SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCIS G. JACOBS
vom 17. Februar 1993 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. In der vorliegenden Rechtssache fragt das Finanzgericht München danach, ob nationale Vorschriften, nach denen Schulden gegenüber den nationalen Finanzbehörden aus Billigkeitsgründen, die auf persönlichen Umständen beruhen, erlassen werden können, auch dann angewendet werden dürfen, wenn sich die fragliche Verpflichtung aus den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Milchquoten ergibt.

2. Es sei daran erinnert, daß mit Artikel 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates, der durch die Verordnung (EWG) Nr. 856/84 des Rates vom 31. März 1984 (ABl. L 90, S. 10) eingefügt wurde, eine zusätzliche Abgabe auf die Milcherzeugung eingeführt wurde, die auf Milchmengen erhoben wird, die eine bestimmte Referenzmenge oder „Quote" überschreiten. Die Abgabe ist entweder von den Milcherzeugern oder, nach Ermessen des jeweiligen Mitgliedstaats, von den Käufern zu bezahlen, die einem Erzeuger Lieferungen abnehmen. Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 des Rates vom 31. März 1984 (ABl. L 90, S. 13) setzt die Höhe der Abgabe fest, und Artikel 2 bestimmt den Umfang der jedem betroffenen Erzeuger oder Käufer zuzuteilenden Quoten. Die Quoten werden in bezug auf die in einem bestimmten Jahr gelieferte oder gekaufte Milchmenge festgesetzt. Die Rechtsvorschriften über Milchquoten enthalten auch Sondervorschriften für spezielle Fallgruppen. So können nach Artikel 3 der Verordnung Nr. 857/84 Erzeuger, die sich zur Durchführung eines Entwicklungsplans im Bereich der Milcherzeugung gemäß der Richtlinie 72/159/EWG vom 17. April 1972 (ABl. L 96, S. 1) verpflichtet haben, in bestimmten Fällen ebenso eine spezifische Quote zugewiesen erhalten wie Junglandwirte, die nach dem 31. Dezember 1980 einen Betrieb gegründet haben; außerdem können Erzeuger, deren Milcherzeugung im Referenzjahr von bestimmten außergewöhnlichen Ereignissen nachhaltig betroffen wurde, verlangen, daß ein anderes Referenzjahr innerhalb des Zeitraums 1981 bis 1983 berücksichtigt wird. Nach Artikel 4 der Verordnung können unter bestimmten Umständen zusätzliche Quoten gewährt werden, und nach dem durch die Verordnung (EWG) Nr. 3880/89 des Rates vom 11. Dezember 1989 (ABl. L 378, S. 3) neu eingefügten Artikel 3b können insbesondere neu eingerichteten Milcherzeugern und Erzeugern, deren individuelle Quote höchstens 60 000 kg beträgt, zusätzliche oder besondere Quoten zugeteilt werden.

3. Obwohl nach den Rechtsvorschriften über die Milchquoten, wie wir soeben gesehen haben, in bestimmten Fällen besondere oder zusätzliche Quoten zugeteilt werden können, erhält ein Erzeuger nicht zwangsläufig die volle Quote, die er braucht, um rentabel Milchwirtschaft betreiben zu können. Die Quotenzuteilung kann daher in Einzelfällen zu Härten führen und sogar dazu, daß ein Erzeuger gezwungen wird, die Milchwirtschaft aufzugeben. Wie der Gerichtshof entschieden hat, können solche Folgen aber im Interesse der Wirksamkeit

* Originalsprache: Englisch.

der Rechtsvorschriften über die Quoten gerechtfertigt sein, die ihrerseits durch die Notwendigkeit gerechtfertigt sind, den Milchmarkt zu stabilisieren, vgl. Urteil in der Rechtssache 84/87 (Erpelding, Slg. 1988, 2647, Randnr. 30), Urteil in der Rechtssache C-311/90 (Hierl, Slg. 1992, I-2061, Randnr. 14) und Urteil vom 22. Oktober 1992 in der Rechtssache C-85/90 (Dowling, Slg. 1992, I-5305, Randnr. 23). Es sei daran erinnert, daß die freie Berufsausübung nach dem Gemeinschaftsrecht keinen Vorrang genießt, vgl. Urteil in der Rechtssache 44/79 (Hauer, Slg. 1979, 3727, Randnr. 32).

