Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Tribunale Mailand mit Beschluß vom 22. April 1982 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

Die Entscheidung der Kommission vom 10. Dezember 1981 ist ungültig, soweit in ihrem Artikel 2 bestimmt ist, daß die Forderungen wegen EGKS-Umlagen gegen die im Konkurs befindliche Gesellschaft bevorrechtigte Forderungen mit gleichem Rang wie ähnliche Forderungen des Staates sind.

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe Everling
Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due Bahlmann

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 17. Mai 1983.

Der Kanzler
P. Heim

Der Präsident
J. Mertens de Wilmars

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PIETER VERLOREN VAN THEMAAT VOM 2. MÄRZ 1983 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Die Vorlagefrage

Das Tribunale Mailand hatte im Konkurs über das Vermögen der Firma Ferriere Sant'Anna eine Forderung der EGKS aufgrund der Artikel 49 und 50 EGKS-Vertrag zunächst nur als gewöhnliche Konkursforderung zugelassen. Daraufhin erließ die Kommission der Europäischen Gemeinschaften während des Verfahrens, in dem sie die Anerkennung der Forderung als bevorrechtigte Forde-

1 — Aus dem Niederländischen übersetzt.

rung durchzusetzen versuchte, am 10. Dezember 1981 eine Entscheidung, deren Text im Verfahren vor dem Gerichtshof vorgelegt worden ist. In dieser Entscheidung wird neben dem geschuldeten Betrag auch festgestellt, daß die Forderung den gleichen Rang hat wie ähnliche Forderungen des Staates. Das Tribunale Mailand hat dem Gerichtshof daraufhin mit Beschluß vom 22. April folgende Frage vorgelegt:

„Ist die Entscheidung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften C (81) 1887 def. vom 10. Dezember 1981 gültig, soweit sie (in Artikel 2) bestimmt, daß die Forderungen der EGKS gegen die S.p.A. Ferriere Sant'Anna (wegen EGKS-Umlagen nebst Zinsen) als ‚bevorrechtigte Forderungen mit gleichem Rang wie ähnliche Forderungen des Staates' anzusehen sind?"

Wie allein schon aus den im Sitzungsbericht zusammengefaßten schriftlichen Ausführungen hervorgeht, wirft diese Frage etwa 25 weitere Fragen und Unterfragen auf. Aus der Antwort der Kommission auf schriftliche Fragen des Gerichtshofes und aus der mündlichen Verhandlung ergeben sich noch zusätzliche relevante Rechtsfragen. Bevor ich die übrigen Rechtsfragen in den folgenden vier Abschnitten meiner Schlußanträge zusammenfassend, aber gleichwohl erschöpfend behandele, will ich schon hier einige allgemeine Ausführungen zur Zulässigkeit der dem Gerichtshof vorgelegten Frage machen.

Auf den ersten Blick erweckt die Entscheidung der Kommission gewiß den Eindruck einer etwas gekünstelten Konstruktion, die kein anderes Ziel hat, als die formalen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dem Gerichtshof gemäß Artikel 41 EGKS-Vertrag eine Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen. Die Auslegung des Gemeinschaftsrechts durch die Kommission durch den Erlaß einer Entscheidung während eines Verfahrens vor dem innerstaatlichen Gericht erscheint überdies auf den ersten Blick unelegant, wenn nicht gar als Verstoß gegen allgemeine Grundsätze eines ordentlichen oder fairen Verfahrens, wie unter anderen der Bevollmächtigte des Vereinigten Königreichs in der mündlichen Verhandlung bemerkt hat.

Aus den schriftlichen und mündlichen Antworten der Kommission auf die erste Frage des Gerichtshofes nach dem Zweck und der Tragweite der strittigen Entscheidung geht jedoch hervor, daß es sich bei dieser um die erste und einzige individuelle Entscheidung handelt, die nach dem Eintritt des Zahlungsverzugs der Firma Ferriere Sant'Anna erlassen worden ist. Ungeachtet ihres — wie ich noch näher erläutern werde — in allen wesentlichen Punkten rein deklaratorischen Charakters wird der Erlaß einer solchen individuellen Entscheidung in Artikel 92 Absatz 1 EGKS-Vertrag ausdrücklich als Voraussetzung für die Erlangung eines vollstreckbaren Titels genannt.

Soweit der Grundsatz gilt, daß Steuerschulden nach dem Gesetz entstehen, ist es bekanntlich auch im nationalen Recht namentlich bei direkten Steuern üblich, daß individuelle Bescheide über die Feststellung der Steuerschuld im Einzelfall deklaratorischen Charakter haben. Im Gemeinschaftsrecht kommen deklaratorische Entscheidungen außer bei der Erhebung von EGKS-Umlagen regelmäßig auch bei der Anwendung der Artikel 85 Absatz 1 und 86 EWG-Vertrag vor. Auch insoweit läßt der deklaratorische Charakter einer Entscheidung als solcher noch keineswegs den Schluß auf eine überflüssige oder gekünstelte Konstruktion zu.

