erfolgen, wenn dem Beteiligten ein unersetzbarer Schaden drohe; Zweifel an der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung bräuchten nicht zu bestehen. Der EuGH fordert für den unersetzbaren Schaden, den er begrifflich als "nicht wiedergutzumachenden Schaden" erfasst, dass bei Aufhebung der streitigen Entscheidung im Hauptsacheverfahren die Lage, die durch den sofortigen Vollzug dieser Entscheidung entstünde, nicht umgekehrt werden könnte. Andererseits sei zu berücksichtigen, ob im Falle einer späteren Abweisung der Klage durch die Aussetzung des Vollzuges die volle Wirksamkeit der Entscheidung behindert werden könnte.

Aus dieser Formulierung des Gerichts wird zum Teil⁷¹¹ geschlossen, dass die vom EuGH vorgenommene nähere Bestimmung des Begriffs unersetzbarer Schaden letztlich doch wieder zu einer Einbeziehung der Erfolgsaussichten des Rechtsmittels in der Hauptsache führe, denn der Schaden sei gegen das Vollzugsinteresse abzuwegen - und dieses ist grundsätzlich bei Rechtmäßigkeit der Entscheidung anzunehmen. Das Gericht bejaht das Aussetzungsinteresse jedoch regelmäßig dann, wenn bei sofortiger Vollziehung die Gefahr eines irreversiblen Schadens besteht.⁷¹² In der Praxis prüft der Gerichtshof also nicht die Erfolgsaussichten in der Hauptsache. Es scheint ihm vielmehr ein Anliegen zu sein, dass der Gemeinschaft unabhängig von dem Ausgang des Hauptsacheverfahrens durch die Aussetzung der Vollziehung kein wirtschaftlicher Nachteil entsteht. Die widerstreitenden Interessen werden also nur in der Weise gegeneinander abgewogen, dass sowohl die Schaf-

⁷⁰⁸ S. ABl. 1991, Nr. C 60, S. 11.

⁷⁰⁹ So ausdrücklich Schultz/Reiche, ZfZ 95, 72/74; Prieß, ZfZ 96, 302/305; Friedrich, StuW 95, 15/27.

⁷¹⁰ EuGH - Giloy ./ HZA F.a.M.-Ost - Rs. C-130/95, Slg. 97, I-4291/4292, Rn. 1, 4307, Rn. 30 ff.

⁷¹¹ Alexander, in: Witte, ZK, Art. 244 Rn. 26.

⁷¹² Vgl. EuGH - De Compte ./ EP - Rs. 141/84 R, Slg. 84, 2575/2581, Rn. 4.

fung einer unumkehrbaren Lage als auch die Entstehung eines schweren und nicht wiedergutzumachenden Schadens für den Betroffenen vermieden werden soll, sofern das Gemeinwohl dadurch nicht beeinträchtigt wird.⁷¹³

Bei den üblicherweise angefochtenen Einfuhrabgabenfestsetzungen entfällt damit das Vollzugsinteresse immer dann, wenn für die Einfuhrabgaben Sicherheit geleistet wird. Soll der unersetzbare Schaden beispielsweise in der Verwertung pfändbaren Vermögens bestehen, wird dem Vollzugsinteresse durch die Duldung der Pfändung und dem Aussetzungsbegehr durch ein Unterlassen der Verwertung Rechnung getragen.⁷¹⁴

4. Stellen einer Sicherheit

Hat die auszusetzende Entscheidung die Erhebung von Zollabgaben zum Gegenstand, verlangt Art. 244 Abs. 3, dass der Zollschuldner grundsätzlich eine Sicherheit stellt. Dabei dürfen die Zollbehörden die Anordnung der Aussetzung der Vollziehung der angefochtenen Entscheidung auch dann von der Leistung einer Sicherheit abhängig machen, wenn dem Beteiligten bei sofortiger Vollziehung ein unersetzbarer Schaden droht, denn diese Gefahr spielt im Hinblick auf das Erfordernis einer Sicherheitsleistung keine Rolle.⁷¹⁵ Etwas anderes gilt nur, wenn die Forderung den Schuldner in ernste Schwierigkeiten wirtschaftlicher oder sozialer Art bringen könnte, vgl. Art. 244 Abs. 3 S. 2. In diesen Fällen "brauchen"⁷¹⁶ die Zollbehörden keine Sicherheit zu verlangen. Ernste Schwierigkeiten sind regelmäßig dann anzunehmen, wenn der Rechtsbehelfsführer trotz zumutbarer Anstrengungen nicht imstande ist, Sicherheit zu leisten.⁷¹⁷ Dabei müssen Umstände vorliegen, die über die in der Natur der Sicherheitsleistung liegenden regelmäßig eintretenden wirtschaftlichen oder sozialen Schwierigkeiten hinausgehen. Dies ist der Fall, wenn dem Schuldner ein schwerer und nicht wiedergutzumachender Schaden entstehen würde, der über einen reinen Geldschaden hinausgeht.⁷¹⁸

In den Fällen, in denen das Stellen der Sicherheit den Schuldner in ernste wirtschaftliche Schwierigkeiten i.S.v. Art. 244 Abs. 3 S. 2 bringen würde,

⁷¹³ EuG - Société commerciale des potasses et de l'azote und Entreprise minière et chimique J. Kommission, Rs. T-88/94 R, Slg. 94, II-401/416, Rn. 32.

⁷¹⁴ Alexander, in: Witte, ZK, Art. 244 Rn. 26.

⁷¹⁵ EuGH - Giloy - Rs. C-130/95, Slg. 97, I-4291/4308, Rn. 45.

⁷¹⁶ Die Formulierung des Art. 243, Abs. 3 S. 2: "Die Sicherheitsleistung darf nicht gefordert werden, wenn..." wird allgemein als Redaktionsverschen erachtet.

⁷¹⁷ Alexander, in: Witte, ZK, Art. 244 Rn. 38; FG Hamburg, Beschluss v. 22.9.95, EFG 96, 104/105; EuGH - Giloy - Rs. C-130/95, a.a.O., S. 4310, Rn. 54.

⁷¹⁸ Schultz/Reiche, ZFZ 95, 72/75.

können die Zollbehörden von der Sicherheitsleistung vollumfänglich abssehen. Fordern sie hingegen eine Sicherheit, können sie sich bei der Festsetzung der Höhe des Betrages die finanzielle Lage der Schuldner berücksichtigen und sind nicht verpflichtet, die Sicherheitsleistung in der vollen Höhe der streitigen Schuld festzusetzen. Dies ergibt sich aus Art. 192 Abs. 2, demzufolge für nicht zwingende Sicherheitsleistungen kein Mindestbetrag vorgesehen ist.

Insbesondere der von deutschen Gerichten zu den § 361 Abs. 2 S. 5 AO und § 69 Abs. 2 S. 5 FGO entwickelte Gedanke, dass der Grad der Erfolgsaussicht des Rechtsbehelfs das Bedürfnis nach Sicherheitsleistung beeinflussen kann, greift im gemeinschaftlichen Zollrecht mithin nicht. Dies ergibt sich schon aus dem Wortlaut des Art. 244, der insoweit eindeutig ist. Zudem entspricht nur diese Auslegung dem Sinn des Art. 244 als gemeinschaftsrechtliche Regelung, einheitlich und unmittelbar die materiellen Voraussetzungen für eine Aussetzung der Vollziehung festzulegen. Der Verweis des Art. 245 auf nationale Vorschriften greift insoweit nicht, als die Frage der Sicherheitsleitung in Art. 244 abschließend geregelt und deshalb allein an den dort vorgegebenen Voraussetzungen zu messen ist.⁷¹⁹

Die Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs können auch nicht im Hinblick auf den im Gemeinschaftsrecht gewährleisteten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit berücksichtigt werden.⁷²⁰ Dies würde wiederum ein Unsicherheitselement in Art. 244 hinein tragen und die einheitliche Anwendung dieser Vorschrift gefährden.⁷²¹

Mit dieser Regelung hat der Zollkodex die Anforderungen an die Gewährung der Aussetzung der Vollziehung im Vergleich zu den entsprechenden Voraussetzungen nach dem EG-V erheblich gesenkt. Die Vorschrift des Art. 244 stellt sich mithin als die anwenderfreundlichere Regelung dar. Der Gefahr, dass Zollschuldner selbst aussichtslose Prozesse bis zur Rechtskraft durchführen, um so die Vollstreckung zu verhindern, können die Behörden durch eine Beschleunigung der Verfahren in eindeutigen Fällen zwar nicht ausschalten, aber doch minimieren.⁷²²

⁷¹⁹ FG Hamburg, Beschluss v. 25.10.95, ZfZ 96, 55/56; Schultz/Reiche, ZfZ 95, 72/75.

⁷²⁰ S. auch Schneider, DÖV 90, 924.

⁷²¹ Vgl. FG Hamburg, Beschluss v. 25.10.95, ZfZ 96, 55/56.

⁷²² So auch Friederich, StuW 95, 15/27.

II. Gerichtliche Aussetzung der sofortigen Vollziehung

Art. 244 S. 2 regelt ausdrücklich nur die behördliche Aussetzung der Vollziehung. Diskutiert wurde daher die Frage, ob diese Vorschrift auch den nationalen Gerichten die Befugnis einräumt, den Vollzug einer angefochtenen Entscheidung auszusetzen.

1. Keine Anwendbarkeit des Art. 244

Dabei wurde für eine Befugnis der Gerichte, zollrechtliche Entscheidungen nach Maßgabe des Art. 244 auszusetzen insbesondere auf Sinn und Zweck der Vorschrift verwiesen. Ausweislich der Präambel des Zollkodexes sollen die Rechtsbehelfe die Gleichbehandlung der Marktbürger fördern. Dieses Ziel würde gefährdet, wenn die nationalen Gerichte nach Maßgabe unterschiedlicher nationaler Verfahrensvorschriften über den vorläufigen Rechtsschutz entscheiden könnten.⁷²³ Von anderer Stelle wurde auf die Gefahr der Rechtszersplitterung⁷²⁴ verwiesen, die durch eine Anwendung des Art. 244 auch für den Bereich der gerichtlichen Aussetzung der Vollziehung gebannt werden könnte. Diese Argumente vermögen aber nicht zu überzeugen. Zwar kommt der teleologischen Interpretation innerhalb des Auslegungskanons auf dem Gebiet des Gemeinschaftsrechts ein hoher Stellenwert zu. Grenze der Auslegung ist aber immer der Wortlaut der Norm. Soweit dieser eindeutig ist, kann dessen Bedeutung grundsätzlich mit Hilfe anderer Auslegungsmethoden erweitert werden. Der Wortlaut des Art. 244 berechtigt aber ausdrücklich nur die Zollbehörden zur Aussetzung der Vollziehung.

Im Übrigen wird dieses Ergebnis auch durch die systematische Auslegung bestätigt. Denn der Zollkodex sieht in Art. 245 ausdrücklich vor, dass die Einzelheiten des Rechtsbehelfsverfahrens von den Mitgliedstaaten zu erlassen sind.

Schließlich ergibt sich diese Auslegung bei der Betrachtung der Entstehungsgeschichte des Zollkodexes. Denn im Rahmen der Vorüberlegungen zum Entwurf des Zollkodexes wurde eine genauere Ausgestaltung des Rechtsbehelfsverfahrens abgelehnt, um einen weitergehenden Eingriff in die nationalen Rechtsordnungen zu vermeiden.

⁷²³ Schultz/Reiche, ZfZ 95, 72/73.

⁷²⁴ Alexander, in: Witte, ZK, Art. 244 Rn. 10.

Eine endgültige Klärung der Auslegung des Art. 244 erfolgte im Januar 2001 durch zwei parallele Verfahren vor dem EuGH⁷²⁵, in denen er im Wege der Vorabentscheidung zu dieser Frage Stellung nahm. Dort stellte er fest, dass "Art. 244 nur den Zollbehörden die Befugnis einräumt, den Vollzug einer angefochtenen Entscheidung auszusetzen. Diese Vorschrift schränkt jedoch nicht die Befugnis der gemäß Art. 243 dieser Verordnung mit einem Rechtsbehelf befassten Gerichte ein, eine solche Aussetzung anzurufen, um ihrer Pflicht zur Sicherstellung der vollen Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts nachzukommen."

Die Befugnis der nationalen Gerichte zur Aussetzung der Vollziehung von zollrechtlichen Entscheidungen bestimmt sich mithin mangels Bestimmungen im Zollkodex nach nationalem Recht.

2. Anwendung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften

a. Deutschland

Für Deutschland gehen die Finanzgerichte⁷²⁶ und der überwiegende Teil der Literatur⁷²⁷ im Ergebnis davon aus, dass Art. 244 auch auf das gerichtliche Aussetzungsverfahren Anwendung findet. Diese Auffassung steht aber nur scheinbar im Widerspruch zu dem oben gefundenen Ergebnis: Grundlage dieser Überlegung ist nämlich nicht die Annahme, die Gerichte seien direkt durch Art. 244 befugt, angefochtene Entscheidungen auszusetzen.⁷²⁸ Die Anwendung der Norm auf die gerichtliche Aussetzung der Vollziehung beruht vielmehr auf einer Verweisungsnorm der Finanzgerichtsordnung: Nach § 69 Abs. 3 S. 1 FGO können die Gerichte die Aussetzung der Vollziehung anordnen. Dabei wird hinsichtlich der Voraussetzungen der gerichtlichen

⁷²⁵ EuGH - Kofisa Italia Srl ./ Ministro delle Finanze - Rs. C-1/99, Tätigkeitsbericht 01/01 (dtsch. Fassg., S. 11 f.); EuGH - Siples Srl ./ Ministro delle Finanze - Rs. C-226/99, Tätigkeitsbericht 01/01(dtsch. Fassg., S. 13 f.).

⁷²⁶ FG Bremen v. 19.12.94, EFG 94, 1062; FG Düsseldorf v. 8.8.94, EFG 94, 1062 (Art. 244 direkt); FG Hamburg v. 23.6.94, EFG 94, 1059: allerdings u.a. unter Hinweis auf § 69 FGO; FG des Saarlandes v. 25.4.94, EFG 94, 759 (auch Hinweis auf § 69 FGO); ders. v. 27.4.94, EFG 94, 760; BFH, Beschluss v. 22.11.94, ZfZ 95, 110; FG Hamburg, Beschluss v. 19.10.94, EFG 95, 446 (ZfZ 95, 247; auch Hinweis auf § 69 FGO); FG Hamburg, Beschluss v. 23.6.94, EFG 94, 1059, (ZfZ 95, 50); FG Bremen, Beschluss v. 8.2.99, ZfZ 99, 201 (unter ausdrücklichem Hinweis auf § 69 Abs. 3 FGO).

⁷²⁷ Stiehle, in: S/W, ZK, Art. 244 Rn. 8; im Ergebnis wohl auch Voß in: G/H, EG-V, Art. 9 Rn. 38; Ehlers/Pünder, EuR 97, 74/75; A.A. noch Birk, ZfZ 91, 207/209, zu der gleichlauenden Vorschrift des EZK.

⁷²⁸ So aber: Ehlers/Pünder, EuR 97, 74/75.

Aussetzungsbefugnis auf die Voraussetzungen verwiesen, bei deren Vorliegen die Behörden zur Aussetzung der Vollziehung berechtigt sind. Aus dieser Verweisung wird gefolgert, dass in den Fällen, in denen die bisherigen Befugnisse der Zollbehörden nach § 361 Abs. 2 AO, § 69 Abs. 2 FGO wie hier durch gemeinschaftsrechtliche Regelungen überlagert werden, dies auch für das gerichtliche Verfahren gelten muss.⁷²⁹

Das hat für Deutschland zur Konsequenz, dass aufgrund der innerstaatlichen Verweisung sowohl die behördliche als auch die gerichtliche Aussetzung der Vollziehung eines zollrechtlichen Verwaltungsaktes sich nach den Regelungen des Zollkodexes bestimmen.

b. Frankreich

Das französische Verwaltungsrecht geht von dem Modell der sofortigen Vollstreckbarkeit angefochtener Administrativakte aus, Art. R 118 CTA ff., Art. R 125 CTA ff.. Die Aussetzung der Vollziehung durch die Behörden ist nicht zulässig. Der effet non-suspensiv des recours wurde vom C.E.⁷³⁰ zur "règle fondamental du droit public" erklärt und beruht auf dem Gedanken, dass missbräuchlicher Rechtsmittelgebrauch die Verwaltung nicht lahmlegen soll. Von diesem Grundsatz bestehen nur wenige Ausnahmen⁷³¹; eine Befugnis der Behörden, die Vollstreckbarkeit eines Rechtsmittels auszusetzen, besteht in keinem Bereich.

aa. Sursis à exécution

Die Einlegung eines Rechtsbehelfs, wie etwa die Erhebung des recours pour excès de pouvoir führt also nicht dazu, dass die Wirkung der angefochtenen Verwaltungsentscheidung aufgehoben wird. Als Korrektiv steht dem Betroffenen die Möglichkeit offen, bei dem zuständigen Gericht einen schriftlich begründeten Antrag auf Aussetzung der Vollziehung zu stellen, die requête au sursis à exécution.⁷³²

Während der Entscheidung über diesen Antrag besteht nunmehr eine weitere Möglichkeit, provisorischen Schutz zu erlangen. Nach dem durch die Geset-

⁷²⁹ Alexander, in: Witte, ZK, Art. 244 Rn. 10.

⁷³⁰ C.E. v. 2.7.82 - Arrêt Huglo et autres - S. 257, A.J. 1982, 657.

⁷³¹ So z.B. bei der Klage eines Ausländers gegen eine Ausweisungsverfügung.

⁷³² Diese Möglichkeit wird als Bestandteil der Verteidigungsrechte angesehen, C.E., 24.1.87, Grands arrêts, Nr. 41; Lombard, a.a.O., S. 259, Rn. 437.

ze vom 6.1.1995 und 8.2.1995⁷³³ eingeführten Verfahren der suspension provisoire (Art. L 10) kann die aufschiebende Wirkung einer Klage für die maximale Dauer von drei Monaten hergestellt werden. Wird ein entsprechender Antrag auf provisorischen Rechtsschutz gestellt, kann der Präsident eines Gerichts bzw. eines Spruchkörpers als Einzelrichter die aufschiebende Wirkung jeder Verwaltungsentscheidung, die bereits Gegenstand eines Antrags auf sursis à exécution ist, provisorisch feststellen. Bei der Prüfung des Antrages - wie auch beim nachfolgend zu behandelnden sursis - ist entscheidend, ob die Vollziehung unumkehrbare Konsequenzen hätte und ob der Antrag Erfolg verspricht ("... l'exécution risque d'entraîner des conséquences irréversibles et que la requête comporte un moyen sérieux"). Gibt der Präsident dem Antrag statt, so setzt er dem Gericht eine Frist, die maximal drei Monate beträgt und innerhalb derer die Entscheidung über den sursis ergehen muss.

Ziel des Antrages auf sursis à exécution ist dem gegenüber ein weitergehendes, nämlich die Erlangung vorläufigen Rechtsschutz bis zur gerichtlichen Entscheidung, Art. 121 CTA.

