URTEIL DES GERICHTSHOFES

23. September 2003 *

In der Rechtssache C-78/01

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 234 EG vom Bundesgerichtshof (Deutschland) in dem bei diesem anhängigen Rechtsstreit

Bundesverband Güterkraftverkehr und Logistik eV (BGL)

gegen

Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch **Hauptzollamt Friedrichshafen,**

unterstützt durch

Préservatrice Foncière Tiard SA,

* Verfahrenssprache: Deutsch.

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Artikel 454 und 455 der Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 der Kommission vom 2. Juli 1993 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften (ABl. L 253, S. 1)

erlässt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten G. C. Rodríguez Iglesias, der Kammerpräsidenten M. Wathelet, R. Schintgen und C. W. A. Timmermans, der Richter C. Gulmann, A. La Pergola und V. Skouris, der Richterinnen F. Macken und N. Colneric sowie der Richter J. N. Cunha Rodrigues und A. Rosas (Berichterstatter),

Generalanwalt: P. Léger,
Kanzler: H. von Holstein, Hilfskanzler,

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

— des Bundesverbandes Güterkraftverkehr und Logistik eV (BGL), vertreten durch Rechtsanwältin M. Gräfin von Westerholt und Rechtsanwalt M. Lausterer,

— des Hauptzollamts Friedrichshafen, vertreten durch Rechtsanwälte H. E. Brandner und J. Kummer,

— der Préservatrice Foncière Tiard SA, vertreten durch Rechtsanwalt H.-J. Prieß,

— der deutschen Regierung, vertreten durch W.-D. Plessing und B. Muttelsee-Schön als Bevollmächtigte,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch J. C. Schieferer als Bevollmächtigten,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen des Bundesverbands Güterkraftverkehr und Logistik eV (BGL), vertreten durch M. Gräfin von Westerholt und M. Lausterer, des Hauptzollamts Friedrichshafen, vertreten durch J. Kummer, der Préservatrice Foncière Tiard SA, vertreten durch H.-J. Prieß, und der Kommission, vertreten durch U. Wölker als Bevollmächtigten, in der Sitzung vom 9. Juli 2002,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 14. Januar 2003

folgendes

Urteil

1 Der Bundesgerichtshof hat mit Beschluss vom 11. Januar 2001, bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen am 15. Februar 2001, gemäß Artikel 234 EG zwei Fragen nach der Auslegung der Artikel 454 und 455 der Verordnung (EWG) Nr.

2454/93 der Kommission vom 2. Juli 1993 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften (ABl. L 253, S. 1, im Folgenden: Durchführungsverordnung) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Fragen stellen sich in einem Rechtsstreit des Bundesverbandes Güterkraftverkehr und Logistik eV (im Folgenden: BGL), eines bürgenden Verbandes, gegen die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Hauptzollamt Friedrichshafen (im Folgenden: Hauptzollamt), in dem es um die Zahlung von Abgaben geht, die wegen im Rahmen internationaler Transporte mit Carnets TIR begangener Zuwiderhandlungen geschuldet werden.

Rechtlicher Rahmen

Auf den TIR-Versand anwendbare Bestimmungen

Das TIR-Übereinkommen

3 Das Zollübereinkommen über den internationalen Warentransport mit Carnets TIR (im Folgenden: TIR-Übereinkommen) wurde am 14. November 1975 in Genf (Schweiz) unterzeichnet. Die Bundesrepublik Deutschland ist Partei dieses Übereinkommens, wie auch die Europäische Gemeinschaft, die es mit der Verordnung (EWG) Nr. 2112/78 des Rates vom 25. Juli 1978 (ABl. L 252, S. 1) genehmigt hat.

4 Das TIR-Übereinkommen bestimmt u. a., dass für Waren, die in dem durch das Übereinkommen eingeführten TIR-Verfahren befördert werden, keine Entrichtung oder Hinterlegung von Eingangs- oder Ausgangsabgaben bei den Durchgangszollstellen gefordert wird.

5 Voraussetzung für diese Erleichterungen ist nach dem TIR-Übereinkommen, dass die Waren während des gesamten Transports von einem einheitlichen Papier, dem Carnet TIR, begleitet werden, das der Kontrolle der Ordnungsgemäßheit des Vorgangs dient. Das Übereinkommen verlangt weiter, dass für den Warentransport eine Bürgschaft von Verbänden geleistet wird, die von den Vertragsparteien nach Artikel 6 zugelassen worden sind.

6 Artikel 6 Absatz 1 des TIR-Übereinkommens bestimmt daher:

„Jede Vertragspartei kann gegen Sicherheiten und unter Bedingungen, die sie festsetzt, Verbänden die Bewilligung erteilen, entweder selbst oder durch die mit ihnen in Verbindung stehenden Verbände Carnets TIR auszugeben und die Bürgschaft zu übernehmen."

7 Das Carnet TIR enthält einen Satz von Blättern, der einen Abschnitt Nr. 1 und einen Abschnitt Nr. 2 samt den dazugehörigen Teilabschnitten enthält, auf denen alle erforderlichen Informationen eingetragen werden, wobei für jedes durchfahrene Gebiet jeweils zwei zusammengehörende Abschnitte verwendet werden. Am Ausgangspunkt wird der Abschnitt Nr. 1 bei der Abgangszollstelle hinterlegt; seine Erledigung erfolgt, sobald der entsprechende Teilabschnitt des Abschnitts Nr. 2 von der Zollstelle, an der die Waren das Zollgebiet verlassen haben, zurückgesandt wird. Dieser Vorgang wiederholt sich für jedes durchquerte Gebiet, wobei demselben Carnet jeweils zwei zusammengehörende Abschnitte entnommen werden.

8 Das Carnet TIR wird von dem in Genf ansässigen Internationalen Güterverkehrsverband (International Road Transport Union, im Folgenden: IRU) gedruckt und an die nationalen bürgenden Verbände, die dafür von den Verwaltungen der Vertragsparteien die Genehmigung erhalten haben, zur Ausgabe an seine Benutzer verteilt. Das Carnet TIR wird vom bürgenden Verband des Abgangslandes ausgestellt, und die geleistete Sicherheit wird vom IRU und von einem Versicherungspool in der Schweiz abgedeckt.

9 Artikel 8 des TIR-Übereinkommens bestimmt:

„(1) Der bürgende Verband hat sich zu verpflichten, die fälligen Eingangs- oder Ausgangsabgaben zuzüglich etwaiger Verzugszinsen zu entrichten, die nach den Zollgesetzen und anderen Zollvorschriften des Landes zu entrichten sind, in dem eine Unregelmäßigkeit im Zusammenhang mit einem TIR-Transport festgestellt worden ist. Der bürgende Verband haftet mit den Personen, die die vorgenannten Beträge schulden, gesamtschuldnerisch für die Entrichtung dieser Beträge.

(2) Sehen die Gesetze und anderen Vorschriften einer Vertragspartei die Entrichtung der Eingangs- oder Ausgangsabgaben in den in Absatz 1 genannten Fällen nicht vor, so hat sich der bürgende Verband zu verpflichten, unter den gleichen Bedingungen eine Zahlung in Höhe der Eingangs- oder Ausgangsabgaben zuzüglich etwaiger Verzugszinsen zu leisten.

(3) Jede Vertragspartei setzt den Höchstbetrag fest, der nach den Absätzen 1 und 2 vom bürgenden Verband für jedes Carnet TIR gegebenenfalls gefordert werden kann.