Im Gemeinschaftsrecht einschließlich der Rechtsprechung des Gerichtshofes habe ich auch keinen Grundsatz finden kön-

nen, nach dem die Kommission nicht befugt wäre, derartige deklaratorische Entscheidungen während eines nationalen Verfahrens über die betreffenden Rechtsfragen zu erlassen. Vielmehr ist die in Artikel 9 Absatz 3 der Verordnung Nr. 17 des Rates vom 6. Februar 1962 (ABl. 1962, S. 204) niedergelegte Befugnis der Kommission, sich während eines nationalen Verfahrens nach den Artikeln 85 Absatz 1 oder 86 EWG-Vertrag mit einer deklaratorischen Entscheidung einzuschalten, in der Rechtsprechung des Gerichtshofes ausdrücklich anerkannt (Rechtssache 41/69, ACF Chemiefarma/Kommission, Slg. 1970, 686). Dem Vorlagebeschluß läßt sich auch ein Zweifel des vorlegenden Gerichts in diesem Punkt nicht entnehmen; ich bin daher mit einem der in der mündlichen Verhandlung aufgetretenen Bevollmächtigten der Kommission der Ansicht, daß es ein allgemeiner Grundsatz des Verfassungsrechts unserer Mitgliedstaten ist, daß ein schwebendes Gerichtsverfahren die Ausübung gesetzlicher Befugnisse durch die gesetzgebende oder die vollziehende Gewalt nicht ohne weiteres hemmen kann.

Auf die Rechtsnatur und die Rechtsfolgen der in Rede stehenden Entscheidung und auf die im Laufe des Verfahrens aufgeworfenen Rechtsfragen werde ich in den folgenden Abschnitten noch näher eingehen. Vor dieser notwendigerweise recht langen Analyse kann ich jedoch schon hier feststellen, daß weder der von der Kommission anerkannte deklaratorische Charakter von Artikel 2 der Entscheidung als solcher noch der Zeitpunkt, zu dem diese Entscheidung ergangen ist, der Zulässigkeit der gestellten Frage im Wege stehen. Da deklaratorische Entscheidungen über EGKS-Umlagen im EGKS-Vertrag wie dargelegt ausdrücklich zugelassen sind, kann auch Artikel 41 EGKS-Vertrag der Beantwortung der gestellten Frage nicht entgegenstehen. Vielmehr kann nur in Anwendung von Artikel 41 entschieden werden, ob die Kommission mit ihrer Entscheidung zu Recht die deklaratorische Feststellung getroffen hat, daß die EGKS-Umlagen und die daraus geschuldeten Zinsen nach dem Gemeinschaftsrecht als „bevorrechtigte Forderungen mit gleichem Rang wie ähnliche Forderungen des Staates" anzusehen sind.

2. Rechtsgrundlage, Rechtsnatur, Gegenstand und Rechtsfolgen der Kommissionsentscheidung

Wie unter anderem aus den Ausführungen der Kommission auf den Seiten 8 und 9 ihrer schriftlichen Erklärungen hervorgeht, bilden die Artikel 14 und 15 in Verbindung mit den Artikeln 49 und 50 EGKS-Vertrag die Rechtsgrundlage der in Rede stehenden Entscheidung. Die Befugnis zum Erlaß einer solchen individuellen Entscheidung im Fall der Weigerung, eine kraft allgemeiner Entscheidung gemäß Artikel 50 geschuldete Umlage zu zahlen, wird ferner wie dargelegt in Artikel 92 Absatz 1 EGKS-Vertrag ausdrücklich und demnach unabhängig davon vorausgesetzt, was die allgemeinen Entscheidungen zur Ausführung von Artikel 50 EGKS-Vertrag hierüber bestimmen oder nicht. Abgesehen von der Erlangung eines vollstreckbaren Titels erscheint eine solche individuelle Entscheidung im übrigen auch erforderlich, um das betroffene Unternehmen im Fall des Bestreitens der Forderung in die Lage zu versetzen, von seinem Klagerecht nach Artikel 33 Absatz 2 erster Halbsatz EGKS-Vertrag Gebrauch zu machen. Im vorliegenden Fall ist eine solche Klage jedoch nicht erhoben worden.