(1) **Vollziehbarer Administrativakt**

Erste Voraussetzung für die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes ist das Vorliegen eines vollziehbaren Administrativaktes (*décision exécutoire*). Diese Bedingung ist nicht gesetzlich vorgegeben, sondern wurde erst durch die Rechtsprechung entwickelt. Seit einer Grundsatzentscheidung des Conseil d'Etat aus dem Jahre 1970 gelten Verwaltungsakte, durch die der Erlass eines beantragten Bescheides ausdrücklich oder konkludent abgelehnt wird, so genannte negative Verfügungen, als nicht vollziehbar⁷³⁴ und können daher auch nicht Gegenstand einer Vollzugsaussetzung sein. Begründet wird dies unter Hinweis auf das Prinzip der Gewaltenteilung, das es den Gerichten verbiete, die Verwaltung zu einer Handlung zu verpflichten oder sich mit einer Entscheidung gar an deren Stelle setzen.⁷³⁵ Eine Ausnahme von dieser

⁷³³ Vgl. zu dieser jüngsten bedeutenden Reform des Verwaltungsrechtsschutzes in Frankreich insgesamt: Koch, NVwZ 98, 1259 ff.

⁷³⁴ C.E. v. 23.1.70, Ministre d'Etat chargé des Affaires sociales./. Amoros (Rec. Lebon, S. 51/52 f.), mit Anm. M. Waline, R.D.P. 1970, 1035 ff.; Ebenso: C.E. v. 21.10.70, Dame de Beauvoir et Sieur Leiris, Rec. Lebon, S. 600; C.E. v. 30.6.75, Nataf et Ferrrari, Rec. Lebon, S. 381; C.E. v. 31.5.78, Dame Marabuto, R.D.P. 1979, 304; C.E. v. 26.11.82, Fédérations des syndicats chrétiens des finances. Vgl. dazu Auby/Drago, Traité de Contentieux Administratif, Bd. 2, S. 37, Rn. 950.

⁷³⁵ Auby/Drago, a.a.O., Bd. 2, S. 37, Rn. 951.

Regel besteht dann, wenn die Aufrechterhaltung der Verwaltungsmaßnahme eine gegebene rechtliche oder tatsächliche Lage verändern würde.⁷³⁶

(2) Gefahr eines schwer wiedergutzumachenden Schadens

Weiterhin muss die Gefahr eines schwer wiedergutzumachenden Schadens (conséquences irréparables ou difficilement réparables) bestehen. Da die Vollzugsaussetzung ultima ratio für den Schutz des Bürgers darstellt, kommt die Gewährung dieses Rechtsschutzes nur dann in Betracht, wenn auch durch einen nachträglichen Schadensausgleich nicht der Zustand wiederhergestellt werden könnte, der vor dem Vollzug des angegriffenen Administrativaktes bestand.⁷³⁷ Dabei legen die Gerichte dieses Tatbestandsmerkmal in der Regel sehr restriktiv aus. Zu Gunsten des Antragstellers entscheiden die Gerichte fast nur in den Fällen, in denen ausschließlich zwischen privaten Interessen abzuwägen ist, keine öffentlichen Interessen auf dem Spiel stehen und die Funktionsfähigkeit der Verwaltung nicht beeinträchtigt wird.⁷³⁸

(3) Erfolgsaussichten des Hauptsacheverfahrens

Von Bedeutung für die Entscheidung über die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes sind schließlich die Erfolgsaussichten der Klage in der Hauptsache, die im Wege einer summarischen Prüfung der gesamten Sach- und Rechtslage ermittelt werden. Dabei muss der Einzelne ernsthafte Gründe vorbringen, die es im Falle ihres tatsächlichen Vorliegens dem Richter erlauben würden, die Entscheidung zu annullieren.⁷³⁹ Der Richter ist verpflichtet, den Antrag auf Aussetzung abzulehnen, wenn es ihm nach summarischer Prüfung als sicher erscheint, dass der Rechtsbehelf zurückgewiesen wird, Art. 120 CTA-CAA. Aber selbst wenn die Voraussetzungen für eine Anordnung der Aussetzung der Vollziehung vorliegen, kommt diese zwar in Betracht, eine Verpflichtung den vorläufigen Rechtsschutz anzurufen, besteht für die Gerichte aber nicht. Der Erlass eines sursis à exécution steht

⁷³⁶ "... sauf dans le cas où le maintien de cette décision entraînerait une modification de droit ou de fait telle qu'elle existait antérieurement." C.E. v. 23.1.70, Ministre D'Etat chargé des Affaires sociales /. Amoros, Rec. Lebon, S. 51/52, 53. Weitere Rechtsprechungsnachweise bei Skouris, DV 81, 34/40, 41.

⁷³⁷ Skouris, DV 81, 35/43 m.w.N.

⁷³⁸ Schwarze, DVBl. 87, 1037/1043.

vielmehr grundsätzlich⁷⁴⁰ im freien Ermessen der Richter.⁷⁴¹ Etwas anderes gilt nur bei Vorliegen einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung.

Diese Rechtslage wird im Schrifttum zum Teil heftig kritisiert: Dieses Ermessen grenze an Willkür, da die Richtlinien seiner Ausübung nirgendwo geregelt seien.⁷⁴² Insbesondere entziehe sich eine Entscheidung, die ausschließlich auf dem Argument richterlicher Ermessensfreiheit beruhe, jeder Kontrolle durch nachfolgend angerufene Gerichte.⁷⁴³ Ungeachtet dieser Kritik hat der Conseil d'Etat diese erstmals vom Tribunal administratif de Nice⁷⁴⁴ geäußerte Rechtsauffassung mehrfach bestätigt.⁷⁴⁵ Zusammenfassend wird man also sagen können, dass in Frankreich vorläufiger Rechtsschutz nur sehr restriktiv gewährt wird und in der Regel nur in den Fällen, in denen dies einem allgemeinen öffentlichen Interesse entspricht.⁷⁴⁶

bb. Rechtsschutz gegen ablehnende Entscheidungen im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes

Gegen die Entscheidungen der erstinstanzlich zuständigen Tribunaux administratifs über die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes kann binnen 15 Tagen Berufung bei den Verwaltungsgerichtshöfen, den Cours administratifs d'appel, eingelegt werden.⁷⁴⁷

⁷³⁹ Chapus, a.a.O., Bd. 1, S. 724-725, Rn. 1021-1023.

⁷⁴⁰ Etwas anderes gilt nur im Fall einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung, bspw. loi de la décentralisation v. 2.3.82, loi du 10.7.76 über protection de la nature.

⁷⁴¹ Laubadère/Venezia/Gaudemet, a.a.O., Bd. 1, S. 429, Rn. 644 m.w.N.; C.E. 13.2.76, Ass. de sauvegarde du quartier Notre-Dame de Versailles (Rec. Lebon, S. 100), R.D.P. 76, 908.

⁷⁴² So ausdrücklich Skouris, DV 81, 35/46 m.w.N.

⁷⁴³ Schwarze, DVBl. 87, 1037/1044.

⁷⁴⁴ T.A. de Nice v. 6.6.1975, Michelini, s. dazu: Schwarze, DVBl. 87, 1037/1044.

⁷⁴⁵ C.E. v. 13.2.76, Ass. de sauvegarde du quartier Notre Dame (Rec. Lebon, S. 100) m. Anm. R. Drago, R.D.P. 1976, 903; zuletzt hat die Assemblée du Contentieux des C.E., die wohl dem Großen Senat beim BVerwG gemäß § 11 VwGO entspricht, diese Frage entschieden (2.7.1982, Huglo, Rec. Lebon, S. 258).

⁷⁴⁶ Haibach, Gemeinschaftsrecht und vorläufiger Rechtsschutz durch mitgliedstaatliche Gerichte, S. 71; Fromont, RISA 84, 309/315-316. Der sursis à exécution wird entsprechend selten angeordnet. In den Gerichtsjahren 1984 und 1985 hat der C.E. nur in je 14 Fällen eine Aussetzung der Vollziehung von Entscheidungen der T.A. angeordnet, aus: Hübner/Schoettl, A.J.-D.A. 85, 540/542.

⁷⁴⁷ Diese "Mittelinstanz" wurde durch Gesetz vom 31.12.1987 zur Entlastung des Conseil d'Etat eingeführt, der zuvor abgesehen von seinen umfangreichen Verwaltungsfunktionen, je nach betroffener Materie, als erst- und letztinstanzliches Gericht, Berufungsgericht und Revisionsgesetz fungierte (zu dieser Reform allgemein: Woehrling, VBIBW 94, 225 ff.; Die verfahrensrechtlichen Grundlagen ergeben sich aus: Art. R (réglementation) 123 C.T.A. (= Code des Tribunaux administratifs, erlassen auf der Grundlage des décret vom 7.9.89)).

c. England

In England bestimmt sich der gerichtliche vorläufiger Rechtsschutz nach Spezialgesetzen, wie etwa dem Housing Act 1957 und im übrigen nach den Prinzipien des Common Law und der Equity. Da eine eigene Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht existiert, sind die ordentlichen Gerichte zuständig, vor allem die Queen's Bench Division des High Court of Justice.

Gerichtlicher vorläufiger Rechtsschutz kann bei allen drei Abteilungen des High Court in Gestalt der interlocutory oder interim injunction beantragt werden. Rechtsgrundlage ist der Supreme Court Act 1981, der zum Erlass derartiger injunctions in den Fällen ermächtigt, in denen es dem Gericht gerecht und angemessen erscheint. Materielle Richtlinien für den Erlass von interlocutory injunctions hatte das House of Lords bereits im Jahre 1975 in der Grundsatzentscheidung AMERICAN CYNAMID⁷⁴⁸ aufgestellt.

Es wird unterschieden zwischen injunctions, die ein Verhalten anordnen (mandatory injunctions) und solchen, die ein Verhalten untersagen (prohibitory oder restrictive injunctions).

Dabei war bis vor wenigen Jahren vorläufiger Rechtsschutz gegenüber Maßnahmen der Krone in Gestalt eines "Act of Parliament" nicht zulässig.⁷⁴⁹ Eine injunction gegen die Krone scheiterte an dem "crown privilege", demzufolge materiell-rechtliche Rechtsverletzungen der Krone nicht geahndet werden konnten - "The King can do no wrong" - und das prozessrechtlich die Immunität der Krone vor allen Gerichten gewährleistete.⁷⁵⁰ Diese Rechtsprechung wurde auch nach dem Urteil des EuGH in der Rechtssache FACTORTAME⁷⁵¹ für innerstaatliche Sachverhalte zunächst aufrechterhalten.⁷⁵² In dieser Entscheidung hatte der europäische Gerichtshof gefordert, dass ein vom nationalem Parlament erlassenes Gesetz (Act of Parliament) wegen seiner Unvereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht vorläufig unanwendbar sein müsse. Nach der im englischen Common Law geltenden Doktrin der Souveränität des Parlaments war dies aber nicht möglich. Die Souveränität des Parlaments umfasste nämlich u.a. die unbeschränkte legislative Kompetenz des britischen Parlaments bzw. der "parlamentarischen Kronge-

⁷⁴⁸ American Cynamid v. Ethicon Ltd. (1975) A.C. 396.

⁷⁴⁹ S. dazu: McEldowney, Public Law, S. 581 f.; Schwarze, DVBl. 96, 881/885; ders. DVBl. 99, 261/266.

⁷⁵⁰ Vgl. Schwarze, DVBl. 96, 881/885; Riedel, a.a.O., S. 65.

⁷⁵¹ EuGH - The Queen /.. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd. u.a. - Rs. C-213/89, Slg. 91, S. I-2433/2473 f., Rn. 19 ff.

⁷⁵² Court of Appeal v. 29.11.93, The Times Law Report, 2.12.93, aus: EuZW 94, 104.

walt". Danach stand dem Parlament das alleinige Recht zu, ein Gesetz zu erlassen oder außer Kraft zu setzen; eine Person oder Körperschaft hatte nicht die Befugnis, die Gesetzgebung des Parlaments zu widerrufen. Es existierte daher konsequenterweise auch keine Möglichkeit, ein Gesetz vorübergehend aufzuheben.

Eine Abkehr von dem Kronprivileg vollzog das House of Lords erst 1993 in der Entscheidung M v. HOME OFFICE.⁷⁵³ Es entschied, dass die Gerichte grundsätzlich und nicht nur in Fällen mit gemeinschaftsrechtlichem Bezug, (interim) injunctions auch gegen Maßnahmen der Krone erlassen dürften.

Die Voraussetzungen der Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes gegenüber Entscheidungen der Verwaltung wurden dabei in der Folge durch die Rechtsprechung weiter ausgestaltet.

(1) Erfolgsaussichten der Hauptsacheklage

Über die Gewährung einer injunction entschieden die Richter bis 1975 ausschließlich nach der Lehre vom "prima facie case", wobei prognostisch darauf abgestellt wurde, ob die Hauptsacheklage erfolgreich sein würde oder nicht (probability to be successful at trial).⁷⁵⁴ Dabei wurde die Hauptsache nicht nur auf Schlüssigkeit, sondern auch auf ihre Beweisbarkeit hin untersucht.

Seit der Entscheidung AMERICAN CYNAMID hat das House of Lords das Erfordernis einer derart umfangreichen materiell-rechtlichen Vorprüfung allerdings eingeschränkt und lässt nunmehr eine geringere Erfolgswahrscheinlichkeit genügen. Unter dem Aspekt, ob ein good arguable case vorliegt, wird geprüft, ob eine ernsthafte Frage zur Entscheidung ansteht (serious question to be tried), der Erfolg der Klage nicht ganz unwahrscheinlich ist (real chance of success), wobei ein überwiegend wahrscheinlicher Erfolg nicht verlangt wird und schließlich, ob die Klage nicht willkürlich oder rechtsmissbräuchlich (frivolous or vexatious) ist.⁷⁵⁵ Die Prüfung der Erfolgsaussichten der Hauptsache sind in nachfolgenden Entscheidungen nicht immer nach einheitlichen Kriterien vorgenommen worden und bewegen sich zwischen der Anforderung, dass überwiegende bzw. offensichtliche Er-

⁷⁵³ M. v. Home Office, (1993), 3 All ER 537, p. 537 (HL); s. auch: Simon/Barav, RMC 90, 591/597, die schon im Jahr 1990 prognostizierten, dass Factortame auch Einfluss auf rein innerstaatliche Sachverhalte haben werde.

⁷⁵⁴ Vgl. dazu auch: Fromont, RISA 84, 309/324.

⁷⁵⁵ McEldowney, a.a.O., S. 580, Rn. 16-71.

folgsaussichten in der Hauptsache geltend gemacht werden müssten⁷⁵⁶, und der Aussage des Court of Appeal im Fall BRITISH TELECOM⁷⁵⁷ aus dem Jahr 1993, wonach das Gericht in der Eilsache aufgrund der summarischen Prüfung der Hauptsache lediglich von einer nicht ganz ausgeschlossenen Erfolgswahrscheinlichkeit ausgehen können müsse.

(2) Vorläufigkeit der Maßnahme - Schadensersatzmöglichkeit

Ist das Gericht zu der Ansicht gelangt, dass eine ernsthafte Frage vorliegt, wird - unabhängig von den Erfolgsaussichten der Hauptsache - grundsätzlich auf einer zweiten Stufe geprüft, ob die im Elverfahren unterlegene Partei im Fall ihres Obsiegens in der Hauptsache von der Gegenpartei durch Schadensersatz hinreichend entschädigt werden könnte. Besteht diese Möglichkeit, kommt eine injunction jedenfalls dann in Betracht, wenn sich der Antragsteller der Auflage einer undertaking in damages unterwirft, welche ihrer Rechtsnatur nach einem bedingten Schuldnerkenntnis gleichzusetzen ist. Bestehen Unsicherheiten über die Liquidität des Antragstellers, kann auf die Hinterlegung einer Geldsumme bei Gericht gedrängt werden.⁷⁵⁸

Auf diesem Wege soll die Vorläufigkeit der injunction bzw. ihre Reversibilität, einem Kriterium, dem im englischen Prozessrecht eine hohe Bedeutung beigemessen wird, gewährleistet werden. Das Erfordernis eines undertaking in damages wird jedoch dann regelmäßig nicht bestehen, wenn - wie im hier untersuchten Bereich des gemeinschaftlichen Zollrechts - eine Behörde Partei des Rechtsstreites ist und in Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben handelt. Denn wie das House of Lords in seiner zweiten FACTORTAME-Entscheidung⁷⁵⁹ ausführte, könne eine im öffentlichen Interesse handelnde Behörde im Falle einer injunction niemals einen Schaden erleiden, so dass ein Schuldnerkenntnis des Antragstellers auch nicht erforderlich sei.

⁷⁵⁶ R v. Secretary of State for the National Heritage, ex parte Continental Television BV (1993) 3 C.M.L.R. 387, 398 f.

⁷⁵⁷ R. v. H.M. Treasury, ex parte British Telecommunications plc, (1994) 1 C.M.L.R. 621 (C.A.).

⁷⁵⁸ Vgl.: De Smith's/Woolf/Jowell, a.a.O., S. 710 m.w.N.

⁷⁵⁹ Lord Goff, in: R. v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd. (1991) 1 A.C. 603 (H.C.), S. 672 ff.

(3) Interessenabwägung - balance of convenience

Auf einer dritten Stufe muss der Richter schließlich eine Interessenabwägung, balance of convenience, vornehmen.⁷⁶⁰ Hinsichtlich der in die Abwägung einzubeziehenden Umstände und Faktoren hat das Gericht einen sehr weiten Beurteilungsspielraum. Ein entscheidendes Kriterium ist hier - neben den Erfolgsaussichten der Hauptsache - erneut die Frage, inwieweit mögliche, nicht kompensierbare Schäden entstehen.

In den Fällen, in denen eine Behörde Partei des Rechtsstreits ist, kommt dem von ihr verfolgten öffentlichen Interesse regelmäßig ein hoher Stellenwert zu. Soll durch die vorläufige Maßnahme bestehendes Recht durchgesetzt werden, und beruft sich der Antragsgegner auf die Ungültigkeit der betreffenden Norm, so bedarf es auf Seiten des Antragsgegners außergewöhnlich gewichtiger Umstände, um über das grundsätzlich überwiegender öffentliche Interesse an der Vollziehung der Rechtsnorm hinwegzukommen.⁷⁶¹ Dies wird in der Praxis - unabhängig davon, ob bei der umstrittenen Regelung um nationales oder Gemeinschaftsrecht handelt - nur selten angenommen.

Gibt der Richter dem Antrag auf interim injunction statt, verfügt er hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung der vorläufigen Maßnahme über einen weiten Gestaltungsspielraum.⁷⁶²

4. Rechtsprechung des EuGH zu den Voraussetzungen der Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes durch die nationalen Gerichte

Der Vollzug gemeinschaftlicher Regelungen erfolgt überwiegend durch die nationalen Behörden. Folglich kommt auch den diese Behörden kontrollierenden Gerichten in den Mitgliedstaaten bei der Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts eine bedeutende Rolle zu. Nach dem Grundsatz der mitgliedstaatlichen Verfahrensautonomie erfolgt die Bestimmung der zuständigen Gerichte und die Regelung des Verfahrens dabei grundsätzlich nach den nationalen Vorschriften unter Beachtung der - soweit vorhanden - verfahrensrechtlichen Vorgaben des Gemeinschaftsrechts. Diese Vorgaben des Gemeinschaftsrechts werden durch den EuGH konkretisiert.

⁷⁶⁰ Zu den Einzelheiten der englischen Rechtsprechung: Krumbacher, Vorläufiger Rechtsschutz, S. 101-105.

⁷⁶¹ S. Krumbacher, a.a.O., S. 146 ff. m.w.N.