(4) Die Haftung des bürgenden Verbandes gegenüber den Behörden des Landes, in dem sich die Abgangszollstelle befindet, beginnt, wenn das Carnet TIR von der Zollstelle angenommen worden ist. In den weiteren Ländern, durch die die Waren im TIR-Verfahren noch befördert werden, beginnt die Haftung mit der Einfuhr der Waren oder mit der Annahme des Carnet TIR durch die Zollstelle, bei der der TIR-Transport wieder aufgenommen wird, wenn er gemäß Artikel 26 Absätze 1 und 2 ausgesetzt worden ist.

...

(7) Die zuständigen Behörden haben soweit möglich bei Fälligkeit der in den Absätzen 1 und 2 genannten Beträge deren Entrichtung zunächst von der Person oder den Personen zu verlangen, die sie unmittelbar schulden, bevor der bürgende Verband zur Entrichtung dieser Beträge aufgefordert wird."

10 Artikel 10 Absatz 2 des TIR-Übereinkommens lautet:

„Haben die Zollbehörden eines Landes ein Carnet TIR ohne Vorbehalt erledigt, so können sie vom bürgenden Verband die Entrichtung der in Artikel 8 Absätze 1 und 2 genannten Beträge nicht mehr verlangen, es sei denn, dass die Erledigungsbescheinigung missbräuchlich oder betrügerisch erwirkt worden ist."

11 Artikel 11 des TIR-Übereinkommens bestimmt:

„(1) Ist ein Carnet TIR nicht oder unter Vorbehalt erledigt worden, so können die zuständigen Behörden vom bürgenden Verband die Entrichtung der in Artikel 8 Absätze 1 und 2 genannten Beträge nur verlangen, wenn sie dem bürgenden

Verband innerhalb eines Jahres nach der Annahme des Carnet TIR durch die Zollbehörden die Nichterledigung oder die Erledigung unter Vorbehalt schriftlich mitgeteilt haben. Das Gleiche gilt, wenn die Erledigungsbescheinigung missbräuchlich oder betrügerisch erwirkt worden ist, jedoch beträgt in diesen Fällen die Frist zwei Jahre.

(2) Die Aufforderung zur Entrichtung der in Artikel 8 Absätze 1 und 2 genannten Beträge ist an den bürgenden Verband frühestens drei Monate und spätestens zwei Jahre nach dem Tage der Mitteilung an den Verband zu richten, dass das Carnet nicht oder nur unter Vorbehalt erledigt oder die Erledigungsbescheinigung missbräuchlich oder betrügerisch erwirkt worden ist. Ist jedoch innerhalb der genannten Frist von zwei Jahren die Sache zum Gegenstand eines gerichtlichen Verfahrens gemacht worden, so muss die Zahlungsaufforderung binnen einem Jahr nach dem Tage ergehen, an dem die gerichtliche Entscheidung rechtskräftig geworden ist.

(3) Der bürgende Verband hat die geforderten Beträge binnen drei Monaten nach dem Tage der Zahlungsaufforderung zu entrichten. Die entrichteten Beträge werden dem bürgenden Verband erstattet, wenn innerhalb von zwei Jahren nach dem Tage der Zahlungsaufforderungen ein die Zollbehörden zufrieden stellender Nachweis erbracht worden ist, dass bei dem betreffenden Transport eine Unregelmäßigkeit nicht begangen wurde."

12 Artikel 37 des TIR-Übereinkommens lautet:

„Kann nicht ermittelt werden, wo die Unregelmäßigkeit begangen worden ist, so gilt sie als im Gebiet der Vertragspartei begangen, in dem sie festgestellt worden ist."

Gemeinschaftsrecht

13 Für die Anwendung des TIR-Übereinkommens stellt die Europäische Gemeinschaft ein einheitliches Zollgebiet dar.

14 Artikel 454 der Durchführungsverordnung enthält besondere Bestimmungen zum TIR-Übereinkommen und zum Brüsseler Zollübereinkommen vom 6. Dezember 1961 über das Carnet ATA für die vorübergehende Verwendung von Waren (im Folgenden: ATA-Übereinkommen). Dieser Artikel lautet:

„(1) Dieser Artikel gilt unbeschadet der die Haftung der bürgenden Verbände betreffenden besonderen Bestimmungen des TIR-Übereinkommens und des ATA-Übereinkommens.

(2) Wird im Zusammenhang mit einem Transport mit Carnet TIR oder einem Versandvorgang mit Carnet ATA in einem bestimmten Mitgliedstaat eine Zuwiderhandlung festgestellt, so erhebt dieser Mitgliedstaat die Zölle und anderen gegebenenfalls zu entrichtenden Abgaben unbeschadet strafrechtlicher Maßnahmen gemäß den gemeinschaftlichen oder innerstaatlichen Vorschriften.

(3) Kann nicht festgestellt werden, in welchem Gebiet die Zuwiderhandlung begangen worden ist, so gilt sie als in dem Mitgliedstaat begangen, in dem sie festgestellt worden ist, es sei denn, die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens oder der Ort, an dem die Zuwiderhandlung tatsächlich begangen wurde, wird den Zollbehörden innerhalb der gemäß Artikel 455 Absatz 1 vorgeschriebenen Frist glaubhaft nachgewiesen.

Gilt die Zuwiderhandlung in Ermangelung eines solchen Nachweises als in dem Mitgliedstaat begangen, in dem sie festgestellt worden ist, so werden die für die betreffenden Waren geltenden Zölle und anderen Abgaben von diesem Mitgliedstaat nach den gemeinschaftlichen oder innerstaatlichen Vorschriften erhoben.

Wird später festgestellt, in welchem Mitgliedstaat die Zuwiderhandlung tatsächlich begangen worden ist, so werden die Zölle und anderen Abgaben mit Ausnahme der nach Unterabsatz 2 als eigene Einnahmen der Gemeinschaft erhobenen Abgaben, denen die Waren in dem betreffenden Mitgliedstaat unterliegen, diesem von dem Mitgliedstaat erstattet, der sie ursprünglich erhoben hatte. In diesem Fall wird ein etwaiger Mehrbetrag der Person erstattet, die die Abgaben ursprünglich entrichtet hatte.

Ist der Betrag der Zölle und anderen Abgaben, die ursprünglich von dem Mitgliedstaat erhoben und erstattet worden sind, in dem sie entrichtet worden waren, niedriger als der Betrag der Zölle und anderen Abgaben, die in dem Mitgliedstaat geschuldet werden, in dem die Zuwiderhandlung tatsächlich begangen wurde, so wird der Differenzbetrag nach den geltenden gemeinschaftlichen oder innerstaatlichen Vorschriften erhoben.

Die Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten treffen die nötigen Vorkehrungen zur Bekämpfung von Zuwiderhandlungen und zu deren wirksamer Ahndung."

15 Artikel 455 der Durchführungsverordnung bestimmt:

„(1) Wird im Verlauf oder anlässlich einer Beförderung mit Carnet TIR oder eines Versands mit Carnet ATA festgestellt, dass eine Zuwiderhandlung begangen

worden ist, so teilen die Zollbehörden dies dem Inhaber des Carnet TIR oder des Carnet ATA sowie dem bürgenden Verband innerhalb der in Artikel 11 Absatz 1 des TIR-Übereinkommens oder in Artikel 6 Absatz 4 des ATA-Übereinkommens vorgeschriebenen Frist mit.