Der Steuercharakter der in Rede stehenden Umlage ist unstreitig. In der bisherigen italienischen Rechtsprechung ist im übrigen in letzter Instanz anerkannt, daß

den Umlagen der Charakter von direkten Steuern zukommt. Die Kommission führt in ihrem Schriftsatz für diese rechtliche Einordnung noch andere Argumente an als die italienische Rechtsprechung, doch erscheint es angesichts der Anerkennung dieser Einordnung in der Rechtsprechung überflüssig, in der vorliegenden Rechtssache auf diese Frage der Qualifizierung ausführlich einzugehen. Im Verlauf meiner Darlegung werde ich daher auf die Qualifizierungsfrage nur noch kurz zurückkommen. Was die Rechtsnatur der Entscheidung selbst angeht, kann zur Ergänzung des im ersten Abschnitt dieser Schlußanträge Gesagten noch folgendes ausgeführt werden. Die Höhe der Forderung wird in vollem Umfang, das heißt auch hinsichtlich der hinzukommenden Verzugszinsen, allein durch die in der Begründung der strittigen Entscheidung genannten allgemeinen Ausführungsentscheidungen zu Artikel 50 EGKS-Vertrag bestimmt. Artikel 1 der individuellen Entscheidung ist somit nur eine authentische deklaratorische Feststellung des von der Firma Ferriere Sant-Anna geschuldeten Betrags durch die Kommission. Der umstrittene Artikel 2 der Entscheidung stellt eine ebenfalls deklaratorische Feststellung des bevorrechtigten Charakters der Forderung dar. Artikel 3 hat allenfalls hinsichtlich des Zahlungstermins konstitutive Wirkung. Artikel 4 enthält die deklaratorische Feststellung dessen, was bereits aus Artikel 92 EGKS-Vertrag folgt, daß es sich nämlich bei der Entscheidung um einen vollstreckbaren Titel handelt. In Artikel 5 schließlich wird festgestellt, daß die Entscheidung an die Firma Ferriere Sant'Anna gerichtet ist. Wie sich aus der in den Akten befindlichen Kopie ergibt, wurde die Entscheidung von den zuständigen italienischen Behörden mit der üblichen Vollstreckungsklausel versehen. Da bei Erteilung der Vollstreckungsklausel gemäß Artikel 92 Absatz 2 EGKS-Vertrag lediglich die Echtheit der Urschrift der betreffenden Entscheidung nachgeprüft wird, bleiben sowohl das Klagerecht des Betroffenen (aufgrund von Artikel 33 EGKS-Vertrag) als auch eine Kontrolle der Gültigkeit der Entscheidung (im Rahmen von Artikel 41 EGKS-Vertrag) sicher unberührt. Vorbehaltlich einer solchen Gültigkeitskontrolle muß die Entscheidung (die, wie gesagt, nicht durch eine Klage angefochten worden ist) meines Erachtens aufgrund von Artikel 92 in vollem Umfang, das heißt einschließlich ihres Artikels 2, vollstreckbar sein. Hierfür verweise ich auch auf Artikel 14 Absatz 2 EGKS-Vertrag.

Auf die Kernfrage nach der Rechtmäßigkeit von Artikel 2 werde ich im letzten Teil meiner Schlußanträge besonders eingehen. Die Frage, ob aus dem deklaratorischen Charakter der Artikel 1, 2 und 4 der Entscheidung folgt, daß einer oder mehrere dieser Artikel vom Gericht als bloße Meinungsäußerung der Kommission außer Betracht gelassen werden können, habe ich bereits verneint. Wegen der Gründe für diese verneinende Antwort verweise ich daher auf meine Ausführungen zu diesem Punkt.

Ebensowenig scheint mir der auf den Seiten 5 bis 7 des Sitzungsberichts zusammengefaßte Standpunkt der Konkursschuldnerin haltbar zu sein, daß die Entscheidung keine Drittwirkung haben und daß die Kommission durch eine solche Entscheidung insbesondere nicht den italienischen Staat binden könne. Diese Auffassung halte ich zunächst deshalb für unrichtig, weil einem vollstreckbaren Titel als solchem bereits ein gesichertes Vorrecht gegenüber Forderungen von Dritten zukommt, soweit diese noch keinen vollstreckbaren Titel erlangt haben. Vor allem erachte ich diesen Standpunkt jedoch deshalb für unhaltbar, weil Artikel 92 EGKS-Vertrag an eine derartige Entscheidung für den betroffenen

Mitgliedstaat und seine Gerichte und anderen Behörden von Rechts wegen die Verpflichtung zur Mitwirkung bei der Zwangsvollstreckung knüpft. Wegen des eindeutigen Wortlauts von Artikel 92 können die bindenden Rechtsfolgen für den italienischen Staat nicht in Zweifel gezogen werden; insoweit besteht nur der Vorbehalt, daß die Prüfung der Rechtmäßigkeit von einzelnen Punkten der Entscheidung durch diese Bindung nicht ausgeschlossen wird. Die Ausführungen, die die italienische Regierung in ihren schriftlichen Erklärungen für den Fall gemacht hat, daß die Entscheidung individuellen Charakter habe, stehen dieser Schlußfolgerung auch keineswegs entgegen.