⁷⁶² S. dazu: Fromont, RISA 84, 309/324.

a. Die frühere Haltung des europäischen Gerichtshofes: Die Entscheidung DEUTSCHE MILCHKONTOR

In früheren Entscheidungen hatte der Gerichtshof nationale Besonderheiten anerkannt, sofern bestimmte Mindestanforderungen, die er in der Leitentscheidung DEUTSCHE MILCHKONTOR⁷⁶³ festlegte, gewahrt blieben. Danach unterlag die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten im Verhältnis zum Gemeinschaftsrecht folgenden Beschränkungen: Die Verfahrensmodalitäten zur gerichtlichen Geltendmachung gemeinschaftsrechtlicher Ansprüche durften nicht ungünstiger sein als die zur gerichtlichen Durchsetzung gleichartiger innerstaatlicher Ansprüche (Diskriminierungsverbot). Zudem durften die mitgliedstaatlichen Vorschriften die Durchsetzung gemeinschaftsrechtlicher Ansprüche nicht "praktisch unmöglich" machen (Vereitelungsgebot). Schließlich musste das Interesse der Gemeinschaft voll berücksichtigt werden.

b. Die jetzige Haltung des EuGH: Die Entscheidung ZUCKERFABRIK SÜDERDITHMARSCHEN und weitere Entscheidungen

Eine Änderung dieser Rechtsprechung deutete sich im Jahr 1990 in dem sog. TAFELWEIN-Fall⁷⁶⁴ an. Es handelte sich dabei um eine im Wege des Vertragsverletzungsverfahrens von der Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland erhobene Klage. In dieser Rechtssache hatte der Gerichtshof zu entscheiden, ob nationale Behörden beim Vollzug von Gemeinschaftsrecht verpflichtet sind, die aufschiebende Wirkung eines Widerspruches gegen einen auf Gemeinschaftsrecht beruhenden Verwaltungsakt durch die Anordnung der sofortigen Vollziehung außer Kraft zu setzen. Die deutschen Behörden sahen sich außer Stande, die aufschiebende Wirkung des Widerspruches aufzuheben und die sofortige Vollziehung anzuordnen, da die Voraussetzungen des § 80 VwGO nicht vorgelegen hatten. Der EuGH wies diesen Einwand zurück: Bestimmungen oder Umstände der nationalen Rechtsordnung rechtfertigten nicht die Nichtbeachtung von Verpflichtungen nach Gemeinschaftsrecht.

⁷⁶³ EuGH - Deutsche Milchkontor ./ . Bundesrepublik Deutschland - Rs. 205-215/82, Slg. 83, 2633/2665, Rn. 19; vgl. auch: EuGH - Landsbrugsministeriet - EF Direktoratet ./ Steff-Houlberg Export - Rs. C-366/95, Slg. 98, I-2661/2684 f., Anerkennung eines nationalen (dänischen) Billigkeitsmotivs, nämlich des Gutglaubensschutzes, welches zum Ausschluss der Rückforderung gemeinschaftswidrig gezahlter Ausfuhrerstattungen führte.

⁷⁶⁴ EuGH - Kommission ./ . BRD - Rs. C-217/88, Slg. 90, I-2879 ff., Rn. 26; zum Sachverhalt s. zusammenfassend: Schweitzer/Hummer, Rn. 871, S. 271 f.

Weiter geführt wurde diese Entscheidung in der Rechtssache ZUCKERFABRIK SÜDERDITHMARSCHEN⁷⁶⁵ aus dem Jahr 1991. In dem Verfahren ging es unter anderem um die Frage, ob gegen einen auf Gemeinschaftsrecht beruhenden nationalen Verwaltungsakt vorläufiger Rechtsschutz nach nationalem Recht oder nach Gemeinschaftsrecht gewährt wird. Nach der bisherigen Rechtsprechung hätte nun die Annahme nahe gelegen, der Gerichtshof werde mangels gemeinschaftlicher Regelungen auf die innerstaatlichen Vorschriften nach Maßgabe der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben verweisen. Der Gerichtshof schlug jedoch einen anderen Weg ein und bestimmte selber die Voraussetzungen der Aussetzung der Vollziehung. So entschied er, dass in den Fällen, in denen die nationalen Gerichte Zweifel an der Gültigkeit der dem Verwaltungsakt zu Grunde liegenden Gemeinschaftsverordnung hätten, sie die Vollziehung der Entscheidung nur unter den Voraussetzungen aussetzen dürften, die für den Erlass einer einstweiligen Anordnung durch den EuGH gelten.⁷⁶⁶

In diesem Sinne entschied der Gerichtshof auch in der Rechtssache ATLANTA FRUCHTHANDELSGESELLSCHAFT⁷⁶⁷ vom 9. November 1995. Dort stellte der Gerichtshof klar, dass die von ihm aufgestellten Regelungen abweichend von entsprechenden innerstaatlichen Vorschriften gleichermaßen für den vorläufigen Rechtsschutz in Gestalt der Aussetzung der Vollziehung wie der einstweiligen Anordnung gelten.⁷⁶⁸ Danach dürfen die nationalen Behörden, in den Fällen, in denen die Vereinbarkeit nationalen Rechts mit dem Gemeinschaftsrecht oder die Ungültigkeit abgeleiteten Gemeinschaftsrechts streitig ist, vorläufigen Rechtsschutz nur dann gewähren, wenn erheb-

⁷⁶⁵ EuGH - Zuckerfabrik Süderdithmarschen ./ HZA Itzehoe u. Zuckerfabrik Soest ./ HZA Paderborn - Verb. Rs. C-143/88 und C-92/89, Slg. 91, I-415 ff.

⁷⁶⁶ EuGH - Zuckerfabrik Süderdithmarschen - Verb. Rs. C-143/88 und C-92/89, Slg. 91, I-415/543, Rn. 27; zu den Voraussetzungen im einzelnen: EuGH, a.a.O., S. 544, Rn. 33.

⁷⁶⁷ EuGH - Atlanta Fruchthandelsgesellschaft ./ BA für Ernährung u. Forstwirtschaft - Rs. C-465/93, Slg. 95, I-3761 ff.

⁷⁶⁸ EuGH - Atlanta - Rs. C-465/93, Slg. 95, I-3761/3791, Rn. 33.

Die Entwicklung dieser Rechtsprechung zu diesem Problem wird durch vier grundlegende Entscheidungen dokumentiert: Mit Urteil vom 22. Oktober 1987 hat der Gerichtshof entschieden, dass allein er (bzw. nunmehr auch der Gerichtshof erster Instanz) befugt ist, die Ungültigkeit einer Gemeinschaftsverordnung festzustellen. Zwei Jahre später, am 19. Juni 1990 hat der EuGH in der Rechtssache Factortame ausgeführt, dass ein nationales Gericht die Möglichkeit haben muss, gegen Entscheidungen, die auf Gemeinschaftsrecht beruhen, vorläufigen Rechtsschutz zu gewähren; dies gelte selbst dann, wenn das nationale Recht einen vorläufigen Rechtsschutz nicht vorsieht, wie es etwa in Großbritannien der Fall ist. Mit Urteil vom 21. Februar 1991 hat der EuGH die Zulässigkeit des vorläufigen Rechtsschutzes bei Zweifeln an der Gültigkeit von Gemeinschaftsrecht anerkannt sowie die Voraussetzungen und Modalitäten für den vorläufigen Rechtsschutz festgelegt.

liche Zweifel an der Gültigkeit der Handlung⁷⁶⁹ der Gemeinschaft bestehen und die Maßnahme des vorläufigen Rechtsschutzes dringend geboten ist. Dabei liegt nach der Definition des EuGH Dringlichkeit nur dann vor, wenn dem Betroffenen ein schwerer und nicht wieder gut zu machender Schaden droht, welcher gegenüber dem Gemeinschaftsinteresse überwiegt. Birgt die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes ein finanzielles Risiko für die Gemeinschaft, muss das nationale Gericht zudem die Möglichkeit haben, von dem Antragsteller hinreichende Sicherheiten (Kautitionen) zu verlangen. Des Weiteren fordert der EuGH, dass die nationalen Gerichte bei der Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes "das Interesse der Gemeinschaft" angemessen berücksichtigen. Liegen diese Voraussetzungen vor, darf das nationale Gericht vorläufigen Rechtsschutz gewähren, allerdings nur für die Dauer des Vorlageverfahrens beim EuGH, zu dessen Durchführung das nationale Gericht verpflichtet ist.

aa. Grundlagen richterlicher Rechtsfortbildung durch den EuGH

Die Befugnis des europäischen Gerichtshofes, die Voraussetzungen der Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes durch die innerstaatlichen Gerichte auf dem Gebiet des Zollrechts festzulegen, ist im Schrifttum umstritten.⁷⁷⁰

Die grundsätzliche Zulässigkeit richterlicher Rechtsfortbildung durch den EuGH ist allgemein anerkannt.⁷⁷¹ Primärrechtlich ist die Rechtsfortbildungskompetenz in Art. 220 EG-V angesiedelt, der dem Gerichtshof die Aufgabe zuweist, die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung des EG-V zu sichern. Dabei umfasst diese Aufgabe nicht nur die Anwendung und Auslegung bestehenden Gemeinschaftsrechts, sondern auch die Befugnis zur Lückenschließung und mithin zur Fortbildung und -

⁷⁶⁹ S. aber: EuGH - Port ./ BA f. Landwirtschaft u. Ernährung - Rs. C-68/95, Slg. 96, I-6065/6103 f, Rn. 52 ff.: Es muss eine Handlung vorliegen. Im Falle der Untätigkeit eines Gemeinschaftsorgans sind die nationalen Gerichte nicht berechtigt, vorläufigen Rechtsschutz zu gewähren; denn das Gemeinschaftsrecht sieht keine Möglichkeit für ein nationales Gericht vor, den Gerichtshof im Wege der Vorlage zu ersuchen, durch Vorabentscheidung die Untätigkeit eines Organs festzustellen. Die Kontrolle der Untätigkeit fällt in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaftsgerichtsbarkeit.

⁷⁷⁰ Vgl. von Danwitz, DVBl. 98, 421 ff. m.w.N.

⁷⁷¹ Schwarze, in: EU-Kom., EG-V, Art. 220 Rn. 32; Pernice, in: G/H, EG-V, Art. 164 Rn. 11; Everling, JZ 00, 217/220; BVerfGE 75, 223/242. Daran hat auch die Maastricht-Entscheidung des BVerfG (NJW 93, 3047 ff.) nichts geändert, denn dort wurde nicht das "Ob" der Zulässigkeit, sondern das "Wie" der Ausgestaltung erörtert; Rengeling, VVDStRL 53, 202/233 m.w.N.

entwicklung des Rechts und stellt somit eine klare Absage an einen engen Gesetzespositivismus dar.⁷⁷²

Grenzen der Rechtsfortbildung⁷⁷³ ergeben sich aus dem vom EuGH selbst entwickelten Prinzip des institutionellen Gleichgewichts⁷⁷⁴, welches die richterliche Rechtsschöpfung beschränkt. Dabei sind die Grenzen zwischen zulässiger Auslegung und Rechtsfortbildung auf der einen Seite und unzulässiger Rechtserzeugung durch den Gerichtshof auf der anderen Seite zum Teil schwer zu ermitteln.⁷⁷⁵

Wenig tragfähig erscheint das in diesem Zusammenhang von Teilen des Schrifttums⁷⁷⁶ herangezogene Kriterium der planwidrigen Gesetzeslücke als erste Voraussetzung zulässiger Rechtsschöpfung des EuGH. Hierbei handelt es sich vielmehr um eine der besonderen Konzeption des Gemeinschaftsrechts nicht gerecht werdende Übertragung von für die kontinentaleuropäischen Rechtsordnungen entwickelten Prüfungskriterien auf das Gemeinschaftsrecht. Denn die Frage nach dem Vorliegen einer planwidrigen Lücke setzt voraus, dass das Gesetz grundsätzlich einen Anspruch auf Lückenlosigkeit erhebt. Dies ist im Gemeinschaftsrecht, als einer in der Entwicklung begriffenen und daher notwendig unvollständigen Rechtsordnung, gerade nicht der Fall.⁷⁷⁷

Im Übrigen scheint die Frage nach dem Vorhandensein einer Gesetzeslücke nur dann sachgerecht, wenn sich als Begriffspaare die Sachverhalte Regelung - Nichtregelung gegenüber stehen. Auch dies ist im Bereich des Gemeinschaftsrechts nicht gegeben. Denn im Falle einer Nichtregelung durch das Gemeinschaftsrecht entsteht keine "Lücke", sondern die entsprechenden innerstaatlichen Regelungen der Mitgliedstaaten kommen zum Tragen.

Unterschieden wird zwischen gesetzesimmanenter und gesetzesübersteigender Rechtsfortbildung.⁷⁷⁸

⁷⁷² Ukrow, Richterliche Rechtsfortbildung durch den EuGH, S. 92 f.

⁷⁷³ Dazu allgemein: Stein, Richterrecht wie anderswo auch ? Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften als „Integrationsmotor“, S. 619 ff.

⁷⁷⁴ EuGH - Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel ./ . Köster - Rs. 25/70, Slg. 70, 1161/1173, Rn. 9 und 10.

⁷⁷⁵ Vgl. Ukrow, a.a.O., S. 29 m.w.N.; so wohl auch Dänzer-Vanotti, BB 91, 1105 ff..

⁷⁷⁶ Vgl. zum gemeinschaftsrechtlichen "Lückenbegriff": Ukrow, a.a.O., S. 103 ff. m.w.N.

⁷⁷⁷ Etwas anderes mag für den Zollkodex gelten, der den Anspruch erhebt, das gemeinschaftliche Zollrecht umfassend und abschließend zu regeln. Bezugspunkt der Rechtsschöpfung des EuGH ist aber nicht der Zollkodex, sondern der EG-V.

bb. Gesetzesimmanente Rechtsfortbildung durch den EuGH

(1) Grundsatz der verwaltungs- und verfahrensrechtlichen Autonomie der Mitgliedstaaten

Bei der Grenzziehung zwischen zulässiger Rechtsfortbildung und Überschreitung der richterlichen Rechtsschöpfungskompetenzen sollen Kriterien herangezogen werden, die der spezifischen Konzeption des Gemeinschaftsrechts gerecht werden. Auszugehen ist hierbei von der aus Art. 10 EG-V und dem Prinzip der begrenzten Ermächtigung abgeleiteten und durch die Rechtsprechung des EuGH bestätigten verfahrens- und organisationsrechtlichen Autonomie der Mitgliedstaaten bei dem Vollzug von Gemeinschaftsrecht. Danach fallen Ausführung und Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts grundsätzlich in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.⁷⁷⁹ Sie wenden dabei, soweit gemeinschaftsrechtliche Regelungen fehlen, nationales Verfahrens- und Prozessrecht an.⁷⁸⁰

Die Voraussetzungen einer verfahrensrechtlichen Autonomie der Mitgliedstaaten liegen hier vor. Denn die Gemeinschaftsvorschriften enthalten keine Regelungen über die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes durch die nationalen Gerichte in den Fällen, in denen diese Zweifel an der Gültigkeit der den angefochtenen nationalen Verwaltungsakten zugrunde liegenden Gemeinschaftsrechtsnormen haben. Insbesondere ist die Vorschrift des Art. 244, welche die behördliche Aussetzung der Vollziehung regelt, nicht auf die gerichtliche Aussetzung der Vollziehung übertragbar.⁷⁸¹

Diese Vollzugsautonomie der Mitgliedstaaten darf der EuGH nur unter besonderen Voraussetzungen beschränken und die innerstaatlichen Vorschriften durch eigene Regelungen ersetzen.

Nach der vom EuGH in der Entscheidung DEUTSCHE MILCHKONTOR entwickelten "Soweit-Formel" unterliegt die mitgliedstaatliche Verfahrensauto-

⁷⁷⁸ Vgl. Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 366 ff.

⁷⁷⁹ EuGH - Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor GmbH /.. HZA HH-St. Annen - Rs. 39/70, Slg. 71, 49, Rn. 4; EuGH - Balkan-Import /.. HZA Berlin-Packhof - Rs. 118/76, Slg. 77, 1177, Rn. 5.

⁷⁸⁰ EuGH - Int. Fruit - Verb. Rs. 51-54/71, Slg. 71, 1107, Rn. 3, 4; EuGH - Dtsch. Milchkontor - a.a.O., Slg. 83, 2633, Rn. 17; so auch noch: Dänzer-Vanotti, BB 91, 1015/1018.

⁷⁸¹ So auch die beiden Entscheidungen des EuGH vom 11.1.01: - Siples /.. Ministro delle Finanze u.a. - Rs. C-226/99 und - Kofisa Italia /.. Ministro delle Finanze - Rs. C-1/99, beide in: Tätigkeitsbericht 01/01.

nomie in Verfahren mit Gemeinschaftsrechtsbezug der Doppelschranke des Diskriminierungs- und Vereitelungsverbotes. Überschreitungen dieser Beschränkungen sind in den Entscheidungen ZUCKERFABRIK SÜDERDITHMARSCHEN und ATLANTA FRUCHTHANDELSGESELLSCHAFT zugrunde liegenden Sachverhalten nicht ersichtlich - der EuGH unternahm noch nicht einmal den Versuch, seine Rechtsschöpfung unter Bezugnahme auf seine Formel zu legitimieren⁷⁸².

Den Rechtssachen lagen jeweils deutsche Verfahren zugrunde. Die dort einschlägigen Verfahrensvorschriften treffen keine Unterscheidung zwischen der Beurteilung rein nationaler Sachverhalte und solchen mit Gemeinschaftsrechtsbezug. Ein die Rechtsschöpfung des EuGH rechtfertigender Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot liegt daher nicht vor.

Eine Verletzung des Vereitelungsverbotes kann ebenfalls ausgeschlossen werden. Durch die innerstaatlichen, hier deutschen, Verfahrensregelungen wurde den deutschen Wirtschaftsteilnehmern die Wahrnehmung ihrer gemeinschaftsrechtlich begründeten Rechte nicht nur nicht unmöglich gemacht, sondern im Vergleich zu den vom EuGH in den Entscheidungen entwickelten Grundsätzen war die Geltendmachung der Rechte zuvor sogar unter leichteren Bedingungen möglich.⁷⁸³

(2) Dringlichkeit der richterlichen Rechtsfortbildung

Im Weiteren kann eine Durchbrechung des institutionellen Gleichgewichts durch eine Maßnahme des EuGH zulässig sein, wenn dieses lückenfüllende Richterrecht "dringend" geboten ist. Dies ist der Fall, wenn die Rechtsfortbildung erforderlich ist, um den umfassenden Rechtsschutz des europäischen Marktbürgers sicherzustellen oder um die Rechtseinheit innerhalb der Gemeinschaft zu erhalten.⁷⁸⁴ Fraglich ist, ob diese Voraussetzungen in den vorgenannten Rechtssachen jeweils vorlagen.⁷⁸⁵

⁷⁸² Dies auch kritisch anmerkend: v. Danwitz, DVBl. 00, 421/426.

⁷⁸³ Zu den Voraussetzungen im einzelnen, s. unten.

⁷⁸⁴ Auf diese Punkte stellen ab: Dänzer-Vanotti, BB 91, 1015 ff.; Voss, RIW 96, 417 ff.; Rengeling/Middeke/Gellermann, a.a.O., S. 501, Rn. 989, (für diesen Fall) bei der Beurteilung der Zulässigkeit der Rechtsfortbildung.

⁷⁸⁵ Contra: Dänzer-Vanotti, BB 91, 1015 ff.; ders. RIW 92, 739 ff.; kritisch auch: Schlemmer-Schulte, EuZW 91, 307/309 f.; Gornig, JZ 92, 39/40; Rengeling/Middeke/Gellermann, a.a.O., S. 501, Rn. 989; A.A.: Ehlers/Pünder, EuR 97, 75/78 f.; Schwarze, Vorläufiger Rechtsschutz im Widerstreit von Gemeinschaftsrecht und nationalem Verwaltungsverfahrens- und Prozessrecht, S. 389/400 f.; Voss, RIW 96, 417 ff..