(2) Der Nachweis für die ordnungsgemäße Durchführung der Beförderung mit Carnet TIR oder des Versands mit Carnet ATA im Sinne des Artikels 454 Absatz 3 erster Unterabsatz ist innerhalb der in Artikel 11 Absatz 2 des TIR-Übereinkommens oder Artikel 7 Absätze 1 und 2 des ATA-Übereinkommens vorgeschriebenen Frist zu erbringen.

(3) Der Nachweis kann den Zollbehörden insbesondere erbracht werden:

a) durch Vorlage eines von den Zollbehörden bescheinigten Papiers, aus dem hervorgeht, dass die Waren der Bestimmungsstelle gestellt worden sind. Dieses Papier muss Angaben zur Identifizierung der Waren enthalten;

oder

b) durch Vorlage eines in einem Drittland ausgestellten Zollpapiers über die Überführung in den zoll- und steuerrechtlich freien Verkehr oder eine Abschrift oder Fotokopie dieses Papiers; diese Abschrift oder Fotokopie muss entweder von der Stelle, die das Original abgezeichnet hat, oder einer Behörde des betreffenden Drittlandes oder einer Behörde eines Mitgliedstaats beglaubigt worden sein. Dieses Papier muss Angaben zur Identifizierung der Waren enthalten;

oder

c) im Falle des ATA-Übereinkommens durch die in Artikel 8 des Übereinkommens genannten Beweismittel."

16 Artikel 457 der Durchführungsverordnung lautet:

„Wenn eine Warensendung in das Zollgebiet der Gemeinschaft gelangt oder bei einer Abgangsstelle im Zollgebiet der Gemeinschaft beginnt, wird oder ist der bürgende Verband nach Artikel 8 Absatz 4 des TIR-Übereinkommens gegenüber den Zollbehörden jedes Mitgliedstaats haftbar, durch deren Gebiet die Waren im TIR-Verfahren bis zum Ort des Verbringens aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft oder bis zu der in diesem Zollgebiet gelegenen Bestimmungsstelle befördert werden."

17 Die Artikel 454 und 455 der Durchführungsverordnung wurden durch die Verordnung (EG) Nr. 2787/2000 der Kommission vom 15. Dezember 2000 (ABl. L 330, S. 1) geändert.

18 Die zwölfte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2787/2000 lautet wie folgt:

„Es sind einige sachliche Berichtigungen der Verweisungen auf das TIR-Übereinkommen vorzunehmen."

19 Artikel 1 Nummer 54 der Verordnung Nr. 2787/2000 hat folgenden Wortlaut:

„In Artikel 454 Absatz 3 Unterabsatz 1 werden die Worte ‚gemäß Artikel 455 Absatz 1' durch die Worte ‚gemäß Artikel 455 Absatz 2' ersetzt."

20 Artikel 1 Nummer 55 der Verordnung Nr. 2787/2000 lautet wie folgt:

„In Artikel 455 Absatz 2 werden die Worte ‚in Artikel 11 Absatz 2 des TIR-Übereinkommens' durch die Worte ‚in Artikel 11 Absatz 3 des TIR-Übereinkommens' ersetzt."

21 Gemäß Artikel 4 Absatz 2 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 2787/2000 gelten diese Bestimmungen ab dem 1. Juli 2001.

Die gegenseitige Unterstützung der Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten

22 Diese Unterstützung ist vorgesehen in der Verordnung (EWG) Nr. 1468/81 des Rates vom 19. Mai 1981 betreffend die gegenseitige Unterstützung der Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit dieser Behörden mit der Kommission, um die ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und der Agrarregelung zu gewährleisten (ABl. L 144, S. 1), in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 945/87 des Rates vom 30. März 1987 (ABl. L 90, S. 3, im Folgenden: Verordnung Nr. 1468/81).

23 Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1468/81 bestimmt:

„Auf Antrag der ersuchenden Behörde werden von der ersuchten Behörde die geeigneten Ermittlungen über Vorgänge durchgeführt oder veranlasst, die der Zoll- oder der Agrarregelung zuwiderlaufen oder diesen Regelungen nach Ansicht der ersuchenden Behörde zuwiderlaufen.

Bei diesen Ermittlungen verfährt die ersuchte Behörde oder die von ihr befasste Verwaltungsbehörde so, als ob sie in Erfüllung eigener Aufgaben oder auf Ersuchen einer anderen Behörde ihres Staates handeln würde.

Die ersuchte Behörde teilt der ersuchenden Behörde das Ergebnis ihrer Ermittlungen mit."

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

24 Aus dem Vorlagebeschluss geht hervor, dass das britische Transportunternehmen Freight Forwarding Services (im Folgenden: FFS) am 23. März 1994 als Inhaber eines von der Freight Transport Association Ltd, einem der IRU angehörenden britischen Verband, ausgestellten Carnet TIR beim Hauptzollamt als Abgangsstelle eine aus der Schweiz kommende Ladung von 12,5 Millionen Zigaretten abfertigen ließ, die über die Bestimmungszollstelle Algeciras (Spanien) nach Marokko befördert werden sollte.

25 Nach den Ausführungen des vorlegenden Gerichts ist der BGL ein gemäß Artikel 6 des TIR-Übereinkommens als bürgender Verband zugelassener Verein deutschen Rechts. Seine Bürgschaft für den Inhaber eines Carnet TIR sei auf einen Betrag von 175 000 ECU beschränkt. Da es sich um eine selbstschuldnerische Bürgschaft im Sinne des deutschen Rechts handele, könne der BGL das Hauptzollamt nicht darauf verweisen, zunächst den Inhaber des Carnet TIR in Anspruch zu nehmen. Habe der BGL aufgrund der Bürgschaft zu leisten, so habe er ein Rückgriffsrecht aus einem Garantievertrag mit der IRU. Diese habe ihrerseits einen Versicherungsvertrag mit dem internationalen Versichererpool abgeschlossen, dem die Préservatrice Foncière Tiard SA (im Folgenden: PFA), die Streithelferin des Ausgangsverfahrens, angehöre.

26 Als Frist für die Gestellung der Ware bei der Zollstelle von Algeciras war der 28. März 1994 festgelegt worden. Eine Erledigungsbestätigung der Bestimmungszollstelle ging beim Hauptzollamt nicht ein. Auf dessen Anfrage teilte die Bestimmungszollstelle am 13. Juli 1994 jedoch mit, dass die Ware dort nicht gestellt worden sei. In dem später aufgefundenen, der IRU zugegangenen Original-Carnet befindet sich ein gefälschter Stempel dieser Zollstelle mit dem Datum des 28. März 1994.

27 Das Hauptzollamt teilte dem BGL mit Schreiben vom 16. August 1994 die Nichterledigung des Carnet mit. Es übersandte der FFS auf dem Postweg durch Einschreiben mit Rückschein einen Steuerbescheid vom 16. August 1994 über Abgaben in Höhe von 3 197 500 DM wegen des streitgegenständlichen Transports. Die FFS zahlte diesen Betrag nicht.