3. Erörterung der übrigen Rechtsfragen

Alle verbleibenden rechtlichen Gesichtspunkte, die in den schriftlichen und mündlichen Erklärungen vorgetragen worden sind, betreffen entweder die zentrale Frage nach der Vereinbarkeit des deklaratorischen Artikels 2 der Entscheidung mit dem Gemeinschaftsrecht oder die Auslegung des italienischen Rechts, wozu der Gerichtshof natürlich nicht befugt ist. Die Beantwortung der Fragen nach der Vereinbarkeit von Artikel 2 der Entscheidung mit dem Gemeinschaftsrecht erfordert indes zunächst eine nähere Behandlung der während des Verfahrens aufgeworfenen Frage, ob Artikel 41 EGKS-Vertrag im vorliegenden Fall anwendbar ist.

4. Anwendbarkeit von Artikel 41 EGKS-Vertrag

Die Anwendbarkeit von Artikel 41 EGKS-Vertrag im vorliegenden Fall halte ich nach meinen Ausführungen zur Rechtsnatur der Entscheidung nicht für zweifelhaft. Offensichtlich handelt es sich hier um eine echte Entscheidung der Kommission im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EGKS-Vertrag, die zur Erlangung eines vollstreckbaren Titels nach dieser Bestimmung erlassen worden ist. Da derartige Entscheidungen über die individuelle Feststellung einer Umlageschuld immer deklaratorischer Natur ist, kann dieser Umstand dem Entscheidungscharakter der in Rede stehenden Entscheidung keinen Abbruch tun. Bereits aufgrund von Artikel 92 Absatz 1 hat sie, wie in den Artikeln 14 und 15 EGKS-Vertrag für Entscheidungen bestimmt ist, auch bindende Rechtsfolgen. Auch in einem solchen Fall ist der Gerichtshof daher nach Artikel 41 befugt, im Wege der Vorabentscheidung über die Gültigkeit der betreffenden Entscheidung zu befinden, „falls bei einem Streitfall vor einem staatlichen Gericht diese Gültigkeit in Frage gestellt wird". Wie die Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen zu Recht ausgeführt hat, bringt es diese Befugnis logischerweise mit sich, daß der Gerichtshof auch befugt ist, die angeführten Bestimmungen oder Grundsätze des Gemeinschaftsrechts auszulegen, anhand deren die strittige Gültigkeitsfrage geprüft werden muß. Um im vorliegenden Fall zu diesem Ergebnis zu gelangen, halte ich es somit auch keineswegs für erforderlich, daß der Gerichtshof auf die Frage eingeht, ob er allgemein befugt ist, in innerstaatlichen Gerichtsverfahren aufgeworfene Fragen nach der Auslegung des Gemeinschaftsrechts zu beantworten. Die Kommission verweist wegen dieser allgemeinen — von der Konkursschuldnerin in ihren schriftlichen Erklärungen und vom Vereinigten Königreich in der mündlichen Verhandlung verneinten — Frage auf Seite 7 und 8 ihrer schriftlichen Erklärungen auf die durch einen Bericht des Europäischen Parlaments von 1969 bestätigten Schlußanträge von Generalanwalt Lagrange in der Rechtssache 101/63 (Wagner/Fohrmann, Slg. 1964, 417, 442 f.).

Meine Schlußfolgerung, daß Artikel 41 auch für die Prüfung der Gültigkeit der strittigen Entscheidung anwendbar ist, gilt auch für deren Artikel 2, auf den sich die Frage des vorlegenden Gerichts vor allem bezieht. Wie bereits bemerkt, hat dieser Artikel wie die Artikel 1 und 4 deklaratorischen Charakter, doch läßt dieser deklaratorische Charakter als solcher nicht den Schluß zu, daß die Entscheidung keine Rechtsfolgen hätte. Angesichts der in Artikel 92 vorgesehenen Vollstreckbarkeit halte ich es auch für sich gesehen für völlig gerechtfertigt, daß die deklaratorische Entscheidung alle gemeinschaftsrechtlichen Fragen behandelt, die für die Feststellung des zu vollstrekkenden Betrags von entscheidender Bedeutung sind. Zu diesen Fragen gehört im vorliegenden Fall auch die Feststellung eines eventuellen Vorrechts der Forderung im Falle des Konkurses des betroffenen Unternehmens. Die Frage des vorlegenden Gerichts ist daher nun unter dem Gesichtspunkt der Begründetheit zu behandeln.