(a) Umfassender Rechtsschutz der Marktbürger

Rechtsfortbildung durch den EuGH ist zulässig und geboten, wenn der Rechtsschutz des Marktbürgers dies wegen der nichteinheitlichen Rechtslage in den Mitgliedstaaten erfordert. Der Einzelne muss die Möglichkeit haben, unter bestimmten Voraussetzungen vor innerstaatlichen Institutionen vorläufigen Rechtsschutz zu erlangen, um zu verhindern, dass ihm aufgrund der Fortwirkung des Verwaltungsaktes bis zum Erlass der endgültigen gerichtlichen Entscheidung irreparable Schäden entstehen.

Da das Institut des vorläufigen Rechtsschutzes in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgestaltet ist, wurde die Ansicht vertreten, dass die Vorgaben des EuGH zur Gewährleistung eines umfassenden Rechtsschutzes unerlässlich gewesen seien.⁷⁸⁶

Die hier in Rede stehenden Fälle zeigen, dass diese Ansicht keine Allgemeingültigkeit beanspruchen kann. Den vom EuGH im Wege des Vorabentscheidungsverfahren erlassenen Urteilen in den Rechtssachen ZUCKERFABRIK, TAFELWEIN und ATLANTA lagen Vorlagen deutscher Gerichte zugrunde. In diesen Fällen standen den Marktbürgern mit den Bestimmungen der Abgabenordnung bzw. der Finanzgerichtsordnung jeweils detaillierte Rechtsschutzbestimmungen zur Verfügung. Für den Bereich des Zollrechts enthält das deutsche Recht zudem in § 69 Abs. 3 S. 2 FGO eine Verweisung auf die Vorschriften des Zollkodexes. In diesen konkreten Fällen war der umfassende Rechtsschutz der Marktbürger - jedenfalls der deutschen - also ausreichend gewährleistet. Die Notwendigkeit eines rechtschöpferischen Aktes des Gerichtshofes bestand nicht. Vielmehr haben die Entscheidungen des EuGH den vorläufigen Rechtsschutz des deutschen Marktbürgers gerade verkürzt, denn die gemeinschaftlichen Regelungen stellen an die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes höhere Anforderungen als die deutschen Bestimmungen.⁷⁸⁷

Auch der von Teilen des Schrifttums⁷⁸⁸ in diesem Zusammenhang vorgebrachte Hinweis, uneingeschränkter nationaler vorläufiger Rechtsschutz führe zu einer Diskriminierung von Marktbürgern in anderen Mitgliedstaaten, rechtfertigt allein ein rechtschöpferisches Einschreiten des EuGH nicht. Der unterschiedliche rechtliche Status des Einzelnen in den verschiedenen Mitgliedstaaten ist lediglich eine Folge des Vollzugs des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten, die von der Gemeinschaftsrechtsordnung - gemäß

⁷⁸⁶ So ausdrücklich Voss, RIW 96, 417/419.

⁷⁸⁷ Vgl. dazu auch die umfassende Kritik von Schoch, DVBl. 97, 289/294 f.

⁷⁸⁸ Rodríguez Iglesias, NJW 00, 1889/1893 f.

dem Grundsatz der Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten - bewusst in Kauf genommen wird.⁷⁸⁹ Sie ist in den verschiedenen, noch nicht harmonisierten Rechtsgebieten nicht ungewöhnlich und kann daher höchstens für den EuGH Anlass sein, ein Tätigwerden des Rates auf dem Gebiet der Rechtsangleichung anzumahnen.⁷⁹⁰ Eine Rechtschöpfungskompetenz des EuGH lässt sich allein darauf noch nicht begründen.

Auf dieser Linie lag auch die Entscheidung des EuGH in der Rechtssache FACTORTAME⁷⁹¹ aus dem Jahr 1990. In diesem Rechtsstreit der englischen Krone gegen das Transportunternehmen FACTORTAME stellte der EuGH fest, dass die "praktische Wirksamkeit" (effet utile) des Vorlageverfahrens nach Art. 234 EG-V beeinträchtigt würde, wenn ein nationales Gericht bis zur Beantwortung der Vorlagefrage keinen einstweiligen Rechtsschutz gewähren könnte. Daher sei in diesen Fällen vorläufiger Rechtsschutz auch dann zu gewähren, wenn das nationale Recht dieses Institut nicht kenne.⁷⁹² Der Gerichtshof beschränkte sich mithin darauf, die Notwendigkeit des Rechtsbehelfs festzustellen, ohne selbst dessen Voraussetzungen festzulegen; er gerierte sich also gerade nicht als Gemeinschaftsgesetzgeber.

(b) Schutz der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts

Ferner besteht eine Rechtsfortbildungskompetenz des EuGH, soweit ein Handeln des Gerichtshofes erforderlich ist, um den Schutz der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten und die volle Wirksamkeit der Gemeinschaftsvorschriften im Sinne des effet utile zu sichern. Dann müsste die Rechtseinheit innerhalb der Gemeinschaft durch die unterschiedliche Regelung der vorläufigen Nichtanwendung von Gemeinschaftsrecht in den einzelnen Mitgliedstaaten gefährdet sein.⁷⁹³

Dies ist in den vorgenannten Fällen nicht erkennbar.⁷⁹⁴ Nicht jede unterschiedliche Ausgestaltung der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen bedroht automatisch die gemeinschaftliche Rechtseinheit. Der EuGH kann daher auch nicht allein aus dem Umstand, dass eine Rechtsmaterie - noch - nicht vergemeinschaftet ist, seine Rechtsfortbildungskompetenz herleiten. Dies wäre angesichts des sich noch in der Entwicklung befindlichen Gemeinschafts-

⁷⁸⁹ Schlussanträge des Generalanwalts Reischl in: EuGH – Amministrazione delle Finanze dello Stato /. Denkavit Italiana – Rs. 61/79, Slg. 80, 1205/1233.

⁷⁹⁰ Dänzer-Vanotti, BB 91, 1015/1017.

⁷⁹¹ EuGH - Factortame - Rs. C-213/89, Slg. 90, I-2433 ff.

⁷⁹² EuGH - Factortame - Rs. C-213/89, Slg. 90, I-2433, Rn. 21-23.

⁷⁹³ So Voss, RIW 96, 417/419.

⁷⁹⁴ So auch Dänzer-Vanotti, BB 91, 1015/1017.

rechts eine zu kurz gegriffene Erklärung und würde dem EuGH das institutionelle Gleichgewicht gefährdende Rechtsetzungskompetenzen eröffnen.

Eine Rechtschöpfungskompetenz des EuGH ergab sich in den vorgenannten Entscheidungen auch nicht aus dem Verwerfungsmonopol des Gerichtshofes, welches seine primärrechtliche Grundlage in Art. 230 EG-V findet und in der Rechtssache FOTO-FROST⁷⁹⁵ eine weitere Ausgestaltung erfuhr. Dort stellte der EuGH zutreffend fest, dass entsprechend der ausschließlichen Befugnis des Gerichtshofes, die Ungültigkeit von Gemeinschaftshandlungen festzustellen, die nationalen Gerichte nicht befugt seien, die Ungültigkeit von Gemeinschaftshandlungen oder -vorschriften zu erklären und dehnte für diese Fälle die Vorlageverpflichtung des Art. 234 EG-V auch auf nicht-letztinstanzliche Gerichte aus. Zur Begründung verwies der EuGH auf das Erfordernis der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts, das sich besonders dort auswirke, wo die Gültigkeit einer Gemeinschaftshandlung in Frage stehe. Denn Meinungsverschiedenheiten der Gerichte der Mitgliedstaaten über die Gültigkeit von Gemeinschaftshandlungen wären geeignet, die Einheit der Gemeinschaftsrechtsordnung selbst aufs Spiel zu setzen und das grundlegende Erfordernis der Rechtssicherheit zu beeinträchtigen.

Der in FOTO-FROST postulierte umfassende Schutz des Verwerfungsmonopols des EuGH als Gewähr für die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts und zugleich für die Sicherung der vollen Wirksamkeit der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften wird indes durch Entscheidungen der nationalen Gerichte im Rahmen von Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes nicht beeinträchtigt. Denn die gerichtliche Entscheidung, den Vollzug eines Verwaltungsaktes aufgrund von Zweifeln an der Gültigkeit der diesem zugrunde liegenden Gemeinschaftsvorschrift auszusetzen, stellt kein - endgültiges - Verdikt über die Norm dar, sondern nur eine vorläufige Regelung bis zu einer Hauptsacheentscheidung - bei der dann die in Art. 234 EG-V formulierten und in der FOTO-FROST-Entscheidung ausgestalteten Vorlagegrundsätze zum Tragen kommen. Gerade der Charakter der Vorläufigkeit dieses Verfahrens vermag das Verwerfungsmonopol des EuGH nicht derart zu gefährden, dass schon auf dieser, dem Hauptverfahren vorgelagerten, Verfahrensstufe eine Vorlagepflicht zu begründen wäre.

Aber selbst wenn man mit dem EuGH annimmt, den Schutz des Verwerfungsmonopols des Gerichtshofes auch in das Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes ausdehnen zu müssen, ist nicht zu erkennen, wieso zum

⁷⁹⁵ EuGH - Foto-Frost ./ . HZA Lübeck-Ost – Rs. 314/85, Slg. 87, 4199/4230 f., Rn. 14-18.

Schutz des Verwerfungsmonopols im Vorverfahren auch dessen weitere materielle Ausgestaltung vom EuGH vorzugeben waren.

Die Voraussetzungen gesetzesimmanenter Rechtsfortbildung liegen mithin nicht vor. Zu erörtern bleibt, ob die Voraussetzungen gesetzesübersteigender Rechtsfortbildung vorliegen.

cc. Gesetzesübersteigende Rechtsfortbildung

Bei der gesetzesübersteigenden Rechtsfortbildung handelt es sich um eine Fortbildung „extra legem“, aber innerhalb des Rahmens der Gesamtrechtsordnung und der ihr zugrunde liegenden Rechtsprinzipien.⁷⁹⁶ Die Grenze der gesetzesübersteigenden Rechtsfortbildung liegt dort, wo eine Antwort im Rahmen der geltenden Rechtsordnung insgesamt mit spezifisch rechtlichen Erwägungen allein nicht gefunden werden kann, insbesondere daher dort, wo es vorwiegend um Fragen der Zweckmäßigkeit geht oder eine detaillierte Regelung erforderlich wäre, die nur der Gesetzgeber treffen kann, da er allein über die Legitimation zur Schaffung einer solchen Regelung verfügt.⁷⁹⁷

Im Gemeinschaftsrecht sind als leitende Prinzipien der Gesamtrechtsordnung die durch Vergleich der Rechte der Mitgliedstaaten ermittelten allgemeinen Grundsätze heranzuziehen.⁷⁹⁸ In keiner der bislang ergangenen Entscheidungen⁷⁹⁹ ist der europäische Gerichtshof auf die Regelungen der einzelnen Mitgliedstaaten hinsichtlich des vorläufigen Rechtsschutzes eingegangen und ist diesen auch nicht inhaltlich gefolgt. An dieser Voraussetzung fehlt es mithin.

Das rechtschöpferische Vorgehen des EuGH war auch nicht zur Behebung eines echten Rechtsnotstandes, verursacht durch das Versagen des Gemeinschaftsgesetzgebers geboten.⁸⁰⁰ Zwar hat der EuGH zuvor wiederholt die Mitgliedstaaten mittelbar - als Mitglieder des Gesetzgebungsorgans Rat - aufgefordert, entsprechend tätig zu werden, um durch Vollzugs- und Kontrollunterschiede drohende Wettbewerbsverzerrungen und daraus resultie-

⁷⁹⁶ Larenz, a.a.O., S. 414.

⁷⁹⁷ Larenz, a.a.O., S. 426 f.

⁷⁹⁸ Zur Methode der wertenden Rechtsvergleichung: Bleckmann, in: Bleckmann, EuR, S. 225, Rn. 604 ff.

⁷⁹⁹ So auch nicht in der jüngsten Entscheidung: EuGH - Krüger ./ HZA HH-Jonas - Rs. C-334/95, Slg. 97, I-4517 ff.

⁸⁰⁰ So auch Dänzer-Vanotti, BB 91, 1015/1018.

rende Beeinträchtigungen des Funktionierens des Gemeinsamen Marktes zu verhindern. Nicht jede Untätigkeit des Gesetzgebers begründet aber einen Rechtsnotstand. Dieser bemisst sich vor allem nicht nach den "Aufforderungen" des EuGH, sondern allein nach objektiven Kriterien. Da aber nationale Regelungen in diesem Bereich bestehen, die die Rechte des Einzelnen gewährleisten, wäre ein Handeln des Gesetzgebers allenfalls zweckmäßig.

Inhaltlich hat der Gerichtshof in den hier untersuchten Entscheidungen andere Wege gewählt und die Voraussetzungen, nach denen die gemeinschaftlichen Gerichte vorläufigen Rechtsschutz gewähren (dürfen) auf dem Gebiet des Gemeinschaftsrechts auch für Verfahren vor nationalen Gerichten für verbindlich erklärt. Die Regelung des Art. 83 VerfO EuGH⁸⁰¹ ist jedoch ungeeignet, als Vorbild für eine gemeinschaftsweite Regelung des vorläufigen Rechtsschutzes zu dienen.⁸⁰² Denn die Verfahrensordnung ist speziell auf die besonderen Erfordernisse im Rahmen eines Verfahrens vor dem EuGH zugeschnitten. Zudem handelt es sich bei der Verfahrensordnung um einen Rechtsakt, der vom EuGH autonom erlassen wurde, vgl. Art. 245 Abs. 1 EG-V. Zwar bedurfte der Erlass der Verfahrensordnung wie auch jede Änderung der einstimmigen Genehmigung durch den Rat; der EuGH ist bei der Ausarbeitung der Vorschriften jedoch federführend und legt dem Rat in aller Regel einen fertigen begründeten Entwurf vor, an dem dieser höchstens punktuell Kritik äußert. Die Genehmigungspflicht gibt dem Rat zwar theoretisch die Möglichkeit, seine Vorstellungen durchzusetzen, praktisch hingegen liegt der Schwerpunkt der Rechtsetzungskompetenz beim EuGH, dem entscheidender Einfluss auf Thematik und Einzelinhalt der Verfahrensordnung zukommt.⁸⁰³

In der Rechtssache ATLANTA hat der EuGH wiederum - inhaltlich - die Bestimmungen der VerfO EuGH auch auf die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes durch nationale Behörden angewandt. Diese Rechtsprechung begibt aber nicht nur den oben genannten Bedenken. Erschwerend kommt hinzu, dass bei Erlass der Entscheidung der Zollkodex schon in Kraft war und mit ihm Art. 244, der ausführlich die Voraussetzungen der Aussetzung der Vollziehung von zollrechtlichen Entscheidungen durch nationale Behör-

⁸⁰¹ Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften - VerfO EuGH - v. 19.6.91, ABl. 1991, Nr. L 176, S. 7, zuletzt geändert am 11.3.97, ABl. 1997, Nr. L 103, S. 1, ber. ABl. Nr. L 351, S. 72. Die entsprechenden Vorschriften der Verfahrensordnung des EuG, die Art. 104-110 VerfO EuG (v. 2.5.91, in der Fassg. v. 12.3.97, ABl. 1997, Nr. L 103, S. 6, ber. ABl. Nr. L 351, S. 72), sind den Art. 83-90 VerfO EuGH nachgebildet und mit ihnen wortgleich.

⁸⁰² So auch Dänzer-Vanotti, BB 91, 1015/1018; ders. RIW 92, 733/739.

den regelt. Dessen ungeachtet hat sich der Gerichtshof mit dieser Norm weder auseinandergesetzt noch in irgendeiner Weise an ihr orientiert. Indem der EuGH - ohne Begründung - von dieser gesetzlichen Vorgabe abwich, hat er ausdrücklich gegen den dort offenbarten Willen des gemeinschaftlichen Verordnungsgebers gehandelt. Der Gerichtshof war auch zur Auseinandersetzung mit Art. 244 verpflichtet. Insbesondere war Art. 244 auch seinerseits gültig.⁸⁰⁴ Der EuGH hat in den Entscheidungen TAFELWEIN und SÜDERDITHMARSCHEN zwar die Voraussetzungen der Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes durch die nationalen Gerichte beim mittelbaren Vollzug von Gemeinschaftsrecht festgelegt; der europäische Verordnungsgeber seinerseits war bei der Normierung des Zollrechts in Gestalt gemeinschaftsrechtlichen Sekundärrechts aber nicht durch diese Rechtsprechung gebunden, da im Zollkodex nicht die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes durch die Gerichte geregelt ist, sondern nur die durch die nationalen Behörden.⁸⁰⁵ Die Frage, ob die Entscheidungen des EuGH als in der Normenhierarchie höherrangiges Recht entgegenstehende Bestimmungen des Zollkodexes als Sekundärrecht ungültig werden lassen, braucht daher hier nicht erörtert zu werden.⁸⁰⁶

Die inhaltliche Ausgestaltung der von EuGH betriebenen Rechtsfortbildung sprengt daher auch den Rahmen der gesetzesübersteigenden Rechtsfortbildung. Die Abweichung des Gerichtshofes ist auch nicht dadurch gerechtfertigt, dass Art. 244 dem Wortlaut nach nur die Aussetzung der Vollziehung regelt und nicht die in der Rechtssache ATLANTA streitige einstweilige Anordnung. Denn der Gerichtshofs hat in den Entscheidungsgründen zu der Rechtssache ATLANTA ausdrücklich festgestellt, dass diese beiden Formen des vorläufigen Rechtsschutzes den gleichen Voraussetzungen unterliegen müssten.⁸⁰⁷

⁸⁰³ Krück, in: G/T/E, EG-V, Art. 188 Rn. 10.

⁸⁰⁴ A.A.: Ehlers/Pünder, EuR 97, 75 ff.

⁸⁰⁵ A.A.: Ehlers/Pünder, EuR 97, 75/79.

⁸⁰⁶ S. dazu Dänzer-Vanotti, der Urteilen, bei deren Erlass der Gerichtshof seine Kompetenzen überschritten hat, die Bindungswirkung abspricht.