28 Mit der im Februar 1996 vor dem Landgericht Frankfurt am Main erhobenen Klage verlangte das Hauptzollamt vom BGL wegen der Abgabenforderung aus dem unerledigten Carnet den Höchstbetrag der Bürgschaft von 334 132,75 DM nebst Verzugszinsen. In seiner am 8. Mai 1996 eingereichten Klagebeantwortung trug der BGL vor, dass die streitige Zigarettenlieferung in Spanien entladen worden sei, und bot als Beweis für diese Behauptung Zeugen an. Falls dies be-

wiesen würde, so das vorlegende Gericht, wäre der spanische, nicht aber der deutsche Staat Gläubiger der von der FFS geschuldeten Abgaben, und in diesem Fall wäre die Bürgschaftsklage unbegründet. Das Landgericht und — im Berufungsverfahren — das Oberlandesgericht Frankfurt am Main gaben jedoch dem Antrag des Hauptzollamts statt.

29 Der BGL legte Revision beim Bundesgerichtshof ein. Im Rahmen dieses Verfahrens wirft der Bundesgerichtshof die Frage auf, ob das für den BGL als Bürgen aus § 768 des deutschen Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) folgende Recht, den Ort der Zuwiderhandlung nachzuweisen, aufgrund des Ablaufs der Nachweisfrist ausgeschlossen ist. Er führt hierzu aus, dass der BGL diesen Einwand erstmals mit Schriftsatz vom 8. Mai 1996 im Verfahren vor dem Landgericht Frankfurt am Main vorgebracht habe, obwohl das Hauptzollamt ihm mit Schreiben vom 16. August 1994 die Nichterledigung des Carnet TIR mitgeteilt habe.

30 Der Bundesgerichtshof führt aus, im vorliegenden Fall stehe das mit einem gefälschten Stempel der Bestimmungszollstelle versehene Carnet TIR nicht einer missbräuchlich oder betrügerisch erwirkten Erledigungsbescheinigung im Sinne von Artikel 11 Absatz 1 Satz 2 des TIR-Übereinkommens gleich. Somit sei Artikel 11 Absatz 1 Satz 1 anwendbar, und die Frist für die Mitteilung der Nichterledigung an den bürgenden Verband betrage ein Jahr ab Annahme des Carnet TIR.

31 Das vorlegende Gericht ist der Auffassung, dass die anzuwendenden Vorschriften unklar seien. Es verweist auf das Urteil vom 23. März 2000 in den Rechtssachen C-310/98 und C-406/98 (Met-Trans und Sagpol, Slg. 2000, I-1797), in dem der Gerichtshof in Randnummer 44 festgestellt habe, dass Artikel 454 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Durchführungsverordnung für die Dauer der betreffenden Frist eindeutig auf Artikel 455 Absatz 1 derselben Verordnung verweise und die

letztgenannte Vorschrift ihrerseits für die Dauer der darin festgelegten Frist auf Artikel 11 Absatz 1 des TIR-Übereinkommens verweise. In Artikel 11 Absatz 1 des TIR-Übereinkommens sei nur eine Frist genannt, nämlich eine Frist von einem Jahr. Dieses Urteil betreffe jedoch nicht die für den bürgenden Verband geltende Nachweisfrist.

32 Der Bundesgerichtshof hat daher das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof die folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. a) Gilt die Frist, die in Artikel 454 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 2454/93 für den Nachweis des tatsächlichen Ortes der Zuwiderhandlung festgelegt ist, auch für den Fall, dass ein Mitgliedstaat unter Berufung auf Artikel 454 Absätze 2 und 3 Unterabsätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 2454/93 eine Abgabenforderung gegen den bürgenden Verband einklagt und dieser im Rechtsstreit nachweisen will, dass der Ort, an dem die Zuwiderhandlung tatsächlich begangen wurde, in einem anderen Mitgliedstaat liegt?

   b) Für den Fall, dass der Gerichtshof die Frage 1 a bejaht:

      aa) Gilt in einem solchen Fall die einjährige Frist der Artikel 454 Absatz 3 Unterabsatz 1 und 455 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2454/93 in Verbindung mit Artikel 11 Absatz 1 Satz 1 des TIR-Übereinkommens oder die zweijährige Frist des Artikels 455 Absatz 2 der genannten Verordnung in Verbindung mit Artikel 11 Absatz 2 Satz 1 des TIR-Übereinkommens?

bb) Gilt die Nachweisfrist in dem in Frage 1 a geschilderten Fall in der Weise, dass der bürgende Verband seine unter Beweis gestellte Behauptung, die Zuwiderhandlung sei tatsächlich in einem anderen Mitgliedstaat begangen worden, innerhalb der Frist in den Rechtsstreit einführen muss und, falls dies nicht geschieht, mit dem Nachweis ausgeschlossen ist?

2. a) Ist nach den Artikeln 454 und 455 der Verordnung Nr. 2454/93 derjenige Mitgliedstaat, der eine Zuwiderhandlung im Zusammenhang mit einem Transport mit Carnet TIR feststellt, gegenüber dem bürgenden Verband verpflichtet, über die Mitteilungen gemäß Artikel 455 Absatz 1 der genannten Verordnung und eine Suchanzeige an die Bestimmungszollstelle hinaus zu ermitteln, wo die Zuwiderhandlung tatsächlich begangen wurde und wer die Zollschuldner im Sinne des Artikels 203 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2913/92 sind, indem er einen anderen Mitgliedstaat um Amtshilfe bei der Aufklärung des Sachverhalts bittet (vgl. Verordnung Nr. 1468/81)?

b) Falls der Gerichtshof die Frage 2 a bejaht:

aa) Gilt bei Verletzung einer solchen Ermittlungspflicht die Zuwiderhandlung nicht gemäß Artikel 454 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 2454/93 als in dem Mitgliedstaat begangen, der sie festgestellt hat?

bb) Hat der Mitgliedstaat, der die Zuwiderhandlung festgestellt hat, bei Inanspruchnahme des bürgenden Verbandes die Erfüllung einer solchen Ermittlungspflicht darzulegen und zu beweisen?

Vorlagefragen

33 Die Frage 1 ist in ihren Teilen a und b bb gemeinsam zu prüfen.

Zur Frage 1 a, betreffend die Anwendung der Frist für den Nachweis des tatsächlichen Ortes der Zuwiderhandlung auf den bürgenden Verband, und Buchstabe b bb, betreffend die Natur dieser Frist

34 Mit seiner Frage 1 a und b bb möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob die Frist im Sinne von Artikel 454 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Durchführungsverordnung, innerhalb deren der Nachweis, dass der Ort, an dem die Zuwiderhandlung begangen worden ist, in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen liegt, der die Abgaben erhebt, für einen bürgenden Verband gilt, gegen den ein Mitgliedstaat eine Abgabenforderung einklagt, und ob der bürgende Verband diesen Nachweis innerhalb dieser Frist zu führen hat und andernfalls mit dem Nachweis ausgeschlossen ist.

Beim Gerichtshof eingereichte Erklärungen

35 Der BGL macht geltend, dass ein bürgender Verband berechtigt sei, den Nachweis des Ortes der Zuwiderhandlung zu führen, dass jedoch die Frist im Sinne von Artikel 454 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Durchführungsverordnung für ihn nicht gelte. Denn das Recht, diesen Nachweis zu führen, stehe ihm nach deutschem Recht zu, das auf den zwischen dem deutschen Staat und dem BGL geschlossenen Bürgschaftsvertrag anwendbar sei, und zwar nach § 768 BGB,

wonach dem Bürgen die gleichen Einwände wie dem Hauptschuldner zustünden. Letzterer habe aber das Recht, diesen Nachweis zu führen. Im Übrigen unterliege das Recht des Bürgen, die gleichen Einwände wie der Hauptschuldner zu erheben, keiner Frist.