5. Prüfung der Begründetheit

5.1. Die zur Begründetheit vorgetragenen rechtlichen Gesichtspunkte

Zur Frage der Begründetheit sind im schriflichen und mündlichen Verfahren namentlich die folgenden rechtlichen Gesichtspunkte vorgetragen worden:

a) die Frage, ob das geltende primäre und abgeleitete Gemeinschaftsrecht hierzu Vorschriften oder bindende Grundsätze enthält;

b) die Frage, ob aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes zu den EWG-Abgaben Grundsätze abgeleitet werden können, die auch für die EGKS-Umlagen gelten;

c) die Frage, ob die Kommission befugt ist, durch allgemeine Entscheidung gemäß Artikel 50 EGKS-Vertrag Umlageforderungen den Charakter bevorrechtigter Forderungen zu verleihen;

d) die Frage, ob und inwieweit Abgaben nach den Artikeln 40 und 50 EGKS-Vertrag in bezug auf die Vorrechte von Steuerforderungen nationalen Steuern, insbesondere nationalen direkten Steuern, gleichgestellt werden können;

e) die Parallelfrage, ob die Frage nach dem bevorrechtigten Charakter einer Gemeinschaftsumlage ausschließlich nach nationalem Recht beantwortet werden muß;

f) die Frage, ob eine gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung zur Gleichstellung von Gemeinschaftsumlagen mit nationalen Steuern in bezug auf Vorrechte von Steuerforderungen ohne vorherige Harmonisierung des nationalen Rechts nicht gerade dem von der Kommisison in Anspruch genommenen Diskriminierungsverbot zuwiderläuft;

g) die Frage nach der konkreten Bedeutung der in Artikel 2 der Entscheidung erfolgten Gleichstellung von Gemeinschaftsumlagen mit ähnlichen staatlichen Forderungen.

In ihren schriftlichen Erklärungen haben sowohl das Vereinigte Königreich als auch die Kommission dieser Frage ausführliche Erörterungen gewidmet; vor allem in der mündlichen Verhandlung ist aber auch der Vertreter der Konkursschuldnerin auf eine Reihe von Fragen recht ausführlich eingegangen. Um Zeit zu sparen, werde ich zu den einzelnen vorgetragenen und im Sitzungsbericht kurz zusammengefaßten Argumenten nur insoweit ausdrücklich Stellung nehmen, als ich dies zur Beantwortung der dem Gerichtshof gestellten Frage für erforderlich halte.

5.2. Der angeführte Gleichheitsgrundsatz (rechtliche Gesichtspunkte a und b)

Bei meiner Erörterung der gestellten Frage werde ich, anders als die Kommission, von Artikel 92 EGKS-Vertrag ausgehen. An und für sich bin ich, wie bereits dargelegt, mit der Kommission der Meinung, daß dieser Artikel nicht die eigentliche Rechtsgrundlage der strittigen Entscheidung bildet. Gleichwohl ist diese Entscheidung, wie aus den schriftlichen und mündlichen Antworten der Kommission auf Fragen des Gerichtshofes hervorgeht, gerade zur Erlangung eines vollstreckbaren Titels im Sinne von Artikel 92 erlassen worden.

Mit der Bestimmung, daß die Entscheidungen der Hohen Behörden (jetzt der Kommission), die geldliche Verpflichtungen enthalten, vollstreckbare Titel darstellen, enthält Artikel 92 Absatz 1 meines Erachtens bereits einen Gleichbehandlungsgrundsatz im Hinblick auf diese Forderungen. Ungeachtet ihrer Verschiedenheit hinsichtlich Rechtsgrundlage und Wesen im Verhältnis zu staatlichen Hoheitsakten, die geldliche Verpflichtungen für ein Unternehmen enthalten und zugleich einen vollstreckbaren Titel darstellen, sind die betreffenden Entscheidungen der Hohen Behörde aufgrund der genannten Vorschrift immer gleichgestellte vollstreckbare Titel. In Artikel 92 Absatz 2 vermag ich nur eine Bestätigung dieses Gleichheitsgrundsatzes im Sinne eines Grundsatzes der gleichen Behandlung wie ähnliche staatliche vollstreckbare Titel zu sehen. Schon im Urteil in der Rechtssache 108/63 (Merlini, Slg. 1965 XI-1, 14) hat der Gerichtshof bei der Entscheidung über den ersten Klagegrund festgestellt, daß Artikel 92 auch für „die *Vollstreckung* von Forderungen im Falle des Konkurses" (Hervorhebung von mir) gilt. Kurz davor heißt es in dieser Entscheidung: „Daß der volle Schuldbetrag nach Artikel 92 festgesetzt werde, schließe übrigens keineswegs aus, daß die Hohe Behörde bei der tatsächlichen Vollstreckung den Beschränkungen und Bedingungen des nach dem anwendbaren innerstaatlichen Recht bestätigten Vergleichs unterworfen sei und daß ihre Forderung auf den im Vergleich festgesetzten Prozentsatz herabgesetzt werde." Aufgrund dieses Urteils scheint mir festzustehen, daß die Verweisung auf das nationale Verfahrensrecht in Artikel 92 auch Bedeutung für die Frage hat, ob die betreffenden Forderungen bevorrechtigt sind oder nicht. Der meines Erachtens in Artikel 92 enthaltene Gleichbehandlungsgrundsatz in dem angeführten Sinne einer „gleichen Behandlung wie vergleichbare nationale vollstreckbare Titel" gilt dann auch für die in Artikel 2 der strittigen Entscheidung geregelte Frage des Vorrechts.