⁸⁰⁷ EuGH - Atlanta - Rs. 465/93, a.a.O., Rn. 28: "Welchen vorläufigen Schutz die nationalen Gerichte den Bürgern aufgrund des Gemeinschaftsrechts gewähren müssen, darf nicht davon abhängen, ob diese die Aussetzung der Vollziehung eines auf einer Gemeinschaftsverordnung beruhenden nationalen Verwaltungsaktes oder den Erlass einstweiliger Anordnungen zur vorläufigen Gestaltung oder Regelung der streitigen Rechtspositionen oder -verhältnisse zu ihren Gunsten beantragen."

c. Rechtliche Verbindlichkeit der Entscheidungen des EuGH

Mit den Entscheidungen TAFELWEINDESTILLATION, ZUCKERFABRIK SÜDERDITHMARSCHEN, ATLANTA und KRÜGER GMBH hat der europäische Gerichtshof die Grenzen zulässiger Rechtsfortbildung überschritten. Dabei lassen die Ausführungen des Gerichtshof vor allem eine dogmatisch und kompetenziell tragfähige Funktionszuweisung an das mitgliedstaatliche Verwaltungs- und Gerichtsverfahrensrecht vermissen. Damit droht die nach der Konzeption des Primärrechts statuierte Verfahrens- und Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten zur bloßen Zugriffsmasse für die Durchsetzung von Effektivitäts- und Integrationsanforderungen zu werden, deren Reichweite selbstständig zu formulieren, der EuGH sich - unter Verstoß gegen den Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts - für berechtigt erachtet.⁸⁰⁸

Ungeachtet dieser Bedenken handelt es sich bei den Vorgaben des Gerichtshofes um rechtswirksame und mithin zu beachtende Bestimmungen. Eine direkte Möglichkeit zur Korrektur dieser Rechtsprechung fehlt im Gemeinschaftsrecht. Es gibt weder ein dem Gerichtshof übergeordnetes Gericht, das "contra ius" gebildetes Richterrecht kassieren könnte, noch steht den Mitgliedstaaten der Weg offen, solches Richterrecht nicht anzuwenden und damit seine Geltung zu beenden.

d. Vorgaben des EuGH

Klagen vor dem Gerichtshof - und dem Gerichtshof erster Instanz - haben keine aufschiebende Wirkung, Art. 242 S. 1 EG-V.⁸⁰⁹ Als Ausgleich für den fehlenden Suspensiveffekt stellt das europäische Rechtsschutzsystem verschiedene Rechtsbehelfe zur Verfügung, um die Rechte der Parteien bis zur endgültigen Entscheidung in der Hauptsache zu wahren. Diese vorläufigen Rechtsbehelfe haben angesichts der zunehmenden Belastung der europäischen Gerichte⁸¹⁰ und der damit einhergehenden Verlängerung der Verfahren immer größere praktische Bedeutung erlangt. Dabei handelt es sich zum einen um die Möglichkeit der Aussetzung der Vollziehung einer angefoch-

⁸⁰⁸ So die zutreffende und pointierte Kritik von: von Danwitz, NJW 00, 421/428.

⁸⁰⁹ Für den Bereich des Kartellrechts und des Antidumpingrechts gelten keine besonderen Bestimmungen hinsichtlich der Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes. Es gelten insoweit die nachfolgend dargestellten allgemeinen Vorschriften des EG-V und der Verfahrensordnung des EuGH bzw. des EuG nebst den in der Rechtsprechung entwickelten Grundsätzen. Gleichermaßen gilt für das Beamtenrecht, welches ebenfalls keine speziellen Regelungen enthält.

⁸¹⁰ Vgl. dazu die Zahl der Verfahren vor dem EuG: 1990: 55; 1991: 93; 1992: 116. zit. nach: Cruz Vilaca, die Tätigkeit des Gerichts erster Instanz in den Jahren 1992, 1993, 1994, S. 41, in: Tätigkeitsbericht des EuGH in den Jahren 1992-1994.

tenen Maßnahme, Art. 242 S. 2 EG-V (i.V.m. Art. 83 ff. VerfO) und zum anderen um den Erlass einer einstweiligen Anordnung, Art. 243 EG-V.⁸¹¹

Dabei sind die Möglichkeiten der Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes von denen des vorbeugenden Rechtsschutzes deutlich zu trennen. Dies ergibt sich im europäischen Recht weniger aus dem Verbot der Vorwegnahme der Hauptsache als vielmehr aus dem streng ausgebildeten Grundsatz der Zuständigkeitsverteilung zwischen den Gemeinschaftsorganen, mithin der Gewaltenteilung und -trennung, von dem nur unter außergewöhnlichen Umständen, die vom Antragsteller glaubhaft gemacht werden müssen, abgewichen werden kann. Danach bestehen die Befugnisse des Gerichts darin, die rechtliche Kontrolle über die Maßnahmen auszuüben, die andere Gemeinschaftsorgane in ihrer Eigenschaft als Verwaltungsbehörde ergreifen. Sie erstreckten sich jedoch nicht auf die Beurteilung der Fragen, zu denen die Organe noch nicht Stellung genommen haben. So wies das EuG einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen die Kommission mit der Begründung ab, dass der Richter nicht berechtigt sei, solche Maßnahmen zu erlassen, mit deren Erlass er an der Stelle des Gemeinschaftsorgans rein administrative Zuständigkeiten ausüben würde.⁸¹²

Unterschiede ergeben sich hinsichtlich des Anwendungsbereiches der beiden im Bereich des vorläufigen Rechtsschutzes zur Verfügung stehenden Rechtsinstitute. Der Antrag auf Aussetzung der Vollziehung gemäß Art. 242 EG-V ist der einschlägige Rechtsbehelf, wenn im Hauptsacheverfahren eine Nichtigkeitsklage zu erheben ist. Weiterreichend ist die einstweilige Anordnung nach Art. 243 EG-V, die als Auffangvorschrift in all den Fällen in Betracht kommt, in denen die alleinige Vollzugsaussetzung nicht ausreicht, so etwa im Falle der Untätigkeit eines Gemeinschaftsorgans nach Art. 232 EG-V oder wenn der Anspruch in der Hauptsache auf Schadensersatz gemäß Art. 235 EG-V gerichtet ist. Als der im Verhältnis zur Aussetzungsanordnung allgemeinere Rechtsbehelf kann der Antrag auf Aussetzung der Vollziehung in Zweifelsfällen mit dem auf Erlass einer einstweiligen Anordnung kombiniert werden.⁸¹³

⁸¹¹ Weitere Maßnahmen des vorläufigen Rechtsschutzes, die hier aber nicht von Belang sind: Einstweilige Aussetzung der Zwangsvollstreckung von auf Zahlung gerichteten Entscheidungen der Kommission, Art. 192 IV EG-V und von Urteilen, Art. 187 EG-V.

⁸¹² EuG - Sogecable ./ Kommission - Rs. T-52/96 R, Slg. 96, II-797/798.

⁸¹³ Zu allem Rengeling/Middeke/Gellermann, a.a.O., S. 279, Rn. 531.

Die beiden Rechtsinstitute haben im Wesentlichen gleiche Verfahrensvoraussetzungen.⁸¹⁴

aa. Dringlichkeit

Nach den Art. 242 und 243 EG-V kann der Gerichtshof die Aussetzung der Vollziehung anordnen bzw. die "erforderlichen einstweiligen Anordnungen" treffen, wenn er dies "den Umständen nach für nötig" hält. Detailliertere Regelungen enthält Art. 83 § 2 VerfO EuGH. Danach muss der Antragsteller sowohl die Dringlichkeit als auch die Notwendigkeit der begehrten Anordnung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht glaubhaft machen. Der Gerichtshof hat diese Kriterien näher bestimmt. Das Schwergewicht der Prüfung wird dabei auf die Dringlichkeit der Maßnahme gelegt: Sie wird bejaht, wenn das Gericht im Rahmen einer Interessenabwägung feststellt, dass die einstweilige Maßnahme unter Berücksichtigung der Schwierigkeiten und Nachteile, die sich daraus für die Gemeinschaftsorgane oder für Dritte ergeben können, zur Abwendung eines schweren und nicht wieder gut zu machenden Schadens auf Seiten des Antragstellers erforderlich ist.⁸¹⁵ Dabei ist die Glaubhaftmachung dieser Voraussetzungen Aufgabe der antragstellenden Partei.⁸¹⁶

bb. Notwendigkeit

Des Weiteren muss die Außervollzugsetzung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht notwendig sein, Art. 83 § 2 VerfO EuGH. Im Schrifttum ist umstritten, ob es sich dabei um ein eigenständiges Kriterium handelt oder ob die Notwendigkeit bereits in dem Merkmal der Dringlichkeit enthalten ist.⁸¹⁷ Die wohl überwiegende Meinung in der Literatur und der europäische Gerichtshof sehen hierin ein eigenständiges Tatbestandsmerkmal, das auch dann einer eigenständigen Untersuchung bedarf, wenn der Dringlichkeits-

⁸¹⁴ Vgl. allgemein: Wägenbaur, EuZW 96, 327 ff.

⁸¹⁵ Grabitz, in: G/H, EG-V, Art. 185 Rn. 19 m.w.N.; EuGH - Lachmüller./. - Rs. 43-45/59, Slg. 60, 1019/1023; EuGH - Plaumann ./ Kommission - Rs. 25/62, Slg. 63, 271/276; EuGH - Hoechst ./ Kommission - Rs. 46/87 R, Slg. 87, 1549/1558; EuGH - Abertal - Rs. C-213/91, Slg. 91, I-5109/5115 und insbesondere: EuGH - Zuckerfabrik Süderdithmarschen - Slg. 91, 415/543; EuG - Bayer AG ./ Kommission - Rs. T-41/96 R, Slg. 96, II-381/401 ff.; EuGH - Vereinigtes Königreich ./ Kommission - Verb. Rs. C-239/96 R u. C-240/96 R, Slg. 96, I-4475/4491 ff.

⁸¹⁶ EuGH - Abertal ./ Kommission - Rs. C-213/91, Slg. 91, I-5109/5115.

⁸¹⁷ So Ehle, AWD/RIW 64, 41; unklar Triantafyllou, NVwZ 92, 129/130.

charakter zuvor festgestellt wurde.⁸¹⁸ Das Kriterium der Notwendigkeit beurteilt der EuGH anhand einer summarischen Vorprüfung der Erfolgsausichten der Hauptsacheklage.⁸¹⁹

e. Unterschiede zwischen den vom europäischen Gerichtshof formulierten Anforderungen und den Voraussetzungen nach Art. 244

Die Anforderungen, die der EuGH an die gerichtliche Vollzugsaussetzung eines Verwaltungsaktes stellt, wenn dieser auf einer möglicherweise ungültigen Rechtsnorm des Gemeinschaftsrechts beruht, gehen in dreifacher Hinsicht über die Regelungen des Zollkodexes hinaus: Zum einen verlangt der Gerichtshof, dass erhebliche Zweifel an der Gültigkeit der Gemeinschaftsverordnung bestehen und dem Antragsteller ein schwerer und nicht wieder gutzumachender Schaden droht. Dem gegenüber ist die Gefahr eines unersetzbaren Schadens nach dem Zollkodex keine kumulative, sondern eine alternative Voraussetzung. Weiter fordert der EuGH, dass das nationale Gericht bei der Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes das Interesse der Gemeinschaft angemessen berücksichtigt. Art. 244 Abs. 2 kennt diese zusätzliche Voraussetzung nicht. Schließlich verlangt der EuGH, dass ihm im Falle der Aussetzung der Vollziehung ihm die Gültigkeitsfrage vorgelegt wird und begründet wird, warum erhebliche Zweifel an der Gültigkeit der Gemeinschaftsverordnung bestehen. Zudem betont der Gerichtshof im besonderen Maße den Charakter der Vorläufigkeit, ein Aspekt der sich in dieser Form ebenfalls nicht im Zollkodex findet.

f. Auswirkungen der Rechtsprechung des Gerichtshofes auf die nationalen Verfahrensvorschriften

aa. Deutschland

Die Maßgaben des EuGH wirken in verschiedener Hinsicht auf die deutschen Bestimmungen ein: So ist die zuvor nach deutschem Recht gegebene Möglichkeit, den Erlass einer einstweiligen Anordnung auch vor Klageerhe-

⁸¹⁸ Grabitz, in: G/H, EG-V, Art. 185 Rn. 27; Krück, in: G/T/E, EG-V, Art. 185, 186 Rn. 20; EuGH - CMC /. Kommission - Rs. 118/83 R, Slg. 83, 2583/2599.

⁸¹⁹ EuGH- Kommission /. Bundesrepublik Deutschland - Rs. C-195/90 R, Slg. 90, I-3351/3357.

bung zu beantragen⁸²⁰, nach dem Verfahrensrecht des EuGH, genauer Art. 83 § 1 VerfO EuGH, ausgeschlossen.

Die Voraussetzungen der Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes haben jedoch eine inhaltliche Änderung erfahren: Während die deutschen Gerichte zuvor gemäß § 69 FGO i.V.m. Art. 244 schon dann verpflichtet waren, eine zollrechtliche Entscheidung auszusetzen, wenn entweder begründete Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Verwaltungsmaßnahme bestanden oder die Gefahr eines unersetzbaren Schadens drohte, müssen diese Voraussetzungen nunmehr kumulativ vorliegen. Zudem eröffnet die Verpflichtung des nationalen Gerichts, das Interesse der Gemeinschaft angemessen zu berücksichtigen, einen Ermessensspielraum, der nur schwer zu überprüfen sein dürfte. Es bleibt abzuwarten, wie die einzelnen Gerichte und im Streitfalle der europäische Gerichtshof diese Voraussetzung weiter ausgestalten werden. Der reine Wortlaut lässt jede Interpretation offen. So kann dieses Tatbestandsmerkmal zu einem gewichtigen Hürde für den Antrag der betroffenen Partei ausgestaltet werden, als auch zur reinen Formvorschrift verblassen, die automatisch dann bejaht werden wird, wenn die übrigen Voraussetzungen vorliegen.

Schließlich sind auch die Anforderungen an die Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs in der Hauptsache im deutschen Verwaltungsrecht in der Regel geringer als die vom EuGH aufgestellten Vorgaben. Ist der Schadenseintritt im Falle der Versagung des vorläufigen Rechtsschutzes ausreichend dringlich, kommt der Frage der Sicherheit über die Rechtslage entsprechend geringere Bedeutung zu; unabhängig davon, spielt sie allerdings im Rahmen der stets erforderlichen Interessenabwägung eine bedeutende Rolle.

Die vom Gerichtshof aufgestellten Voraussetzungen für die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes haben die Position des vor deutschen Gerichten Rechtsschutz Suchenden eindeutig verschlechtert. Insbesondere angesichts der detaillierten deutschen Regelungen der Abgaben- und Finanzgerichtsordnung auf diesem Gebiet erscheint es wenig sachgerecht, dass der EuGH die Voraussetzungen des gerichtlichen vorläufigen Rechtsschutzes im Bereich des Zollrechts neu bestimmt hat.⁸²¹

⁸²⁰ K/H, FGO, § 69 Rn. 4.

⁸²¹ Zu den Möglichkeiten der Anpassung des vorläufigen Rechtsschutzes gegen Verwaltungsakte in Deutschland an das europäische Modell: Haibach, a.a.O., S. 172 ff.; Triantafylou, NVwZ 92, 129/133.

bb. Frankreich

Die französischen Richter stehen Anträgen auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes traditionell eher ablehnend gegenüber. Auf Grund des hohen Stellenwertes, der dem Grundsatz der Funktionsfähigkeit der Verwaltung eingeräumt wird, kann die sofortige Ausführung von Verwaltungsentscheidungen nur unter sehr engen Voraussetzungen abbedungen werden. Dies zeigt sich vor allem daran, dass selbst bei Vorliegen der Voraussetzungen des vorläufigen Rechtsschutzes, das heißt den moyens sérieux und dem dommage irréparable, die Richter nicht verpflichtet sind, die Aussetzung der Vollziehung anzurufen, sondern diese Entscheidung in ihrem freien Ermessen liegt.

Demzufolge werden die vom EuGH aufgestellten Voraussetzungen dazu beitragen, die Rechtsposition der Antragsteller zu stärken. Dies gilt vor allem im Hinblick auf den Umstand, dass die französischen Richter nunmehr bei Vorliegen der Voraussetzungen in der Regel zur Aussetzung der Vollziehung verpflichtet sind. Denn der EuGH hat festgestellt, dass die nationalen Gerichte die Vollziehung eines auf einen Gemeinschaftsakt gestützten nationalen Verwaltungsakt nur aussetzen dürfen, wenn die entsprechenden Voraussetzungen vorliegen. Im Umkehrschluss folgt daraus, dass die Gerichte in diesen Fällen aber auch verpflichtet sind, die Vollziehung aufzuheben.

Dadurch könnte der Tendenz der französischen Richter entgegengewirkt werden, die auch bei Vorliegen aller Voraussetzungen des sursis à exécution schon mehrmals einen Antrag auf Aussetzung der Vollziehung ablehnten. Es bleibt abzuwarten, ob sie diese Einstellung bei Sachverhalten mit Gemeinschaftsbezug beibehalten werden und wie der EuGH damit umgehen wird.

cc. England

Die englischen Regelungen im Bereich des vorläufigen Rechtsschutzes entsprechen weitgehend den Anforderungen des EuGH für dieses Rechtsgebiet. Wesentliche Änderungen für den englischen Wirtschaftsteilnehmer ergeben sich aus der Rechtsprechung des EuGH mithin nicht.

Es ist allenfalls eine gewisse Stärkung der rechtlichen Stellung des Antragstellers zu erwarten, denn teilweise gehen die englischen Bestimmungen sogar noch über die Vorgaben des Gerichtshofes hinaus. Dies gilt vor allem hinsichtlich der jeweils summarisch zu prüfenden Erfolgsaussichten in der

Hauptsache. Mag die englische Rechtsprechung in diesem Punkt auch nicht ganz eindeutig sein, so lässt sich doch die Tendenz erkennen, dass die englischen Richter hier höhere Anforderungen stellen als der EuGH sie zur Begründung der Notwendigkeit des vorläufigen Rechtsschutzes verlangt.

4. Zwischenergebnis

Nicht zuletzt aufgrund der zunehmenden Dauer der Überprüfungen verwaltungsrechtlicher Entscheidungen - mögen sie im inneradministrativen oder im gerichtlichen Verfahren erfolgen - stellt der vorläufige Rechtsschutz in allen hier untersuchten Rechtsordnungen inzwischen einen wesentlichen und unabdingbaren Bestandteil des Verwaltungsrechtsschutzsystems dar. Dabei zeigt sich die zunehmende Bedeutung, welche dem Zeitfaktor innerhalb des Rechtsschutzsystems zukommt, beispielsweise an der vor wenigen Jahren in Frankreich entwickelten suspension provisoire, welche allein dazu dient, im Verfahren des recours pour excès de pouvoir den Zeitraum zwischen Antragstellung und Entscheidung zu überbrücken. Offen bleiben muss an dieser Stelle die Klärung der grundsätzlichen Frage, ob die zu beobachtende Tendenz, dass der vorläufige Rechtsschutz vielfach de facto an die Stelle des endgültigen Rechtsschutzes tritt, tatsächlich zur Vervollkommenung oder doch zumindest Verbesserung des Verwaltungsrechtsschutzsystems beiträgt oder ob er nur Eingeständnis der Unzulänglichkeiten des Rechtsschutzsystems in seiner jetzigen Form darstellt, ohne dessen Schwächen tatsächlich und grundsätzlich zu beheben.

Der Zollkodex enthält konkrete Vorgaben, wann die Zollbehörden zur Aussetzung von Entscheidungen berechtigt sind. Nach Art. 244 ist dies der Fall, wenn begründete Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Entscheidung bestehen oder ein unersetzbarer Schaden droht. Durch die der nationalstaatlichen Behörde eingeräumte Befugnis, von dem Antragsteller zusätzlich eine Sicherheit zu verlangen, soll im Weiteren die Vorläufigkeit der Aussetzung gewährleistet werden. Die Einhaltung dieses Kriteriums ist jedoch nicht unbedingte Voraussetzung der Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes, denn von der Sicherheitsleistung kann nach Art. 244 S. 4 abgesehen werden, wenn ihre Beibringung den Antragsteller in ernste Schwierigkeiten wirtschaftlicher und sozialer Art bringen würde; mithin gerade in den Fällen, in denen die Reversibilität der behördlichen Entscheidung - jedenfalls in Gestalt der Rückzahlung oder zumindest Kompensation eventuell erlangter Vorteile -

auf Grund der finanziellen Situation des Antragstellers nicht sichergestellt ist.