36 In der mündlichen Verhandlung hat der BGL darauf hingewiesen, wie wichtig es für ihn sei, den Nachweis zu führen, dass die Zuwiderhandlung in einem anderen Mitgliedstaat begangen worden sei, denn nach dem Bürgschaftsvertrag bürge er für Schulden aufgrund eines TIR-Transportes nur gegenüber der Bundesrepublik Deutschland. Im Übrigen beziehe sich die Erstattungsregelung des Artikels 454 Absatz 3 Unterabsatz 3 der Durchführungsverordnung nur auf den Hauptschuldner der Zollschuld und nicht auf den bürgenden Verband.

37 Die PFA vertritt ebenfalls die Ansicht, dass der bürgende Verband berechtigt sei, den Nachweis des Ortes der Zuwiderhandlung zu führen. Die in Artikel 455 der Durchführungsverordnung vorgesehene Mitteilung der Zuwiderhandlung an den bürgenden Verband deute darauf hin, dass dieser berechtigt sei, diesen Nachweis zu führen. Die Verweisung auf Artikel 11 des TIR-Übereinkommens, der in allen drei Absätzen vom bürgenden Verband spreche, bestätige diese Ansicht.

38 Die Nachweisberechtigung des bürgenden Verbandes zwinge zu der Schlussfolgerung, dass die in Artikel 454 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Durchführungsverordnung vorgesehene Frist für einen solchen Verband gelte. Andernfalls hätte es nahe gelegen, ausdrücklich eine abweichende Fristenregelung festzulegen. Auch diese Ansicht werde durch den Verweis auf das TIR-Übereinkommen bestätigt.

39 Zur Natur der Frist macht die PFA geltend, bei dieser handele es sich nicht um eine Ausschlussfrist, sondern um eine unverbindliche Ordnungsfrist, denn dem gesamten materiellen Zollrecht liege der Gedanke zugrunde, dass die Zollschuld

vom richtigen Zollschuldner an den richtigen Zollgläubiger gezahlt werden solle. Die materielle Richtigkeit müsse sich deshalb im Ergebnis stets gegen subsidiäre formale Hilfserwägungen wie widerlegbare Vermutungen durchsetzen.

40 Das Hauptzollamt und die deutsche Regierung vertreten dagegen die Auffassung, der bürgende Verband sei nicht berechtigt, den Ort der Zuwiderhandlung nachzuweisen, so dass die Frist des Artikels 454 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Durchführungsverordnung nicht für ihn gelte. Die Möglichkeit der Führung dieses Nachweises sei nämlich weder im TIR-Übereinkommen noch in der Durchführungsverordnung vorgesehen.

41 Die deutsche Regierung führt aus, falls man dem bürgenden Verband in einem Zivilrechtsstreit mit den Zollbehörden den Nachweis des Ortes der Zuwiderhandlung zugestehen würde, würde dies dazu führen, dass zwei verschiedene Gerichtsbarkeiten mit der gleichen Frage befasst würden und einander widersprechende Entscheidungen erlassen könnten. Denn für den Rechtsstreit über die Erhebung der vom Inhaber des Carnet TIR geschuldeten Zollschuld sei die Finanzgerichtsbarkeit zuständig, während für den Rechtsstreit wegen der vom bürgenden Verband geschuldeten Beträge die Zivilgerichtsbarkeit zuständig sei, da die entsprechende Klage auf dem Bürgschaftsvertrag beruhe. Diese Gerichte könnten zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangen.

42 Daher sei Artikel 454 der Durchführungsverordnung unter Berücksichtigung des Zweckes der Bürgschaft auszulegen, damit die Feststellungen der Finanzgerichtsbarkeit in Bezug auf den Ort der Zuwiderhandlung nicht durch abweichende Feststellungen der Zivilgerichtsbarkeit in Frage gestellt würden. Folglich könne der Bürge nicht die gleichen Einwände wie der Hauptschuldner erheben und im vorliegenden Fall nicht den Nachweis des Ortes der Zuwiderhandlung führen.

43 Für den Fall, dass der Gerichtshof feststellen sollte, dass der bürgende Verband über eine Frist zur Führung eines derartigen Nachweises verfüge, machen das Hauptzollamt und die deutsche Regierung geltend, dass es sich um eine Ausschlussfrist handele. Die deutsche Regierung führt aus, wenn eine Ordnungsfrist angenommen werde, so stünde dem bürgenden Verband nach deutschem Recht bei einem Rechtsstreit mit den Zollbehörden die regelmäßige Verjährungsfrist von 30 Jahren für den Nachweis des Ortes der Zuwiderhandlung zur Verfügung, womit die gewünschte Rechtssicherheit im Verhältnis zwischen dem Bürgen und den Zollbehörden nicht gewährleistet wäre. Darüber hinaus ergäbe sich ein offener Regelungswiderspruch zu dem Fall, in dem Artikel 11 Absatz 1 des TIR-Übereinkommens unmittelbar anwendbar sei.

44 Die Kommission hat in der mündlichen Verhandlung die Ansicht vertreten, dass weder das TIR-Übereinkommen noch die Durchführungsverordnung den bürgenden Verband daran hinderten, nach deutschem Recht die Einwände geltend zu machen, auf die sich der Hauptschuldner berufen könne, und dass der Verband im Ausgangsverfahren den Nachweis des Ortes der Zuwiderhandlung führen könne. Allerdings verlange das Gemeinschaftsrecht, dass dieser Nachweis innerhalb der Frist des Artikels 454 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Durchführungsverordnung geführt werde. Diese Frist müsse eine Ausschlussfrist sein, denn es gebe keinen Grund, einen bürgenden Verband dann, wenn er gerichtlich in Anspruch genommen werde, besser zu stellen, als wenn dies nicht der Fall sei.

Antwort des Gerichtshofes

45 Die Rechte und Pflichten des BGL bestimmen sich sowohl nach dem TIR-Übereinkommen als auch nach dem Gemeinschaftsrecht und dem dem deutschen Recht unterliegenden Bürgschaftsvertrag, den der BGL mit der Bundesrepublik Deutschland geschlossen hat.

46 Die Durchführungsverordnung gilt nach ihrem Artikel 454 Absatz 1 unbeschadet der die Haftung der bürgenden Verbände betreffenden besonderen Bestimmungen des TIR-Übereinkommens.

47 Keine Bestimmung des TIR-Übereinkommens regelt ausdrücklich die Frage, ob der bürgende Verband den Nachweis des Ortes einer Zuwiderhandlung führen kann. Artikel 8 Absatz 1 dieses Übereinkommens führt nur einige Verpflichtungen an, die die bürgenden Verbände gegenüber den Parteien dieses Übereinkommens übernehmen müssen, wenn sie die Bewilligung für die Ausgabe von Carnets TIR beantragen. Im Übrigen regelt Artikel 11 Absatz 3 dieses Übereinkommens nur den Nachweis von Zuwiderhandlungen bei einem Transport.

48 Nach deutschem Recht stehen einem Bürgen die gleichen Einwände zu wie dem Hauptschuldner. Wäre allein deutsches Recht auf das Ausgangsverfahren anwendbar, so wäre der BGL berechtigt — soweit der zwischen den Parteien geschlossene Bürgschaftsvertrag dem nicht entgegensteht —, den Nachweis des Ortes der Zuwiderhandlung unter Beachtung der im deutschen Recht vorgesehenen Fristen zu führen.