Bei allem Respekt vor den Ausführungen der Kommission bin ich der Auffassung, daß sie sich in diesem Zusammenhang zu Unrecht vor allem auf das in Artikel 4 Buchstabe b niedergelegte Diskriminierungsverbot und einen diesem zugrundeliegenden allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz wie auch auf Randnummer 14 des Urteils in den verbundenen Rechtssachen 66, 127 und 128/79 (Salumi, Slg. 1980, 1237) beruft. In beiden Fällen geht es meines Erachtens um die Anwendung eines viel weiteren Gleichbehandlungsgrundsatzes, der besagt, daß alle in Artikel 4 Buchstabe b EGKS-Vertrag beziehungsweise in den betreffenden EWG-Bestimmungen genannten Marktbürger der Gemeinschaft in gleichgelagerten Fällen unbeschadet objektiv gerechtfertigter Unterschiede (einheitlich) gleichbehandelt werden müssen [1]. Ein so weit gefaßter Gleichbehandlungsgrundsatz bedarf nach meiner Ansicht — ins-

1 — Mit einem derart weit gefaßten Diskriminierungsverbot ist wohl, wie der Vertreter des Vereinigten Königreichs zu dem unter f genannten rechtlichen Gesichtspunkt zu Recht ausgeführt hat, Artikel 2 der Entscheidung in der Tat nicht vereinbar.

besondere im Abgabenbereich [1] — einer besonderen Rechtsgrundlage, um auf ein bestimmtes Rechtsgebiet angewandt werden zu können. Im Salumi-Urteil hat der Gerichtshof diese besondere Rechtsgrundlage im Beschluß des Rates vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften (ABl. L 94, 1970, S. 19) gesehen. Der in Randnummer 14 dieses Urteils formulierte Gleichheitsgrundsatz scheint mir in dieser Entscheidung beschränkt zu sein auf vergleichbare Systeme von Finanzvorschriften der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten und auf die in diesem Zusammenhang auftretenden Rechtsfragen bezüglich der Rechtsbehelfsmöglichkeiten gegenüber Gemeinschaftsabgaben, die von einem Unternehmen durch die Mitgliedstaaten erhoben werden. Die in der Rechtssache Salumi aufgeworfene Frage der Rückerstattung zu Unrecht erhobener Beträge war auch durch die Verordnung Nr. 1430/79 vom 2. Juli 1979 (ABl. L 175, 1979, S. 1) einheitlich geregelt. Beim Fehlen einer solchen einheitlichen Regelung durch die Gemeinschaft ist gemäß Randnummer 17 des genannten Urteils (ebenso wie in der vorliegenden Rechtssache gemäß Artikel 92 EGKS-Vertrag) das nationale Recht ausschlaggebend.

In einem solchen Fall gilt jedoch nach Randnummer 18 des Salumi-Urteils gleichwohl ein beschränkter Gleichbehandlungsgrundsatz, wie ich ihn auch in Artikel 92 EGKS-Vertrag sehe [2]. Sicherlich hätte die Kommission eher diese Randnummer als die Randnummer 14 des Salumi-Urteils anführen können. Wegen der meines Erachtens ausschlaggebenden Bedeutung der genannten Randnummer für die vorliegende Rechtssache gebe ich sie hier in vollem Umfang wieder:

„Es ist daher, soweit *das Gemeinschaftsrecht* die Materie nicht geregelt hat, Sache der internen Rechtsordnung des jeweiligen Mitgliedstaats, die Modalitäten und die Voraussetzungen *für die Erhebung der Gemeinschaftsabgaben im allgemeinen* und der Agrarabgaben im besonderen festzulegen und zu bestimmen, welche Behörden für die Abgabenerhebung selbst und welche Gerichte für Rechtsstreitigkeiten über die Abgabenerhebung zuständig sein sollen. Diese Modalitäten und Voraussetzungen dürfen jedoch die Regelung der Erhebung der Gemeinschaftsabgaben und -gebühren nicht weniger wirksam machen als diejenige für gleichartige einzelstaatliche Gebühren und Abgaben."
(Hervorhebungen von mir)