Von den hier untersuchten Prozessrechtssystemen auf nationaler und gemeinschaftlicher Ebene enthalten nur das deutsche Verwaltungs- bzw. Abgabenrecht eine entsprechend detaillierte Regelung der behördlichen Aussetzung der Vollziehung sowie das englische Recht - sofern man die tribunals als behördliche Einrichtungen qualifiziert. Dabei ist die Zulassung vorläufigen Rechtsschutzes als solchem in England ein junges Phänomen und beruht auf entsprechenden Anforderungen des Gemeinschaftsrechts, genauer der FACTORTAME-Rechtsprechung des EuGH. Dem gegenüber sahen die französische Rechtsordnung, wie auch die Bestimmungen des EG-V, eine behördliche Aussetzungsbefugnis bislang nicht vor. Neben den erforderlichen Änderungen und Anpassungen der französischen Rechtslage an die europäischen Vorgaben wird diese Bestimmung des europäischen Zollrechts über ihren konkreten Anwendungsbereich hinaus sich gewiss auch auf rein innerstaatliche Sachverhalte auswirken.

Der Vergleich der materiell-rechtlichen Voraussetzungen der Aussetzung der Vollziehung hat weiter ergeben, dass der Voraussetzung Nichtvorwegnahme der Hauptsache oder auch Vorläufigkeit der Maßnahme nach dem Zollkodex im Verhältnis zu den hier untersuchten nationalen Rechtsordnungen sowie den Regelungen des EG-V eine vergleichsweise geringe Bedeutung zukommt. Drohen unersetzbare Schäden und würde die Leistung einer Sicherheit den Antragsteller in ernsthafte wirtschaftliche oder soziale Schwierigkeiten bringen, kommt vorläufiger Rechtsschutz nach dem Zollkodex durchaus in Betracht. Eine Sachverhaltskonstellation, die im englischen Prozessrecht nur eine sehr vage Hoffnung auf Erlass einer interim injunction eröffnet. Auch die Aussichten des französischen und deutschen Antragstellers auf vorläufigen Rechtsschutz in entsprechenden Sachverhalten ohne Bezug zum gemeinschaftlichen Zollrecht sind eher als gering einzustufen; ebenso die Erfolgsaussichten bei entsprechender Konstellation nach den Bestimmungen des EG-V. Denn in all diesen Rechtsordnungen ist die Prognose hinsichtlich der Erfolgsaussichten der Hauptsacheklage ein zentrales Kriterium bei der Entscheidung über die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes. Die Gefahr eines unabwendbaren Schadens reicht in der Regel zur Begründung vorläufigen Rechtsschutzes nicht aus.

Dabei kann die Ausgestaltung des Zollkodexes insoweit als Fortentwicklung bezeichnet werden, als damit der vorläufige Rechtsschutz tatsächlich in einer bestimmten Sachverhaltskonstellation, nämlich im Falle der wirtschaft-

lichen Existenzgefährdung des Antragstellers, an die Stelle des endgültigen Rechtsschutzes treten und diesen obsolet machen kann. Dies gilt jedenfalls für den Bereich der behördlichen Aussetzung der Vollziehung. Eine Entscheidung des Gemeinschaftsgesetzgebers, die von den Anwendern akzeptiert werden sollte, und der nicht im Wege einer den Wortlaut der Vorschrift sprengenden Rechtsauslegung ein anderer Inhalt beigemessen werden sollte.

Dem gegenüber und wie schon zuvor angedeutet, scheinen die untersuchten Prozessrechtssysteme - sowohl die Bestimmungen des EG-V i.V.m. der Verfahrensordnung des EuGH als auch die nationalen Regelungen - im Vergleich zum Zollkodex noch weitgehend der Perspektive verhaftet, dass es sich bei dem Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz um einen außerordentlichen Rechtsbehelf handelt, dessen Gewährung entsprechend nur unter vergleichsweise strengen Voraussetzungen in Betracht kommt. Nach diesen Rechtsordnungen handelt es sich jeweils um zwei Kriterien, nämlich Zweifeln an der Rechtmäßigkeit der Entscheidung sowie der Gefahr eines ernsthaften Schadens für den Wirtschaftsteilnehmer, die im Wesentlichen kumulativ erfüllt sein müssen, wobei die Gewichtung der beiden Aspekte innerhalb der einzelnen Systemen zum Teil nicht nur unwesentlich variiert. So sind die englischen Anforderungen an die Darlegung der Dringlichkeit, das heißt die Schadensbeurteilung in der Regel strenger als die deutschen und auch die französischen Vorschriften.

Im Bereich der gerichtlichen Aussetzung der Vollziehung kommen die Regeln des Zollkodexes nicht - auch nicht analog - zur Anwendung. Hier müssten also gemäß dem Grundsatz der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten eigentlich die entsprechenden nationalen Verfahrensvorschriften zur Anwendung gelangen. Dass der in diesem Bereich erfolgte Eingriff des EuGH und entsprechende Verdrängung der einzelstaatlichen Bestimmungen einer tragfähigen Rechtsgrundlage entbehrt, hat die Untersuchung gezeigt. Auch der im Zusammenhang mit der Rechtsfortbildung des EuGH immer wieder bemühte Grundsatz der Wahrung der Wirksamkeit und Einheit der Rechtsordnung sowie der Schutz der Marktbürger vermag an dieser Beurteilung nichts zu ändern. Denn diese Prinzipien werden durch unterschiedliche nationale Verfahrensbestimmungen im Bereich des vorläufigen Rechtsschutzes nicht beeinträchtigt - zumindest nicht in einer Weise, die ein Eingreifen des EuGH rechtfertigen würde. Damit wird das Verhältnis Grundsatz der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten und ausnahmsweise Rechtsfortbildungskompetenz des Gerichtshofes untergraben, oder überspitzt for-

muliert: In sein Gegenteil verkehrt: Die Regel wird zur Ausnahme, die nationalen Verfahrensvorschriften zur Zugriffsmasse des EuGH degradiert.

Trotz dieser Kompetenzüberschreitung gelten die vom Gerichtshof in diesen Entscheidungen getroffenen Festlegungen und bestimmen fortan die Aussetzung der Vollziehung von auf Gemeinschaftsrecht beruhenden Verwaltungsakten durch nationale Gerichte - jedenfalls in den Fällen, in denen die Rechtswidrigkeit der Maßnahme auf die Ungültigkeit der dieser Maßnahme zugrunde liegenden Gemeinschaftsrechtsnorm gestützt wird.

Dabei führt die vom EuGH vorgenommene Übertragung der für ihn selbst geltenden Voraussetzungen der Aussetzung der Vollziehung auf die Verfahren vor den nationalen Gerichte auf Grund der restriktiven Handhabung des Rechtsinstituts des vorläufigen Rechtsschutzes in England und insbesondere in Frankreich nicht zu einer Verschlechterung der Stellung des französischen und auch des englischen Wirtschaftsteilnehmers. Anders stellt sich die Lage für den deutschen Antragsteller dar, denn über den Umweg der Finanzgerichtsordnung gelten nach nationalem Verfahrensrecht auch im Bereich der gerichtlichen Aussetzung der Vollziehung die - im Vergleich zu den Bestimmungen des EG-V und der Verfahrensordnung des EuGH - weit aus milderden Voraussetzungen des Zollkodexes. Anhaltspunkte dafür, dass sich in der nächsten Zeit etwas an dieser für den deutschen Abgabenschuldner nachteiligen Situation ändert, sind nicht ersichtlich. Betrachtet man die Rechtsprechung des EuGH und des Gerichts erster Instanz, so muss man vielmehr feststellen, dass Rückzüge aus einmal "vergemeinschafteten" Bereichen bisher nicht erfolgt sind. Der Akzeptanz der Entscheidungen der europäischen Gerichte ist dies nicht in allen Fällen zuträglich.

Zusammenfassung und Ausblick

Die Regelungen des Zollrechts der Gemeinschaft sollen einerseits die Gleichbehandlung aller Zoll- und Abgabenschuldner gewährleisten und andererseits die Erhebung und die Abführung der der Gemeinschaft zustehenden Eigenmittel ohne Diskriminierung sicherstellen.

Die Untersuchung der Regelungen des Zollkodexes unter Berücksichtigung der Rechtsprechung der europäischen und nationalen Gerichte und der Fortgeltung einzelstaatlicher Vorschriften auf dem Gebiet des nationalen Zoll- und Abgabenrechts hat gezeigt, dass die geschaffene Ordnung, deren Kernstück der gemeinschaftliche Zollkodex und die dazu ergangene Durchführungsverordnung darstellen, diesen Zielen weitest gehend entspricht.

Dabei lassen sich die folgenden Ergebnisse festhalten:

Im Bereich der allgemeinen zollrechtlichen Entscheidung regelt der Zollkodex in den Art. 8 und 9 nur die Änderung und Aufhebung begünstigender Entscheidungen. Diese Vorschriften sind nicht - auch nicht analog - auf die Änderung belastender Maßnahmen anzuwenden. Diese etwas halbherzig anmutende Regelung, die wohl ein Zugeständnis an die Verwaltungshoheit der Mitgliedstaaten darstellen soll, birgt ein hohes Maß an Rechtsunsicherheit. Denn die Beurteilung einer Maßnahme als belastend oder begünstigend ist nun nicht allein Maßstab für die Rechtsfolge als solche, sondern entscheidet auch darüber, welche Rechtsgrundlage einschlägig ist: Nationales Recht nach Maßgabe der allgemeinen Rechtsgrundsätze oder die Vorschriften des Zollkodexes. Zur Beseitigung dieser Rechtsunsicherheit ist zwar nicht erforderlich, dass auf Gemeinschaftsebene die Voraussetzungen der Aufhebung belastender Maßnahmen detailliert geregelt werden - vor allem bestehen in diesem Bereich schon von der Rechtsprechung entwickelte Vorgaben - sachgerecht erschiene es indes, auf Gemeinschaftsebene den Begriff der Begünstigung bzw. Belastung zu definieren.

Die Möglichkeit und das Recht, vor dem Erlass belastender Verwaltungsmaßnahmen, die entscheidungserheblichen Unterlagen einzusehen und zu dem Sachverhalt Stellung zu nehmen, steht dem Betroffenen nach den Rechtsordnungen der hier untersuchten Mitgliedstaaten grundsätzlich zu. Mithin stellt die Erweiterung der Durchführungsverordnung um ein Anhörungsrecht des Betroffenen in bestimmten Fällen, Art. 871, 872 a, 906 a DVO, kein Novum dar und führt auch nicht zu einer Verbesserung der Rechtsposition der Wirtschaftsteilnehmer. Dessen ungeachtet kommt diesen

Regelungen mehr als nur deklaratorische Wirkung zu. Denn die Vorschriften sichern nationale Standards - auf dem jetzigen Niveau - verbindlich für den Bereich des gemeinschaftlichen Zollrechts. Gemäß dem hohen Stellenwert, der den Verfahrensvorschriften im Rahmen des Gemeinschaftsrechts zukommt, kann ein Verstoß gegen diese Bestimmungen in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung der europäischen Gerichte zu Entscheidungen der Kommission zur Nichtigkeit der zollrechtlichen Entscheidung führen. Diese Rechte stärken die Stellung des Zollschuldners in den Verfahren, in denen die Entscheidung der Kommission gegenüber der nationalen Behörde ergeht, aber letztlich den Zollschuldner unmittelbar und direkt betrifft. Entsprechend ist der Wirtschaftsteilnehmer dann aber auch verpflichtet, die ihm gegenüber erlassene Entscheidung der nationalen Behörde, die lediglich in Umsetzung der Kommissionsentscheidung erfolgt, anzufechten, bevor die Entscheidung der Kommission Bestandskraft erlangt und somit verbindlich und unangreifbar wird. Durch diese Bestimmungen wird eine kooperative und partnerschaftliche Verwaltungszusammenarbeit gefördert: In Gestalt von Anhörungs- und Einsichtsrechten werden dem Betroffenen einerseits größere Gestaltungsbefugnisse einräumt. Zum anderen werden an seine "Wachsamkeit" auch höhere Anforderungen gestellt, wenn Klagen und Beschwerden gegen die Entscheidungen nationaler Behörden, die auf Anordnungen der Kommission erlassen wurden, nur zulässig sind, solange die Entscheidung der Kommission noch keine Bestandskraft erlangt hat - und gegebenenfalls sogar die Entscheidung der Kommission selbst zunächst im Wege der Nichtigkeitsklage angegriffen werden muss. Dabei wird diese Voraussetzung der Zulässigkeit einer Klage gegen einen Verwaltungsakt, der sich dem Bürger zunächst als eine auf der Grundlage nationalen Rechts getroffene Entscheidung darstellt, dazu führen, dass der einzelne Wirtschaftsteilnehmer europarechtliche Implikationen verstärkt beachtet. Ein auch das Europarecht umfassender Blickwinkel des Rechtsanwenders wird hierdurch nicht nur gefördert, sondern kann sich sogar als zwingend erforderlich erweisen, will er sich mögliche Rechtspositionen nicht verstellen.

Ein anderer feststellender zollrechtlicher Verwaltungsakt stellt die verbindliche Zollauskunft dar. Ein Rechtsinstrument, das vor allem von „professionellen“ Wirtschaftsteilnehmer, wie etwa Großim- und -exporteuren, genutzt wird. Es handelt sich dabei um einen Verwaltungsakt, der ungeachtet seines Erlasses durch eine nationale Behörde transnational, nämlich gemeinschaftsweit wirkt und dem gegenüber der allgemeinen Entscheidung eine erhöhte Bestandskraft zukommt. Wirtschaftliche Kalkulationen werden damit auf eine zuverlässige Basis gestellt und Risiken minimiert. Dabei deutet die vor kurzem erfolgte Ausweitung des Anwendungsbereiches dieses auch als

transnational zu bezeichnenden Verwaltungsaktes - zunächst gab es nur eine verbindliche Auskunft über die Tarifierung der Ware, nunmehr gibt es daneben auch die verbindliche Warenursprungsauskunft – auf die hohe Praktikabilität und Akzeptanz dieses Rechtsinstitutes hin.

Im Bereich der wirtschaftlich höchst bedeutsamen Zollabgabenbescheide hat der Gemeinschaftsgesetzgeber weitreichende Regelungen getroffen, die sicherstellen sollen, dass Gemeinschaftseinnahmen vollständig erhoben und nur rechtmäßige Gemeinschaftsausgaben vorgenommen werden. Hier konnte auf Verordnungen aus dem Jahr 1980 zurückgegriffen werden, die sich in der Praxis bewährt haben. Entsprechend den Vorgängerverordnungen enthalten die Vorschriften über Erlass/Erstattung und Nacherhebung sowohl die materiellen Tatbestandsvoraussetzungen als auch - insbesondere in Gestalt genauer Fristbestimmungen - die formellen Voraussetzungen einer nachträglichen Änderung der Zollabgabenbescheide.

Sanktionen, das heißt Vorschriften, die für den betroffenen Marktbürger einen über den Entzug unberechtigter Vorteile hinausgehenden, selbständigen und spürbaren Nachteil begründen, enthält der Zollkodex praktisch nicht. Lediglich in zwei Fällen wird gemeinschaftsrechtswidriges Verhalten direkt nach den Bestimmungen des Zollkodex geahndet. Es handelt sich dabei zum einen um die nicht fristgerechte Entrichtung des Abgabenbetrages, die die Erhebung so genannter Säumniszinsen zur Folge haben kann, Art. 232 und die Befugnis der Zollbehörden, einem zollrechtswidriges Verhalten des Zolllagerhalters durch die Einziehung zuvor geleisteter Sicherheiten zu begegnen, Art. 104. Diese Vorschriften begründen aber keine selbständigen Nachteile, so dass ein Sanktionscharakter im Sinne einer Strafnorm auszuschließen ist.

Zur Ahndung von Zollverstößen reichen die der Gemeinschaft nach dem geltenden Recht zur Verfügung stehenden Kompetenzen zu einem effektiven Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vollständig aus. Der Gemeinschaftsgesetzgeber hat von diesen Kompetenzen auch schon Gebrauch gemacht, indem er die gesetzlichen Voraussetzungen geschaffen hat, damit alle Gemeinschaftseinnahmen erhoben und nur rechtmäßige Gemeinschaftsausgaben vorgenommen werden. Hervorzuheben ist hier auch die Einrichtung der Anti-Betrugs-Kommission (OLAF), einer selbständig arbeitenden und unabhängigen Behörde, deren Kompetenzen vor kurzem erweitert wurden. Ergänzend käme auch die Einführung eines dem gemeinschaftlichen Agrarrecht vergleichbaren Rechnungsabschlussverfah-

rens in Betracht.⁸²² Durch ein solches Verfahren könnten die Einbußen, die durch den Verlust von Zolleinnahmen bzw. die ordnungswidrige Erstattung oder den nicht rechtmäßigen Erlass von Zollschulden dem Gemeinschaftshaushalt entstehen und die bislang allein diesen belasteten - zumindest in den Fällen vorsätzlichen oder grob fahrlässigen Verhaltens der einzelstaatlichen Zollbeamten - den jeweiligen Mitgliedstaaten angerechnet werden und so gleichsam zu einer „Refinanzierung“ des Gemeinschaftshaushalts führen.

Nicht von der Sanktionsgewalt der Gemeinschaft umfasst, ist die strafrechtliche Sanktionsgewalt - diese verbleibt weiterhin in der ausschließlichen Kompetenz der Mitgliedstaaten. Dies entspricht zum einen dem Subsidiaritätsprinzip und hat zum anderen den Vorteil der höheren Akzeptanz beim Bürger. Dies bedeutet aber nur, dass die Gemeinschaft selbst keine Sanktionen dieser Art verhängen darf. Nicht gehindert ist sie indes, die Mitgliedstaaten aufzufordern, auf nationaler Ebene tätig zu werden. Dies hat sie in Form der Entschließung des Rates vom Dezember 1994⁸²³ über den rechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft auch getan. Gegen eine strafrechtliche Verfolgung von Schädigungen des Gemeinschaftshaushalts bestehen aber offensichtlich nationale Vorbehalte: Im Herbst 1999 hatten erst vier der 15 Mitgliedstaaten die Erklärung unterschrieben.⁸²⁴ Hier bedarf weiterer Überzeugungsarbeit. Es muss klargestellt werden, dass Schädigungen des Gemeinschaftshaushalts nicht Schädigungen anonymer Brüsseler Bürokraten sind, sondern Schädigungen jedes einzelnen europäischen Steuerzahlers. Dadurch werden nicht nur die einzelnen Gemeinschaftsbürger erheblich finanziell belastet, sondern auch die politische Akzeptanz der Gemeinschaften im allgemeinen gefährdet.

Will man die europäische Integration nicht gefährden und die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaften fördern, muss die Gemeinschaft daher die Überzeugung vermitteln - und notfalls auch durchsetzen - , dass auch die finanzrelevanten Gemeinschaftsvorschriften einzuhalten sind. Die bislang erfolgten präventiven Maßnahmen und Bestrebungen - zu nennen sind hier vor allem die Neapel-Abkommen sowie als institutioneller Fortschritt neben der schon zuvor erwähnten OLAF die Einrichtung des gemeinschaftsweiten Zollinformationssystems - können repressive Maßnahmen immer nur flankieren, ersetzen können sie sie nicht.

⁸²² So auch der Vorschlag von Pache, S. 354.

⁸²³ Entschließung des Rates über die finanziellen Interessen der Gemeinschaft v. 6.12.94, ABl. 1994, Nr. C 355, S. 2 ff.