49 Im vorliegenden Fall ist jedoch zu prüfen, ob die Durchführungsverordnung, die gemäß Artikel 189 Absatz 2 EG-Vertrag (jetzt Artikel 249 Absatz 2 EG) unmittelbar anwendbar ist, Bestimmungen enthält, die dem Recht des bürgenden Verbandes entgegenstehen, den Nachweis des Ortes der Zuwiderhandlung zu erbringen, oder die für die volle Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts unerlässliche Modalitäten der Ausübung dieses Rechts vorsehen.

50 In Bezug auf das Recht, den Nachweis des Ortes der Zuwiderhandlung zu erbringen, regeln die Artikel 454 und 455 der Durchführungsverordnung nicht, wer

diesen Nachweis führen muss oder kann, und schließen zumindest nicht aus, dass der bürgende Verband diesen Nachweis führen kann.

51 Im Übrigen verweist Artikel 455 der Durchführungsverordnung auf Artikel 11 des TIR-Übereinkommens, der in allen drei Absätzen ausschließlich auf den bürgenden Verband Bezug nimmt. Daher ist Artikel 455 so auszulegen, dass er den bürgenden Verband nicht daran hindert, einen derartigen Nachweis zu führen.

52 Ferner stellt die Beachtung der Verteidigungsrechte in jedem Verfahren, das gegen eine Person eröffnet worden ist und das mit einer diese beschwerenden Maßnahme abgeschlossen werden kann, und insbesondere in einem Verfahren, das zu Sanktionen führen kann, einen wesentlichen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts dar. Dieser Grundsatz verlangt, dass jede möglicherweise von einer Sanktion betroffene Person in zweckdienlicher Weise ihre Auffassung zu den einzelnen Gesichtspunkten darlegen kann, auf die die Verhängung der Sanktion gestützt wird, und jeden ihrer Verteidigung dienenden Nachweis führen kann (in diesem Sinne Urteile vom 29. Juni 1994 in der Rechtssache C-135/92, Fiskano/Kommission, Slg. 1994, I-2885, Randnrn. 39 und 40, sowie vom 21. März 1990 in der Rechtssache C-142/87, Belgien/Kommission, „Tubemeuse", Slg. 1990, I-959, Randnrn. 46 und 47).

53 Nach allem ist Artikel 454 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Durchführungsverordnung dahin auszulegen, dass er einen bürgenden Verband nicht daran hindert, den Nachweis des Ortes der Zuwiderhandlung zu führen.

54 Was die Frist angeht, innerhalb deren ein derartiger Nachweis zu führen ist, so ist zu beachten, dass mit diesem Nachweis die Zuständigkeit des Mitgliedstaats, der die Abgaben erhebt, dadurch bestritten werden soll, dass der Mitgliedstaat benannt wird, der für die Erhebung dieser Abgaben zuständig ist, wenn die Vermutung hinsichtlich des Ortes der Zuwiderhandlung widerlegt wird.

55 Dieser andere Mitgliedstaat muss rasch bestimmt werden, damit er die für die Erhebung der geschuldeten Beträge erforderlichen Maßnahmen ergreifen kann. Daher würde die volle Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts beeinträchtigt, wenn die Frage der Nachweisfrist ausschließlich nationalem Recht unterläge, das möglicherweise eine Frist vorsieht, die zu lang ist, um die Erhebung der in einem anderen Mitgliedstaat geschuldeten Beträge rechtlich und tatsächlich zu ermöglichen.

56 Somit ist Artikel 454 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Durchführungsverordnung dahin auszulegen, dass die in dieser Bestimmung vorgesehene Frist für den bürgenden Verband gilt, gegen den ein Mitgliedstaat eine Abgabenforderung auf der Grundlage des Bürgschaftsvertrags, den der Verband mit diesem Staat nach dem TIR-Übereinkommen geschlossen hat, einklagt und der den Nachweis des Ortes der Zuwiderhandlung führen möchte.

57 Dieser Zweck, dem Gemeinschaftsrecht volle Wirksamkeit zu verschaffen, verlangt, dass es sich bei dieser Frist um eine Ausschlussfrist in dem Sinne handelt, dass der betroffene bürgende Verband den Nachweis des Ortes der Zuwiderhandlung innerhalb der in Artikel 454 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Durchführungsverordnung vorgesehenen Frist führt und andernfalls mit dem Nachweis ausgeschlossen ist.

58 Daher ist auf die Frage 1 a und 1 b bb zu antworten, dass Artikel 454 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Durchführungsverordnung einen bürgenden Verband, gegen den ein Mitgliedstaat eine Abgabenforderung auf der Grundlage des Bürgschaftsvertrags einklagt, den der Verband mit diesem Mitgliedstaat nach dem TIR-Übereinkommen geschlossen hat, nicht hindert, den Nachweis des Ortes der Zuwiderhandlung zu führen, sofern dieser Nachweis innerhalb der in dieser Bestimmung vorgesehenen Frist, bei der es sich um eine Ausschlussfrist handelt, geführt wird.

Zur Frage 1 b aa, betreffend die Nachweisfrist

59 Mit seiner Frage 1 b aa möchte das vorlegende Gericht wissen, auf welche Frist Artikel 454 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Durchführungsverordnung verweist.

Beim Gerichtshof eingereichte Erklärungen

60 Die Beteiligten des Ausgangsverfahrens, die deutsche Regierung und die Kommission bezeichnen die einschlägigen Bestimmungen in dieser Hinsicht übereinstimmend als unklar und inkonsistent. Der in Artikel 454 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Durchführungsverordnung enthaltene Verweis auf deren Artikel 455 Absatz 1 und damit auf Artikel 11 Absatz 1 des TIR-Übereinkommens sei falsch und durch die Verordnung Nr. 2787/2000, die jedoch im Ausgangsverfahren nicht anwendbar sei, ausdrücklich korrigiert worden. Ferner wurde darauf hingewiesen, dass die letztgenannte Verordnung die Lage kaum verbessere, da sie selbst erneut auf eine Bestimmung verweise, die mehrere Fristen enthalte.

61 Im vorliegenden Verfahren kämen Fristen von drei Monaten, einem Jahr oder zwei Jahren in Betracht, je nachdem, auf welchen Teil des Artikels 11 des TIR-Übereinkommens der Verweis in Artikel 455 Absatz 1 der Durchführungsverordnung bezogen werde.

62 Der BGL und die PFA vertreten die Ansicht, im Ausgangsverfahren gelte gemäß Artikel 454 Absatz 3 Unterabsatz 1 in Verbindung mit Artikel 455 Absatz 2 der Durchführungsverordnung und Artikel 11 Absatz 3 Satz 2 des TIR-Übereinkommens eine Nachweisfrist von zwei Jahren. Nach Ansicht des BGL

müssen diese Bestimmungen sinnvoll und konsistent ausgelegt werden. Die PFA weist darauf hin, dass wegen der Sanktionswirkung der Nachweisfrist die für den bürgenden Verband günstigste Regelung, nämlich die Bestimmung in der durch die Verordnung Nr. 2787/2000 geänderten Fassung, heranzuziehen sei. Das Hauptzollamt und die deutsche Regierung sind dagegen der Ansicht, dass, wenn für den bürgenden Verband eine Nachweismöglichkeit bestehe, die Frist zur Führung dieses Nachweises ein Jahr betrage, wie der Gerichtshof im Urteil Met-Trans und Sagpol entschieden habe.