Auf einem ganz anderen Gebiet der Ausführung von Gemeinschaftsrecht durch die Mitgliedstaaten, nämlich in bezug auf die Rückforderung von rechtsgrundlos gezahlten Denaturierungsprämien, hat der Gerichtshof im übrigen unter Verweisung auf eine umfangreiche ältere Rechtsprechung einen gleichartigen Grundsatz der Gleichbehandlung gegenüber vergleichbaren staatlichen Forderungen aufgestellt. Als Beispiel verweise ich auf das Urteil vom 6. Mai 1982 in der Rechtssache 54/81 (Fromme, Slg. 1982, 1449), und zwar insbesondere auf den Tenor und die Randnummern 4 bis 7. Dort hat der Gerichtshof zwar in Randnummer 4 das Fehlen einer einheitlichen Regelung für alle Mitgliedstaaten bedauert, zugleich hat er aber den Unterschied zwischen dem Gleichheitsgrundsatz in seiner weiten Bedeutung von Einheitlichkeit und dem Gleichheitsgrundsatz in seiner beschränkteren Bedeutung eines Grundsatzes der gleichen Behandlung wie nationale Sachverhalte hervorgehoben. Das Urteil ist

1 — Ich verweise insoweit auf den dritten Satz der Randnummer 17 des Urteils des Gerichthofes in der Rechtssache 169/80 (Gondrand, Slg. 1981, 1931).

2 — Den wichtigsten Anwendungsfall eines solchen nationalen Gleichbehandlungsgrundsatzes im EWG-Vertrag bildet bekanntlich Artikel 52.

schließlich deshalb von Belang, weil sich bei seiner Anwendung nicht minder komplizierte Fragen der Vergleichbarkeit mit nationalen Forderungen stellen, wie das Vereinigte Königreich im vorliegenden Verfahren bemerkt hat. Auf diesen Punkt komme ich noch zurück.

5.3. Die Möglichkeit einer allgemeinen Regelung der Frage des Vorrechts auf der Grundlage des EGKS-Vertrags (rechtlicher Gesichtspunkt c)

Bevor ich auf die weiteren rechtlichen Gesichtspunkte der gestellten Frage eingehe, halte ich einige kurze Bemerkungen zu der zwar nicht vom vorlegenden Gericht gestellten, aber im Verfahren vor dem Gerichtshof aufgeworfenen Frage für angebracht, ob die Frage des Vorrechts der in Rede stehenden Forderungen nicht besser durch eine *allgemeine* als durch eine individuelle Entscheidung nach Artikel 50 EGKS-Vertrag hätte geregelt werden können.

Hierzu möchte ich zunächst bemerken, daß ich — wie bereits aus meinen bisherigen Ausführungen hervorgeht — eine solche allgemeine Entscheidung in Übereinstimmung mit der Kommission nicht für erforderlich halte, um dem in Artikel 2 der strittigen Entscheidung deklaratorisch für den konkreten Fall festgestellten Grundsatz der „nationalen Behandlung" bindende allgemeine Wirkung zu verleihen. Die Kommission kann diesen Grundsatz meines Erachtens nämlich bereits aus dem geltenden Gemeinschaftsrecht und aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes ableiten, und sei es auch aus anderen Rechtsvorschriften und anderen Rechtsausführungen des Gerichtshofes, als sie sie für ihren Standpunkt angeführt hat.

Die hier zu erörternde und vom Gerichtshof auch während des Verfahrens gestellte Frage ist dann auch meines Erachtens namentlich von Bedeutung für die eventuelle Anwendung eines weiter gefaßten Gleichheitsgrundsatzes, als er aus Artikel 92 in Verbindung mit der Rechtsprechung des Gerichtshofes abgeleitet werden kann. Vor allem ist sie von Bedeutung für die Möglichkeit, eine für alle Mitgliedstaaten *einheitliche* Regelung festzustellen, wie es vom Vereinigten Königreich grundsätzlich für wünschenswert, aber aufgrund von Artikel 50 nicht für möglich gehalten wird.