⁸²⁴ Information aus EUR-OP News 3/99, S. 1.

Auf dem Gebiet des Verwaltungsrechtsschutzes hat der Zollkodex mit der Forderung der Bereitstellung eines zweistufigen Rechtsbehelfssystems gemeinschaftsrechtliches Neuland betreten. Zum ersten Mal wird der Rechtsschutz gegen Entscheidungen nationaler Behörden bestimmten gemeinschaftsweit geltenden Regelungen unterworfen. Die in den Art. 243 ff. gefundenen Lösungen stellen einen ersten Schritt zu einer weiteren Vergemeinschaftung des Rechtsschutzes gegen auf Gemeinschaftsrecht beruhende nationale Verwaltungsakte dar. Dabei wurde aber zugleich ausdrücklich klargestellt, dass die Regelung der weiteren Einzelheiten weiterhin der Befugnis der Mitgliedstaaten unterliegt. Dessen ungeachtet lassen sich zunehmend Einwirkungen des europäischen Rechts auf die einzelstaatlichen Systeme wie auch gegenseitige Beeinflussungen der nationalen Rechtssysteme untereinander beobachten. Zu nennen ist hier nur die deutsche Diskussion über eine Verringerung des Umfangs der Kontrolldichte der Gerichte sowie die Ausweitung des Gerichtszugangs.

Im Bereich des vorläufigen Rechtsschutzes hat sich der Gemeinschaftsgesetzgeber darauf beschränkt, die behördliche Aussetzung der Vollziehung genauerer Regelungen zu unterwerfen. Für den vorläufigen Rechtsschutz durch die Gerichte kommen entsprechend die nationalen Verfahrensvorschriften zum Tragen - wenn auch wiederum die einzelstaatlichen Prinzipien und Grundsätze sich zunehmend annähern und gegenseitig befriachten.

Trotz der Entscheidung des Gemeinschaftsgesetzgebers, diesen Bereich der mitgliedstaatlichen Regelung zu überlassen, hat der EuGH in mehreren Urteilen nunmehr seine Ansicht bekräftigt, dass die gerichtliche Aussetzung der Vollziehung nationaler Verwaltungsakte den gleichen Voraussetzungen unterliege wie die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes vor europäischen Gerichten. Eine tragfähige Rechtsgrundlage für dieses rechtsfortbildende Tätigwerden hat der Gerichtshof nicht benannt und lässt sich auch nicht erkennen. Diese Entscheidungen des EuGH sind daher als kompetenzüberschreitend anzusehen und mithin nicht gemeinschaftsrechtskonform. Sie stellen dennoch eine gültige Ergänzung der primärrechtlichen Regelungen des Art. 234 EG-V dar und sind als solche - auch im Bereich des gemeinschaftlichen Zollrechts - zu beachten. Die Vorbehalte gegen diese Rechtsprechung bleiben indes bestehen auch wenn der dahinter zum Ausdruck kommende Wille des Gerichts, die weitere Entwicklung des europäischen Verwaltungsrechts voran zu treiben bzw. die Europäisierung der nationalen Verwaltungsrechtsysteme zu fördern, jedenfalls nicht zu beanstanden ist.

Es sollte jedoch beiden Rechtsordnungen, sowohl der gemeinschaftlichen als auch der nationalen, oder vielmehr und insbesondere deren Gesetzgebern

ausreichend Zeit und Gelegenheit gelassen werden, die zunehmenden Verknüpfungen der beiden Systeme in das jeweilige Recht einzuarbeiten. Nur dann kann der von HIRSCH⁸²⁵ in Aussicht gestellte „Wandel durch Annäherung“ sich tatsächlich vollziehen und die Idee eines europäischen Rechtsraumes ohne Binnengrenzen Wirklichkeit werden.

⁸²⁵ Hirsch, VBlBW 00, 71/75.

Literaturverzeichnis

- Anaboli-Alegre,
Panayota Les sanctions douanières dans la perspective du marché intérieur, RMC 1991, S. 727 ff.
- Anton, R. Zum Begriff der groben bzw. offensichtlichen Fahrlässigkeit, ZfZ 1995, S. 314 ff.
- Aubin, Peter Die Haftung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten bei gemeinschaftswidrigen nationalen Verwaltungsakten, Baden-Baden 1982.
- Auby, Jean-Marie/
Drago, Roland Traité de contentieux administratif, Bd. 2, 3. Aufl., Paris 1984.
- Bartsch, Torsten Zollrecht - Meilenstein auf dem Weg zur Europäischen Integration, JURA 1993, S. 347 ff.
- Bast, Joachim Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs im Gemeinschaftsrecht, RIW 1992, S. 742 ff.
- Baumann, Ursula Zur Ahndung von Zollzuwiderhandlungen in EG-Mitgliedstaaten, ZfZ 1982, S. 226 ff.
- Berr, Claude J. Dualité de juridictions et unité du droit douanier, Revue française de Droit administrative 1990, S. 842 ff.
- ders. Les litiges douaniers et des changes: solutions nationales ou communautaires, Revue française de Finances publiques 1983, S. 237 ff.
- Berr, Claude J./
Trémeau, Henri Le Droit Douanier - communautaire et national, 4. Aufl., Paris 1997.
- Beutler, Bengt/
Bieber, Roland/
Pipkorn, Jörn/
Streil, Jochen Die Europäische Union: Rechtsordnung und Politik, 4. Aufl., Baden-Baden 1993.
(zitiert: B/B/P/S).
- Birk, Dirk Zollkodex und Rechtsschutz, ZfZ 1991, S. 207 ff.
- Bleckmann, Albert Europarecht: Das Recht der Europäischen Gemeinschaft, 6. Aufl., München 1997 (zitiert: Bearb., in: Bleckmann).
- ders. Methoden der Bildung europäischen Verwaltungsrechts, DÖV 1993, S. 837 ff.
- Böhm, Monika Die gerichtliche Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen in Deutschland - Reformbedarf und Perspektiven -, DÖV 2000, S. 990 ff.

- Von Bogdandy,
Armin/Arndt, Felix Die Zusammenarbeit der Finanzverwaltungen in der Europäischen Union, EWS 2000, S. 1 ff.
- Bormann, Michael Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Steuerbescheiden im Erlassverfahren, DStR 83, S. 565 ff.
- Busse, Frank Die Aussetzung der Vollziehung im Abgabenrecht, Diss., Regensburg 1991.
- Cane, Peter An Introduction to Administrative Law, 3. Aufl., Oxford 1996.
- Chapus, René Droit Administratif General, Bd. 1, 12. Aufl., Paris 1998.
- Christiansen,
Ragnvald Erlass, Erstattung und Nacherhebung von Eingangs- und Ausfuhrabgaben, ZfZ 1980, S. 354 ff.
- Classen,
Claus-Dieter Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Tübingen 1996.
- Craig, Paul Administrative Law, 3. Aufl., London 1994.
- Cremer, Wolfram Nichtigkeitsklagen Einzelner gegen Rechtsakte der Gemeinschaft: Klagegegenstand und Klagebefugnis nach Art. 173 EGV, EWS 1999, S. 48 ff.
- Dänzer-Vanotti,
Wolfgang Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften beschränkt vorläufigen Rechtsschutz, BB 1991, S. 1105 ff.
- ders. Unzulässige Rechtsfortbildung des Europäischen Gerichtshofs, RIW 1992, S. 733 ff.
- Dannecker, Gerhard Strafrecht in der Europäischen Gemeinschaft, JZ 1996, S. 869 ff.
- Danwitz, von
Thomas Die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten für die Durchführung von Gemeinschaftsrecht, NJW 2000, S. 421 ff.
- Dauses, Manfred
(Hrsg.) Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts, München 1999.
(zitiert: Bearbeiter, in: Dauses)
- Debbasch, Charles/
Ricci, Jean-Claude Contentieux Administratif, 7. Aufl., Paris 1999.
- Demeter, Wolfgang Die Begründungspflicht für Verwaltungsentscheidungen im deutschen, französischen und europäischen Recht, Dissertation, München 1974.
- De Smith's,
Woolf, Harry
Jowell, Jeffrey Judicial Review of Administrative Action, 5. Aufl., London 1995.
- Ditges, Harald Vereinheitlichung des Zollstreitverfahrens, RIW/AWD 1975, S. 546 ff.

- Dolfen, Michael Nacherhebung, Erstattung und Erlaß von Abgaben nach dem neuen Zollkodex, EuZW 1993, S. 754 ff.
- Dorsch, Eberhard (Hrsg.) Das neue Zollrecht ab 1.1.1993, Zollkodex, Zollverwaltungsgesetz, Umsatzsteuer, Einfuhrumsatzsteuer und Statistik des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs mit Kommentierung, Bonn 1993.
(zitiert: Bearbeiter, in: Dorsch)
- Due, Ole Verfahrensrechte der Unternehmen im Wettbewerbsverfahren vor der EG-Kommission, EuR 1988, S. 33 ff.
- Dünnweber, Inge Grundzüge des Ausfuhrerstattungsverfahrens und die Kritik der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, ZfZ 1994, S. 98 ff.
- Duric, Hans-Peter Der Entwurf eines Europäischen Zollkodexes, RIW 1991, S. 409 ff.
- Ehle, Dietrich Rechtsschutz und Rechtseinheit im Europäischen Zollrecht, AWD/RIW 1964, S. 41 ff.
- Ehlermann, Dieter Ein Plädoyer für die dezentrale Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten, in: Festschrift für Pierre Pescatore, Baden-Baden 1987, S. 205 ff.
- Ehlers, Dirk/
Pündter, Hermann Vorläufiger Rechtsschutz im Geltungsbereich des Zollkodex, EuR 1997, S. 74 ff.
- Erichsen, Hans-Uwe Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl., Berlin, New York 1998.
(zitiert: Bearbeiter, in: Erichsen)
- Everling, Ulrich Auf dem Wege zu einem europäischen Verwaltungsrecht, NVwZ 1987, S. 1 ff.
- ders. Elemente eines europäischen Verwaltungsrechts, DVBl. 1983, S. 649 ff.
- ders. Richterliche Rechtsfortbildung in der Europäischen Gemeinschaft, JZ 2000, S. 217 ff.
- ders. Zur Begründung der Urteile des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften, EuR 1994, S. 127 ff.
- Fornasier, Raffaello Le pouvoir répressif des communautés européennes et la protection de leurs intérêts financiers, RMC 1982, S. 398 ff.
- Foulkes, David Administrative Law, 8. Aufl., London, Edinburgh 1995.
- Friedrich,
Klaus Friedrich Erstattung, Erlaß und Nacherhebung von Zöllen, Steuern und Abgaben, in: Zölle, Verbrauchssteuern, europäisches Marktordnungsrecht, DStJ 1988, Bd. 11, S. 97 ff.

- | | |
|--|---|
| Friedrich,
Klaus-Friedrich | Zollkodex und Abgabenordnung, StuW 1995, S. 15 ff. |
| Fromont, Michel | La protection provisoire des particuliers contre les décisions administratives dans les Etats Membres des Communautés européennes, RISA 1984, S. 309 ff. |
| Gassner, Ulrich | Rechtsgrundlagen und Verfahrensgrundsätze des Europäischen Verwaltungsverfahrensrechtes, DVBl. 1995, S. 16 ff. |
| Geiger, Rudolf | EG-V, Kommentar zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 2. Aufl., München 1995. |
| Gellert, Lothar | Die Entscheidung der europäischen Kommission im Bereich Erlaß, Erstattung und Absehen von der Nacherhebung geschuldeter Einfuhrabgaben aus Billigkeitsgründen im Jahre 1998, ZfZ 1999, S. 110 ff. |
| Glashoff, Hinrich/
Kühle, Herbert | Rechtsschutz in Zollsachen: Leitfaden für die Praxis, 1. Aufl., Herne, Berlin 1991. |
| Götz, Volkmar | Probleme des Verwaltungsrechts auf dem Gebiet des gemeinsamen Agrarmarktes, EuR 1986, S. 29 ff. |
| Gornig, Gilbert/
Trüe, Christiane | Die Rechtsprechung des EuGH zum europäischen allgemeinen Verwaltungsrecht, JZ 1993, S. 883 ff. und JZ 1993, S. 934 ff. |
| Grabitz, Eberhard | Europäisches Verwaltungsrecht - Gemeinschaftliche Grundsätze des Verwaltungsverfahrens, NJW 1989, S. 1766 ff. |
| Grabitz, Eberhard/
Hilf, Meinhard
(Hrsg.) | Kommentar zur Europäischen Union, München, Loseblattslg., 2 Bde., Std: 13. Lfg., Mai 1999. (zitiert: Bearbeiter, in: G/H) |
| Graham, Cosmo | Towards a European administrative law - The English case, Rivista trimestrale diritto pubblico 1993, S. 3 ff. |
| Griese, Antonia | Die Finanzierung der europäischen Union, EuR 1998, S. 462 ff. |
| Groeben, Hans v.d./
Thiesing, Jochen/
Ehlermann,
Claus-Dieter | Kommentar zum EG-Vertrag, 5 Bd.e, 5. Aufl., Baden-Baden 1997. (zitiert: Bearbeiter, in: G/T/E) |
| Groß, Thomas | Konvergenzen des Verwaltungsrechtsrechtsschutzes in der Europäischen Union, DV 2000, S. 415 ff. |

- Hänni, Peter Die Klage auf Vornahme einer Verwaltungshandlung. Rechtsvergleichende Untersuchung zur Stellung der Judikative und zu ihren Einwirkungsmöglichkeiten auf das Verwaltungshandeln. Dargestellt am Beispiel Frankreichs, Großbritanniens, der USA, Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz, Freiburg/Schweiz, 1988, zugl. Habilitationsschrift, Freiburg/Schweiz 1987.
- Haibach, Georg Gemeinschaftsrecht und vorläufiger Rechtsschutz durch mitgliedstaatliche Gerichte. Die Pflicht der Mitgliedstaaten, die Verfolgung von im Gemeinschaftsrecht begründeten Rechten und die Sicherung von im Gemeinschaftsrecht begründeten Pflichten durch ihre Gerichte zu gewährleisten, dargestellt an Problemen des vorläufigen Rechtsschutzes, Rechtswissenschaftl. Forschung u. Entwicklung, Lehmann, Michael (Hrsg.) Bd. 467, München 1995, zugl. Dissertation, München 1994.
- Hampel, Hans Ein Überblick über die Rechtsprechung zur Nacherhebungs- und Erstattungs- und Erlassverordnung, ZfZ 1986, S. 98 ff.
- Harings, Lothar Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizei- und Zollverwaltungen und Rechtsschutz in Deutschland, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 763, Berlin 1998, zugl. Dissertation, Heidelberg 1998.
- Hein, Werner Überlegungen zur Entstehung des steuerlichen Erstattungsanspruches, DStR 1990, S. 301 ff.
- Heitzer, Anne Punitive Sanktionen im Europäischen Gemeinschaftsrecht, Schriften zum gesamten Wirtschaftsstrafrecht, Bd. 25, Samson, Erich/Tiedemann, Klaus, (Hrsg.) Heidelberg 1997, zugl. Dissertation, Freiburg/Breisgau 1995.
- Helfritz, Vark Verselbständigte Verwaltungseinheiten der Europäischen Union - Zur Notwendigkeit einer juristischen Person des europäischen öffentlichen Rechts, Berlin 2000.
- Henke, Reginhard/ Huchatz, Wolfgang Das neue Abgabenverwaltungsrecht für Einfuhr- und Ausfuhrabgaben - Die Überlagerung der Abgabenordnung durch den Zollkodex, Teil I, ZfZ 1996, S. 226 ff.
- Herdegen, Matthias/ Richter, Stefan Die Rechtslage in den Europäischen Gemeinschaften, in: Frowein, Jochen, Abr. (Hrsg.), Die Kontrolldichte bei der gerichtlichen Überprüfung von Handlungen der Verwaltung, Berlin 1993, S. 209 ff.
- Hilf, Meinhard Möglichkeiten und Grenzen des Rückgriffs auf nationale verwaltungsrechtliche Regelungen bei der Durchführung von Gemeinschaftsrecht, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.), Europäisches Verwaltungsrecht im Werden, S. 67 ff., Baden-Baden 1982.
- Hirsch, Günter Europarechtliche Perspektiven der Verwaltungsgerichtsbarkeit, VBIBW 2000, S. 71 ff.

- Hix, Jan-Peter Das Recht auf Akteneinsicht im europäischen Wirtschaftsverwaltungsrecht. Dargestellt am Beispiel des Kartell- und Antidumpingverfahrensrechts der EWG, Baden-Baden 1992.
- Hubac, Sylvie/
Schoettl, J. E. Sursis à exécution, Actualité juridique-Droit administratif (A.J.-D.A.) 1985, S. 540 ff.
- Hubschmann, Walter/Abgabenordnung, Finanzgerichtsordnung, Kommentar, Köln,
Hepp, Ernst/
Spitaler, Armin
(Hrsg.) Loseblattslg., Stand Juni 1999 (zitiert: Bearbeiter, in: H/H/Sp).
- Huchatz, Wolfgang Erstattung und Erlaß von Einfuhr- oder Ausfuhrabgaben im Zollkodex, ZfZ 1993, S. 226 ff.
- Hübner, Ulrich/
Constantinesco, Vlad Einführung in das französische Recht, 3. Aufl., München 1994.
- Huthmacher,
Karl Eugen Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts bei indirekten Kollisionen, Dissertation, Köln 1985.
- Immenga, Ulrich/
Mestmäcker,
Ernst-Joachim Wettbewerbsrecht, Bd. 2, München 1997.
(zitiert: Bearbeiter, in: Immenga/Mestmäcker)
- Ipsen, Hans Peter Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen 1972.
- Junker, Carolin Der Verwaltungsakt im deutschen und französischen Recht und die Entscheidung im Recht der Europäischen Gemeinschaften. Eine rechtsvergleichende Untersuchung der Rechtsschutzmöglichkeiten Privater, Dissertation, Münster 1990.
- Kadelbach, Stefan Verwaltungsrechtliche Sanktionen bei Verstößen einzelner gegen das Gemeinschaftsrecht, in: van Gerven, Walter/Zuleeg, Manfred (Hrsg.), Sanktionen als Mittel zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts, S. 86 ff., Schriftenreihe der Europäischen Rechtsakademie Trier, Bd. 12, Trier 1996.
- Karpenstein, Peter Die Entwicklung des Gemeinschaftsrechts, EuR 1980, S. 258 ff.
- Kasten,
Hans-Herrmann Entwicklung eines Europäischen Allgemeinen Verwaltungsrechts, DÖV 1985, S. 570 ff.
- Kingston, Paula
Imrie, Colin Vereinigtes Königreich von Großbritannien und Nordirland, in: Grabitz, Eberhard (Hrsg.), Grundrechte in USA und Europa, Bd. I: Strukturen nationaler Systeme, 1. Aufl., Kehl, Strasbourg, Arlington 1986, S. 715 ff.