Antwort des Gerichtshofes

63 Es ist festzustellen, dass die in Rede stehenden Bestimmungen unklar und inkonsistent sind.

64 Wie Generalanwalt Mischo in Nummer 43 seiner Schlussanträge in der Rechtssache Met-Trans und Sagpol ausgeführt hat, ist die Annahme berechtigt, dass der Gesetzgeber in Artikel 454 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Durchführungsverordnung versehentlich auf Artikel 455 Absatz 1 verwiesen hat und dass auf Artikel 455 Absatz 2 dieser Verordnung hätte verwiesen werden müssen.

65 Denn in Artikel 455 Absatz 1 ist keine Frist für den Nachweis des Ortes der Zuwiderhandlung erwähnt, sondern die Frist geregelt, innerhalb deren die Zollbehörden den Inhaber des Carnet TIR oder den bürgenden Verband von einer Zuwiderhandlung unterrichten müssen. Dagegen regelt Artikel 455 Absatz 2 die Frist für den Nachweis der ordnungsgemäßen Durchführung der Beförderung mit Carnet TIR, und für den Nachweis des Ortes einer Zuwiderhandlung erscheint ein Verweis auf die letztgenannte Bestimmung konsistenter.

66 Ferner wäre, wenn Artikel 454 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Durchführungsverordnung so auszulegen wäre, dass er tatsächlich auf Artikel 455 Absatz 1 dieser Verordnung verweist, die Frist für den Nachweis des Ortes der Zuwiderhandlung die gleiche, wie sie für die Mitteilung der Zuwiderhandlung vorgesehen ist, und sie begänne zum selben Zeitpunkt zu laufen; sie betrüge daher ein Jahr ab Annahme des Carnet TIR. Falls die Zollbehörden eine Zuwiderhandlung am letzten Tag dieser Frist mitteilen, würde dies genügen, um es dem bürgenden Verband tatsächlich unmöglich zu machen, den erwähnten Nachweis zu führen.

67 Im Übrigen ist die Durchführungsverordnung durch die Verordnung Nr. 2787/2000 mit dem ausdrücklichen Hinweis in deren zwölfter Begründungserwägung, dass „einige sachliche Berichtigungen der Verweisungen auf das TIR-Übereinkommen vorzunehmen [sind]", im Sinne der von Generalanwalt Mischo in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Met-Trans und Sagpol vertretenen Auslegung geändert worden.

68 In Betracht kommt sodann die Dreimonatsfrist. Eine Frist von drei Monaten nach dem Tag der Zahlungsaufforderung ist in Artikel 11 Absatz 3 des TIR-Übereinkommens vorgesehen, auf den Artikel 454 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Durchführungsverordnung unter Berücksichtigung der mit der Verordnung Nr. 2787/2000 erfolgten Änderung verweist. Eine Frist von drei Monaten ist im Übrigen in einem von den Mitgliedstaaten geschlossenen und vom Transitausschuss der Gemeinschaft angenommenen Verwaltungsabkommen als anwendbar erachtet worden (vgl. hierzu die Schlussanträge von Generalanwalt Mischo in der Rechtssache Met-Trans und Sagpol). Schließlich scheint in diesem Bereich eine kurze Frist den Vorzug zu verdienen, damit der Mitgliedstaat schnell bestimmt werden kann, der die Zahlung der Abgaben zu verlangen hat, und auf diese Weise Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Forderungsverjährung vermieden werden können.

69 Die mit der Verordnung Nr. 2787/2000 erfolgte Änderung ist jedoch erst am 1. Juli 2001 in Kraft getreten. Sie ist daher im Ausgangsverfahren nicht anwendbar.

70 Zudem regelt Artikel 11 Absatz 3 des TIR-Übereinkommens in zwei Sätzen Fristen mit unterschiedlicher Dauer. Die in Satz 1 genannte Frist von drei Monaten ist eine Zahlungsfrist, während die in Satz 2 genannte Frist von zwei Jahren ab dem Tag der von den Zollbehörden an den bürgenden Verband gerichteten Zahlungsaufforderung für den Nachweis gilt, dass bei dem betreffenden Transport keine Unregelmäßigkeit begangen wurde. Daher steht nicht mit Gewissheit fest, dass der Verweis auf diese Bestimmung nur die erstgenannte Frist betrifft.

71 Da die im Ausgangsverfahren anwendbaren Bestimmungen offensichtlich fehlerhaft sind und mehrere in Betracht kommende Fristen vorsehen, ist daran zu erinnern, dass der Grundsatz der Rechtssicherheit einen allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts darstellt, der u. a. verlangt, dass eine Abgabenregelung klar und deutlich ist, damit der Abgabenpflichtige seine Rechte und Pflichten unzweideutig erkennen und sich darauf einstellen kann (Urteile vom 9. Juli 1981 in der Rechtssache 169/80, Gondrand Frères und Garancini, Slg. 1981, 1931, Randnr. 17, vom 22. Februar 1989 in den Rechtssachen 92/87 und 93/87, Kommission/Frankreich und Vereinigtes Königreich, Slg. 1989, 405, Randnr. 22, und vom 13. Februar 1996 in der Rechtssache C-143/93, Van Es Douane Agenten, Slg. 1996, I-431, Randnr. 27).

72 Von den Fristen, die sich aus den verschiedenen Verweisen in den Artikeln 454 und 455 der Durchführungsverordnung in der zur Zeit des Sachverhalts des Ausgangsverfahrens geltenden Fassung ergeben, gilt daher für den bürgenden Verband die für diesen günstigste Frist, d. h. die Frist von zwei Jahren ab dem Tag der Zahlungsaufforderung an den bürgenden Verband.

73 Somit ist auf die Frage 1 b aa zu antworten, dass die Artikel 454 Absatz 3 Unterabsatz 1 und 455 Absatz 1 der Durchführungsverordnung dahin auszulegen sind, dass der bürgende Verband für den Nachweis des Ortes der Zuwiderhandlung über eine Frist von zwei Jahren ab dem Tag der an ihn gerichteten Zahlungsaufforderung verfügt.

Zur Frage 2 a, Bestehen einer Ermittlungspflicht des Mitgliedstaats

74 Mit seiner Frage 2 a möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Artikel 454 und 455 der Durchführungsverordnung den Mitgliedstaat, der eine Zuwiderhandlung im Zusammenhang mit einem Transport mit Carnet TIR feststellt, verpflichten, über die Mitteilungen gemäß Artikel 455 Absatz 1 der Durchführungsverordnung und eine Suchanzeige an die Bestimmungszollstelle hinaus zu ermitteln, wo die Zuwiderhandlung tatsächlich begangen wurde und wer die Zollschuldner sind, indem er einen anderen Mitgliedstaat um Amtshilfe bei der Aufklärung des Sachverhalts ersucht.

Beim Gerichtshof eingereichte Erklärungen

75 Der BGL und die PFA sind der Ansicht, ein Mitgliedstaat sei verpflichtet, den Ort der Zuwiderhandlung zu ermitteln. Diese Verpflichtung beruhe sowohl auf dem im deutschen Recht geltenden Grundsatz der Ermittlung von Amts wegen als

auch auf den Artikeln 454 und 455 der Durchführungsverordnung sowie dem TIR-Abkommen, insbesondere dessen Artikel 37.