In dem von mir angeführten und mit Hervorhebungen versehenen Zitat aus dem Merlini-Urteil wird Artikel 92 auch für anwendbar im Hinblick auf die *Vollstreckung* von Forderungen im Falle des Konkurses angesehen. Nach Artikel 50 § 1 Satz 2 ist die Hohe Behörde jedoch ausdrücklich auch befugt, die Bedingungen für die Erhebung durch allgemeine Entscheidung näher zu regeln. Daher läßt sich im Rahmen dieser Befugnis aufgrund des genannten Urteils in der Tat vielleicht auch die Frage der Bevorrechtigung einheitlich für alle Mitgliedstaaten beantworten. Angesichts der bekanntlich sehr unterschiedlichen nationalen Standpunkte und Regelungen im Bereich des Vorrechts von Steuerforderungen und vor allem angesichts des Umstands, daß das vorlegende Gericht dem Gerichtshof hierzu keine Frage gestellt hat, halte ich es indessen unter dem Gesichtspunkt der Prozeßökonomie für nicht angebracht, in meinen Schlußanträgen zu diesem Punkt über die Feststellung hinauszugehen, daß ich eine solche Möglichkeit nicht von vornherein für ausgeschlossen ansehe. Die Frage läßt sich meines Erachtens endgültig nur in einem Verfahren beantworten, in dem sich alle Mitgliedstaaten auch zu diesem Aspekt schriftlich äußern können. Die Antwort auf diese Frage ist meines Erachtens vor allem wegen der ausdrücklichen Verweisung in Artikel 92 auf die (unterschiedlichen) nationalen Verfahrensrechte zweifelhaft. Daneben ist für eine endgültige Beantwortung dieser Frage vielleicht auch von Belang, daß in den Mitgliedstaaten unterschiedliche

Auffassungen darüber bestehen, ob die Regelung über Vorrechte im Konkurs zum materiellen oder zum Verfahrensrecht gehört. So läßt sich dem Vorlagebeschluß in der vorliegenden Rechtssache entnehmen, daß das italienische Gericht diese Materie zum Verfahrensrecht rechnet, während sie der Vertreter des Vereinigten Königreichs in der mündlichen Verhandlung als materiellrechtliche Regelung behandelt hat.

5.4. Das Wesen der in Rede stehenden Umlagen und ihre Vergleichbarkeit mit nationalen Abgaben (rechtliche Gesichtspunkte d, e und g)

Wie ich bereits bemerkt habe, besteht auch für mich kein Zweifel, daß die EGKS-Umlagen den Charakter von Abgaben, und zwar von direkten Steuern haben. Aus der im Verfahren angeführten italienischen Rechtsprechung und Literatur geht hervor, daß hierüber in Italien Einigkeit besteht.

Die Frage nach der näheren Qualifizierung der EGKS-Umlagen mit Blick auf den in Randnummer 18 des Salumi-Urteils geforderten Vergleich mit „gleichartigen einzelstaatlichen Gebühren und Abgaben" und den in Artikel 2 der strittigen Entscheidung geforderten Vergleich mit „ähnlichen Forderungen des Staates" läßt sich meines Erachtens jedoch nur durch das nationale Gericht beantworten. Fragen der analogen oder extensiven Auslegung nationaler Vorschriften über Vorrechte für Steuerforderungen stellen sich dabei meiner Ansicht nach nicht, ergibt sich doch die Gleichstellung der Gemeinschaftsumlagen mit gleichartigen nationalen Abgaben als solche nicht aus dem nationalen Recht, sondern aus dem Gemeinschaftsrecht, und zwar im vorliegenden Fall vor allem aus Artikel 92 und der angeführten Rechtsprechung des Gerichtshofes zu in dieser Hinsicht gleichartigen Sachverhalten.

Die Frage schließlich nach der konkreten Bedeutung der in Artikel 2 der Entscheidung erfolgten Gleichstellung mit gleichartigen nationalen Forderungen kann wie dargelegt nur durch das nationale Gericht beantwortet werden. Die angeführte italienische Rechtsprechung läßt insoweit allenfalls bestimmte Prognosen zu, doch halte ich es nicht für meine Aufgabe noch für die Aufgabe des Gerichtshofes, derartige Prognosen zu stellen. Der Vertreter des Vereinigten Königreichs hat vielleicht recht mit seiner Auffassung, daß ein solcher Vergleich das nationale Gericht im konkreten Fall mitunter vor eine schwierige Aufgabe stellen kann. Ich meine aber, daß diese Aufgabe im vorliegenden Fall sicher nicht schwerer zu lösen ist, als die Aufgabe, die das nationale Gericht bei der Anwendung des bereits früher angeführten Urteils des Gerichtshofes in der Rechtssache Fromme zu lösen hatte.

5.5. Zusammenfassung

Zusammenfassend meine ich, daß sich die Vorlagefrage wie folgt beantworten läßt:

„Die Entscheidung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften C (81) 1887 def. vom 10. Dezember 1981 ist (auch) insoweit gültig und für das nationale Gericht aufgrund von Artikel 92 EGKS-Vertrag bindend, als in ihr bestimmt wird, daß die Forderungen der EGKS gegen die Firma Ferriere Sant'Anna (wegen EGKS-Umlagen nebst Zinsen) als ‚bevorrechtigte Forderungen mit gleichem Rang wie ähnliche Forderungen des Staates' anzusehen sind."