- Klein, Eckart Vereinheitlichung des Verwaltungsrechts im europäischen Integrationsprozeß, in: Starck, Christian (Hrsg.), Rechtsvereinheitlichung durch Gesetze - Bedingungen, Ziele, Methoden, Göttingen 1992, S. 117 ff.
- Klein, Franz Abgabenordnung, Kommentar, 6. Aufl., München.
(zitiert: Bearbeiter, in Klein, AO)
- Koch, Johannes Reform des Verwaltungsrechtsschutzes in Frankreich, NVwZ 1998, S. 1259 ff.
- ders. Verwaltungsrechtsschutz in Frankreich. Eine rechtsvergleichende Untersuchung zu den verwaltungsinternen und verwaltungsgerichtlichen Rechtsbehelfen des Bürgers gegenüber der Verwaltung, Berlin 1998, Schriften z. öff. R; Bd. 744, zugl. Dissertation, Köln 1997.
- Koenig, Christian/
Sander, Claude Einführung in das EG-Prozeßrecht, Tübingen 1997.
- Kojetinsky, Werner Der gerichtliche Steuerrechtsschutz in Frankreich, DStZ 1996, S. 129 ff.
- Kokott, Juliane Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts, DV 1998, S. 335 ff.
- Kopp, Ferdinand
Ramsauer, Ulrich Verwaltungsverfahrensgesetz, 7. Aufl., München 2000.
- Kopp, Ferdinand/
Schenke, Wolf-Rüdiger Verwaltungsgerichtsordnung, 12. Aufl., München 2000.
- Krumbacher, Florian Vorläufiger Rechtsschutz vor nationalen Gerichten in Fällen mit Gemeinschaftsrechtsbezug: eine rechtsvergleichende Untersuchung zu den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben und den Regelungen im deutschen und englischen Verwaltungsprozessrecht, Berlin, Bern, New York, Paris, Wien 1998, zugl. Dissertation, Regensburg 1997.
- Kühn, Rolf/
Hoffmann, Ruth Abgabenordnung: Finanzgerichtsordnung und Nebengesetze, 17. Aufl., Stuttgart 1995. (zitiert: K/H)
- Larenz, Karl Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 6. Aufl., Berlin, Heidelberg, New York, Tokio 1991.
- Laubadère de,
André/Venezia,
Jean-Claude/
Gaudemet, Yves Traité de Droit Administratif, Bd. 1, 12. Aufl., Paris 1992.
- Lenz, Carl Otto EG-Vertrag, Kommentar, 2. Aufl., Köln, Basel, Wien 1999.
- Lenz, Carl Otto/
Mölls, Walter Die Falschgeldentscheidung des EuGH, ZfZ 1992, S. 210 ff.

- Loeper von, Christian Verwaltungsrechtspflege in England, Veröffentlichungen an dem Institut für internationale Angelegenheiten der Uni HH, Bd. 11, Frankfurt a.M. 1983.
- Lombard, Martine Droit Administratif, 2. Aufl., Paris 1998.
- Long, Marceau/ Weil, Prosper/ Braibant, Guy/ Delvolvé, Pierre/ Genevois, Bruno Les Grands Arrêts de la jurisprudence administrative, 11. Aufl., Paris 1996.
- Lux, Michael Die Gemeinschaftsregelung über verbindliche Zolltarifauskünfte, ZfZ 1991, S. 66 ff.
- Lyall, Francis An introduction to British law, Baden-Baden 1994.
- McEldowney, John Public Law, 2. Aufl., London 1998.
- McFarlane, Gavin Customs and Excise Law and Practice, London 1993.
- Meier, Gert Europäische Amtshilfe - Ein Stützpfiler des Binnenmarktes, EuR 1989, S. 237 ff.
- Meier, Sonja Nach 196 Jahren: Bereicherungsanspruch wegen Rechtsirrtums in England, JZ 1999, S. 555 ff.
- Mengel, Hans-Joachim/ Savoie, Eric Begründung von Verwaltungsmaßnahmen in Frankreich, EuGRZ 1980, S. 653 ff.
- Messal, Rüdiger Das Eigenmittelsystem der Europäischen Gemeinschaft, Schriftenreihe Recht, Politik u. Wirtschaft, Bd. 141, Hrsg.: Jürgen Schwarze, Baden-Baden 1991.
- Müller, Manfred Nacherhebung von Eingangs- und Ausfuhrabgaben nach neuem Gemeinschaftsrecht, ZfZ 1980, S. 98 ff.
- Müller-Eiselt, Klaus-Peter Nacherhebung - Erlass - Erstattung - Gedanken zum Vertrauensschutz in die Zollerhebung, in: Tagungsband der 9. Jahrestagung des Europäischen Forums für Außenwirtschaft, Verbrauchssteuern und Zoll (EFA), Köln 1997 (zitiert: Müller-Eiselt, EFA).
- Müller-Graff, Peter-Christian Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, in: Festschrift für Ulrich Everling, Baden-Baden 1995, Bd. 2, S. 925 ff.
- Müller-Ibold, Tilo Die Begründungspflicht im europäischen Gemeinschaftsrecht und im deutschen Recht, Dissertation, Frankfurt 1990.

- Nicolaysen, Gert Europarecht I, Baden-Baden 1991.
- Oppermann, Thomas Europarecht, 2. Aufl., München 1999. (zitiert: Oppermann)
- Pache, Eckhard Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, Hamburger Studien zum Europäischen und Internationalen Recht, Bd. 1, Hrsg.: Hilf, Meinhard/Ipsen, Hans-Peter/von Münch, Ingo/Nicolaysen, Gert, Berlin 1994.
- ders. Keine Vorlage ohne Anfechtung ? - Zum Verhältnis des Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 177 I lit. b EGV zur Nichtigkeitsklage nach Art. 173 IV EGV, EuZW 1994, S. 615 ff.
- Petzold, Arno Zum Verhältnis von Einspruch und Antrag nach der Erstattungsverordnung, ZfZ 1983, S. 41 ff.
- Prieß, Hans-Joachim Aktuelle Rechtsfragen des Ausfuhrerstattungsrechts, Teil II, ZfZ 1996, S. 302 ff.
- Regul, Rudolf Gemeinschaftszollrecht, Baden-Baden 1982.
 (Hrsg.) Schriftenreihe Europäische Wirtschaft, Bd. 113.
 (zitiert: Bearbeiter, in: Regul, Gemeinschaftszollrecht)
- Rengeling, Das Zusammenwirken von europäischem Gemeinschaftsrecht und
 Hans-Werner nationalem Recht, insbesondere deutschem Recht, DVBl. 1986,
 S. 306 ff.
- ders. Deutsches und europäisches Verwaltungsrecht - wechselseitige Einflüsse. Bericht. VVDStRL 1994 (H. 53), S. 202 ff.
- ders. Rechtsgrundsätze beim Verwaltungsvollzug des Europäischen Gemeinschaftsrechts. Zu den Grundlagen des Verwaltungsvollzugs sowie zur Theorie und Konkretisierung der Rechtsgrundsätze unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsvergleichung, in: Kölner Schriften zum Europarecht Bd. 27, Köln, Berlin, Bonn, München 1977.
 (zit.: Rengeling, KSE 27)
- Rengeling, Rechtsschutz in der Europäischen Union. Durchsetzung von Gemeinschaftsrecht vor europäischen und deutschen Gerichten, München 1994.
 Hans-Werner/
 Middeke, Andreas/
 Gellermann, Martin
- Ress, Georg Verwaltung und Verwaltungsrecht in der Bundesrepublik Deutschland unter dem Einfluß des europäischen Rechts und der europäischen Gerichtsbarkeit, in: Burmeister, Joachim (Hrsg.), Die verfassungsrechtliche Stellung der Verwaltung in Frankreich und in der Bundesrepublik Deutschland, S. 199 ff., Köln 1991.
- Rheinstein, Max Einführung in die Rechtsvergleichung, 2. Aufl., München 1987.

- Riedel, Eibe H. Kontrolle der Verwaltung im englischen Rechtssystem, Berlin 1976.
- Rivero, Jean/
Waline, Marcel Droit Administratif, 14. Aufl., Paris 1992.
- Rodríguez Iglesias,
Gil Carlos Der Europäische Gerichtshof und die Gerichte der Mitgliedstaaten - Komponenten der richterlichen Gewalt in der Europäischen Union, NJW 2000, S. 1889 ff.
- Scherer, Joachim
Zuleeg, Manfred Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Schweitzer, Michael (Hrsg.) Europäisches Verwaltungsrecht, Wien 1991, S. 197 ff.
- Scherney, Carsten Die Änderung einer Entscheidung im Zollrecht, Diss., Münster 1995.
- Scheuing, Dieter Europarechtliche Impulse für innovative Ansätze im deutschen Verwaltungsrecht, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.), Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns, Baden-Baden 1994, S. 289 ff.
- Schlemmer-Schulte,
Sabine Gemeinschaftsrechtlicher vorläufiger Rechtsschutz und Vorlagepflicht, EuZW 1991, S. 307 ff.
- Schlette, Volker Verwaltungsgerichtliche Kontrolle von Ermessensakten in Frankreich. Eine Analyse der Rechtsprechung des Conseil d'Etat zu Inhalt und Umfang des pouvoir discrétionnaire der französischen Verwaltungsbehörden, unter besonderer Berücksichtigung der neueren Entwicklungen, Beiträge zum ausländischen und vergleichenden öffentlichen Recht, Bd. 2, Baden-Baden 1991, zugl. Dissertation, Göttingen 1990/91.
- Schmidt-Aßmann,
Eberhard Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht - Wechselseitige Einwirkungen, DVBl. 1993, 924 ff.
- ders. Zur Europäisierung des allgemeinen Verwaltungsrechts, in: Wege und Verfahren des Verfassungslebens, in: Festschrift für Peter Lerche, S. 513 ff., Hrsg.: Peter Badura/Rupert Scholz, München 1993.
- Schneider, Helmut Die einstweilige Anordnung gemäß Art. 186 EGV und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, DÖV 1990, S. 924 ff.
- Schoch, Friedrich Die Europäisierung des Allgemeinen Verwaltungsrechts, JZ 1995, S. 109 ff.
- ders. Die Europäisierung des vorläufigen Rechtsschutzes, DVBl. 1997, S. 289 ff.
- Schreiber, Stefanie Verwaltungskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1997, Schriftenreihe Europäisches Recht, Politik und Wirtschaft, Bd. 196; zugl. Dissertation, Berlin 1997.

- Schultz, Walter/
Reiche, Klaus Erste Erfahrungen mit dem vorläufigen Rechtsschutz nach Art. 244 Zollkodex, ZfZ 1995, S. 72 ff.
- Schulze, Frank Der Einfluß des Gemeinschaftsrechts auf den Erlaß von Produktionsabgaben aus Gründen der Billigkeit, DStR 1994, S. 1139 ff.
- Schwarz, Otfried/
Wockenföth, Kurt Zollkodex, Kommentar, Texte und Entscheidungssammlung, neubearbeitet von: Friedl, Helmut/Friedrich, Klaus/Glashoff, Hinrich/Schwarz, Roger/Stiehle, Hans-Joachim, Köln, Berlin, Bonn, München, Stand: Sept. 1997. (zitiert: Bearbeiter, in: S/W)
- Schwarze, Jürgen Administrative Leistungsfähigkeit als verwaltungsrechtliches Problem, DÖV 1980, S. 581 ff.
- ders. (Hrsg.) Das Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss: Zur Konvergenz der mitgliedstaatlichen Verwaltungsrechtsordnungen in der Europäischen Union, Baden-Baden 1996.
- ders. Der vorläufige Rechtsschutz (*sursis à exécution*) im französischen Verwaltungsrecht, DVBl. 1987, S. 1037 ff.
- ders. Die Entwicklung der französischen Verwaltungsgerichtsbarkeit aus deutscher Sicht, DVBl. 1999, S. 261 ff.
- ders. Die gerichtliche Kontrolle der Verwaltung in England, DÖV 1996, S. 771 ff.
- ders. EU-Kommentar, Baden-Baden 2000. (zitiert: Bearbeiter, in: EU-Kom.)
- ders. Europäisches Verwaltungsrecht: Entstehung und Entwicklung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft, 2 Bde., Baden-Baden 1988.
- ders. Grundlinien und neuere Entwicklungen des Verwaltungsrechtsschutzes in Frankreich und in Deutschland, NVwZ 1996, S. 22 ff.
- ders. Konvergenz im Verwaltungsrecht der EU-Mitgliedstaaten, DVBl. 1996, S. 881 ff.
- Schweitzer, Michael/
Hummer, Waldemar Europarecht: Das Recht der Europäischen Union; das Recht der Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EWG, EAG) mit Schwerpunkt EG, 5. Aufl., Neuwied/Kriftel/Berlin 1996. (zit.: Schweitzer/Hummer)
- Schwochert, Klaus Rechtliches Gehör und Amtshilfe innerhalb der EG, RIW 1991, S. 843 ff.
- Sedemund,
Jochim Allgemeine Prinzipien des Verwaltungsverfahrensrechts - dargestellt am Beispiel des Europäischen Verwaltungsverfahrensrechts in Kartellsachen, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.), Europäisches Verwaltungsrecht im Werden, Europäisches Verwaltungsrecht im Werden, Referate und

- Diskussionsberichte der Tagung des Arbeitskreises Europäischer Integration e.V. in Hamburg vom 18.-20.6.1991, Baden-Baden 1982, S. 45 ff.
- Seidel, Martin Statement zur Podiumsdiskussion, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.), Europäisches Verwaltungsrecht im Werden, Baden-Baden 1982, S. 119 ff.
- Semrau, Stephan Bezahlung und Erstattung von Bußgeldern im EG-Kartellrecht, EWS 1999, S. 43 ff.
- Sieber, Ulrich Das strafrechtliche Sanktionensystem zum Schutz der europäischen Gemeinschaftsinteressen, in: van Gerven, Walter/Zuleeg, Manfred (Hrsg.), Sanktionen als Mittel zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts, S. 71 ff., Trier 1996, Schriftenreihe der Europäischen Rechtsakademie Trier, Bd. 12.
- Simon, Denys/Barav, Ami Le droit communautaire et la suspension provisoire des mesures nationales, RMC 1990, S. 591 ff.
- Skouris, Wassilios Der vorläufige Rechtsschutz im französischen Amtsüberschreitungsverfahren, Die Verwaltung 1981, S. 35 ff.
- Smith, Jane Fischereipolitik, EG-Recht und die britische Justiz: Neue Aspekte der verfassungsrechtlichen Entwicklung in Großbritannien durch die Rechtsprechung des EuGH, EuZW 1992, S. 308 ff.
- Spoerr, Wolfgang Verwaltungsrechtsschutz in England, Entwicklung und Reform, VerwA 82 (1991), S. 25 ff.
- Stein, Torsten Richterrecht wie anderswo auch ? Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften als „Integrationsmotor“, in: Richterliche Rechtsfortbildung. Erscheinungsformen, Auftrag und Grenzen. Festschrift der Juristischen Fakultät zur 600-Jahr-Feier der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Heidelberg 1986, S. 619 ff.
- Stelkens, Paul/Bonk, Heinz-Joachim/Sachs, Michael Verwaltungverfahrensgesetz, Kommentar, 5. Aufl., München 1998 (zit.: Bearbeiter, in Stelkens/Bonk/Sachs).
- Stoffers, Kristian Der Schutz der EU-Finanzinteressen durch das deutsche Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht, EuZW 1994, S. 304 ff.
- Streck, Michael/Olgemüller, Herbert Der Streit mit dem Zoll - Der neue Zollkodex, DStR 1996, S. 1105 ff.
- Streckmann, Rolf Zollprobleme bei der Einfuhr - heute und in Zukunft, StB Kongress Report 1990, S. 431 ff.

- Streinz, Rudolf Der Einfluss des Europäischen Verwaltungsrechts auf das Verwaltungsrecht der Mitgliedstaaten - dargestellt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, in: Schweitzer, Michael (Hrsg.), Europäisches Verwaltungsrecht, Wien 1991, S. 241 ff.
- Sur, Serge Motivation ou non-motivation des actes administratifs ?, A.J.-D.A. 1979, S. 3 ff.
- Tiedemann, Klaus Der Strafschutz der Finanzinteressen der Europäischen Gemeinschaft, NJW 1990, S. 2226 ff.
- ders. Europäisches Gemeinschaftsrecht und Strafrecht, NJW 1993, S. 23 ff.
- Tipke, Klaus/
Kruse, Wilhelm Kommentar zur Abgabenordnung 1977 und Finanzgerichtsordnung (ohne Steuerstrafrecht), 16. Aufl., Std. 1998. (zit.: T/K)
- Triantafyllou,
Dimitris Zur Europäisierung des vorläufigen Rechtsschutzes, NJW 1992, S. 129 ff.
- Ukrow, Jörg Richterliche Rechtsfortbildung durch den EuGH. Dargestellt am Beispiel der Erweiterung des Rechtsschutzes des Marktbürgers im Bereich des vorläufigen Rechtsschutzes und der Staatshaftung, Schriften des Europa-Instituts der Universität des Saarlandes- Rechtswissenschaften, Bd. 2, Baden-Baden 1995, zugl. Dissertation, Saarbrücken 1994.
- Ungeheuer, Kornelia Zweierlei Maß beim Irrtum - Probleme mit Art. 3 der VO (EWG) Nr. 1430/79 und Art. 5 Abs. 2 der VO (EWG) Nr. 1697/79, ZfZ 1990, S. 377 ff.
- Vedel, George/
Delvolvéd, Pierre Droit administratif, 2 Bd.e., 12. Aufl., Paris 1992.
- Voss, Reimer Einstweiliger Rechtsschutz bei Zweifeln an der Gültigkeit von europäischem Gemeinschaftsrecht, RIW 1996, S. 417 ff.
- Wade, William
Forsyth, Christopher Administrative Law, 7. Aufl., Oxford 1994.
- Wägenbaur,
Bertrand Die jüngere Rechtsprechung der Gemeinschaftsgerichte im Bereich des vorläufigen Rechtsschutzes, EuZW 1996, S. 327 ff.
- Weber, Albrecht Anfechtbarkeit und Aufhebbarkeit gemeinschaftsrechtswidriger Verwaltungsakte, BayVbl.1984, S. 321 ff.
- ders. Das Verwaltungsverfahren, in: Schweitzer, Michael (Hrsg.), Europäisches Verwaltungsrecht, Wien 1991, S. 55 ff.
- ders. Verwaltungskollisionsrecht der Europäischen Gemeinschaften im Lichte neuerer Rechtsprechung, EuR 1986, S. 1 ff.

- Witte, Peter Zollkodex, 2. Aufl., München, Wien 1998 (zit.: Bearbeiter, in: Witte).
- Witte, Peter, Das neue am neuen Zollkodex, ZfZ 1993, S. 162 ff.
- Witte, Peter/
Wöhner, Annette Zollkodex und deutsches Abgabenrecht, in: Birk, Dieter/Ehlers, Dirk (Hrsg.), Rechtsfragen des Europäischen Steuer-, Außenwirtschafts- und Zollrechts, Münsteraner Symposium, Köln 1994, S. 120 ff.
- Witte, Peter/
Wolffgang,
Hans-Michael
(Hrsg.) Lehrbuch des europäischen Zollrechts, 3. Aufl., Herne, Berlin 1998.
(zit.: Bearbeiter, in: Lb. des eur. Zollrechts)
- Woehrling,
Jean-Marie Die französische Verwaltungsgerichtsbarkeit im Vergleich mit der deutschen, NVwZ 1985, S. 21 ff.
- ders. Die Reform des Verwaltungsrechtsschutzes in Frankreich aus der Sicht der erstinstanzlichen Gerichte, VBl. BW 1994, S. 225 ff.
- Wolffgang,
Hans-Michael/
Ulrich, Stefan Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften - Bekämpfung von Unregelmäßigkeiten und Betrug im Agrarrecht und anderen finanzrelevanten Bereichen, EuR 1998, S. 616 ff.

Bzgl. der verwendeten Abkürzungen wird verwiesen auf: Kirchner, Hildebert, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 4. Aufl., Berlin 1993.