76 Die Mitgliedstaaten verfügten über die notwendigen Instrumente, um die Erfüllung ihrer Verpflichtung zu eingehenden Ermittlungen zu gewährleisten, insbesondere die Verordnung Nr. 1468/81. So gebe deren Artikel 9 den deutschen Zollbehörden die Möglichkeit, an die Behörden des Vereinigten Königreichs ein Amtshilfeersuchen zu richten, damit insbesondere bei der FFS als Inhaber des Carnet TIR und beim Fahrer des Lastwagens alle erforderlichen Ermittlungen vorgenommen werden könnten, um zu klären, in welchem Mitgliedstaat die Zuwiderhandlung begangen worden sei und welche Personen wegen der Zuwiderhandlung die Abgabenschuldner seien.

77 Das Hauptzollamt, die deutsche Regierung und die Kommission sind der Ansicht, dass die Artikel 454 und 455 der Durchführungsverordnung keine Verpflichtung des Mitgliedstaats, der die Zuwiderhandlung feststelle, gegenüber dem bürgenden Verband enthalte, über die in Artikel 455 Absatz 1 vorgesehenen Mitteilungen und eine Suchanzeige an die Bestimmungszollstelle hinaus zu ermitteln, wo die Zuwiderhandlung tatsächlich begangen worden sei.

78 Die Beweislast für die Ordnungsgemäßheit des Transportes oder den Ort, an dem die Zuwiderhandlung begangen worden sei, obliege in erster Linie den Wirtschaftsteilnehmern. Den Zollbehörden komme diesen gegenüber nur eine subsidiäre Rolle zu. Denn die Ermittlung von Verstößen diene der Bekämpfung von Zuwiderhandlungen, nicht aber dem Interesse des Zollschuldners. Eine derartige Anforderung an diese Behörden stünde im Übrigen im Widerspruch zum Grundgedanken des Versandverfahrens nach dem TIR-Übereinkommen, das im Interesse der verladenden Wirtschaft geschaffen worden sei und denjenigen, der daran teilnehme, vorläufig von den Eingangsabgaben befreie. Die Zollbehörden könnten aber nicht verpflichtet sein, den Teilnehmern an diesem Verfahren dazu

zu verhelfen, endgültig von diesen Abgaben verschont zu bleiben, und müssten ihnen die Beweisführung überlassen.

79 Die Verordnung Nr. 1468/81 begründet nach Ansicht der Kommission keinerlei Rechte für die Wirtschaftsteilnehmer. Sie erkenne die Notwendigkeit eines koordinierten Vorgehens der Zollbehörden an, um die Eigenmittel der Gemeinschaft zu schützen, nicht aber, um es den Wirtschaftsteilnehmern zu ermöglichen, sich ihrer Pflichten zu entledigen. Das Gleichgewicht der Pflichten der verschiedenen Beteiligten am TIR-Verfahren würde durch die Schaffung einer Verpflichtung zur Nachforschung durch die Zollbehörden im Hinblick auf die Beteiligten durcheinandergebracht, was der Gesetzgeber offensichtlich nicht gewollt habe.

Antwort des Gerichtshofes

80 Die Artikel 454 und 455 der Durchführungsverordnung sehen keine Verpflichtung des Mitgliedstaats, der eine Zuwiderhandlung im Zusammenhang mit einem Transport mit Carnet TIR feststellt, gegenüber dem bürgenden Verband vor, zu ermitteln, wo die Zuwiderhandlung tatsächlich begangen wurde und wer die Zollschuldner sind.

81 Sowohl das TIR-Übereinkommen als auch die Durchführungsverordnung stellen Vermutungen in Bezug auf das Vorliegen einer Zuwiderhandlung und den Ort ihrer Begehung auf. Daher trifft den Wirtschaftsteilnehmer, der zur Zahlung der auf der Grundlage dieser Vermutung geforderten Zollschuld verpflichtet ist, oder den bürgenden Verband, der die Zahlung dieser Zollschuld sichert, die Beweislast sowohl für die Ordnungsgemäßheit des Transportes als auch für den Ort, an dem die Zuwiderhandlung begangen wurde.

82 Nach Artikel 454 Absatz 3 Unterabsatz 5 der Durchführungsverordnung treffen die Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten die nötigen Vorkehrungen zur Bekämpfung von Zuwiderhandlungen und zu deren wirksamer Ahndung. Diese Bestimmung begründet jedoch keine Pflicht dieser Verwaltungen gegenüber dem bürgenden Verband.

83 Auch die Verordnung Nr. 1468/81 regelt nur die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten untereinander sowie zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission.

84 Daher ist auf die Frage 2 a zu antworten, dass die Artikel 454 und 455 der Durchführungsverordnung den Mitgliedstaat, der eine Zuwiderhandlung im Zusammenhang mit einem Transport mit Carnet TIR feststellt, nicht verpflichtet, über die Mitteilungen gemäß Artikel 455 Absatz 1 dieser Verordnung und eine Suchanzeige an die Bestimmungszollstelle hinaus zu ermitteln, wo die Zuwiderhandlung tatsächlich begangen wurde und wer die Zollschuldner sind, indem er einen anderen Mitgliedstaat um Amtshilfe bei der Aufklärung des Sachverhalts ersucht.

Zur Frage 2 b

85 Da die Frage 2 b nur für den Fall gestellt worden ist, dass die Frage 2 a bejaht wird, ist sie nicht zu beantworten.

Kosten

86 Die Auslagen der deutschen Regierung und der Kommission, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Bundesgerichtshof mit Beschluss vom 11. Januar 2001 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. Artikel 454 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 der Kommission vom 2. Juli 1993 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften hindert einen bürgenden Verband, gegen den ein Mitgliedstaat eine Abgabenforderung auf der Grundlage des Bürgschaftsvertrags einklagt, den der Verband mit diesem Mitgliedstaat nach dem Zollübereinkommen über den internationalen Warentransport geschlossen hat, nicht, den Nachweis des Ortes der Zuwiderhandlung zu führen, sofern dieser Nachweis innerhalb der in dieser Bestimmung vorgesehenen Frist, bei der es sich um eine Ausschlussfrist handelt, geführt wird.

2. Die Artikel 454 Absatz 3 Unterabsatz 1 und 455 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2454/93 sind dahin auszulegen, dass der bürgende Verband für den Nachweis des Ortes der Zuwiderhandlung über eine Frist von zwei Jahren ab dem Tag der an ihn gerichteten Zahlungsaufforderung verfügt.

3. Die Artikel 454 und 455 der Verordnung Nr. 2454/93 verpflichten den Mitgliedstaat, der eine Zuwiderhandlung im Zusammenhang mit einem Transport mit Carnet TIR feststellt, nicht, über die Mitteilungen gemäß Artikel 455 Absatz 1 dieser Verordnung und eine Suchanzeige an die Bestimmungszollstelle hinaus zu ermitteln, wo die Zuwiderhandlung tatsächlich begangen wurde und wer die Zollschuldner sind, indem er einen anderen Mitgliedstaat um Amtshilfe bei der Aufklärung des Sachverhalts ersucht.

Rodríguez Iglesias Wathelet Schintgen

Timmermans Gulmann La Pergola

Skouris Macken Colneric

Cunha Rodrigues Rosas

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 23. September 2003.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident

G. C. Rodríguez Iglesias