4. Herr Peter, der Kläger des Ausgangsverfahrens, betreibt Milchwirtschaft. Ihm wurde nach den deutschen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Quotenregelung, der Milch-Garantiemengen-Verordnung, für das Wirtschaftsjahr 1984/85 eine Milchquote von 9 100 kg zugeteilt. Auf seinen Antrag wurde ihm nach Beschreiten des Rechtswegs eine zusätzliche Quote für die nachfolgenden Wirtschaftsjahre zugewiesen; entgegen seinen Erwartungen wurde die Quote für das Wirtschaftsjahr 1984/85 selbst nicht erhöht. Der Kläger war demzufolge verpflichtet, für seine Milchlieferungen im Wirtschaftsjahr 1984/85, die seine Quote für dieses Jahr überschritten, eine Abgabe zu zahlen; diese Abgabe wurde auf 2 144,83 DM festgesetzt.

5. Am 6. September 1989 beantragte Herr Peter beim beklagten Hauptzollamt, ihn im Hinblick auf seine schlechte finanzielle Lage von der Verpflichtung zur Zahlung dieses Betrags zu befreien. Herr Peter stützte sich auf § 227 der deutschen Abgabenordnung, wonach Beträge, die den nationalen Finanzbehörden geschuldet werden, aus Billigkeitsgründen erlassen werden können. Der Antrag wurde jedoch mit der Begründung abgelehnt, daß ein solcher Erlaß im vorliegenden Fall gegen das Gemeinschaftsrecht verstieße. Das vom Kläger hiergegen angerufene Finanzgericht hat dem Gerichtshof folgende Frage vorgelegt:

Steht das Gemeinschaftsrecht der Anwendung einer nationalen Vorschrift wie § 227 Abgabenordnung entgegen, die die nationalen Behörden ermächtigt, Abgaben, die aufgrund des Artikels 5c der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 geschuldet werden, im Einzelfall aus persönlichen Billigkeitsgründen zu erlassen?

6. Zum besseren Verständnis der Probleme, die die Vorlagefrage aufwirft, ist es hilfreich, kurz die Wirkung von § 227 der Abgabenordnung zu betrachten. Sodann werde ich mich der Frage zuwenden, ob nationale Vorschriften dieser Art herangezogen werden dürfen, wenn sich die betreffende Verbindlichkeit aus einer Gemeinschaftsverordnung ergibt, und insbesondere, wenn sie sich aus den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Milchquoten ergibt.

§ 227 der Abgabenordnung

7. Die Abgabenordnung gilt nach ihrem § 1 Absatz 1 für alle Steuern, die durch Bundesrecht oder Recht der Europäischen Gemeinschaften geregelt sind.

8. § 227 der Abgabenordnung sieht vor, daß die Finanzbehörden Ansprüche aus dem Steuerschuldverhältnis ganz oder zum Teil erlassen können, wenn deren Einziehung nach Lage des einzelnen Falles unbillig wäre; unter den gleichen Voraussetzungen können

bereits entrichtete Beträge erstattet oder angerechnet werden.

9. Das deutsche Recht kennt zwei Kategorien von Fällen, in denen § 227 angewendet werden kann, nämlich wenn „sachliche" oder „persönliche" Billigkeitsgründe gegeben sind, vgl. Tipke/Kruse, *Abgabenordnung* (14. Aufl. Köln 1991), § 227, Tz. 19 bis 40 und 41 bis 54. In den Fällen der erstgenannten Art wird der Schuldner von seiner Zahlungsverpflichtung befreit, weil er einer Kategorie von Fällen zuzurechnen ist, die der Gesetzgeber hätte regeln sollen — sei es um den Grundrechten gerecht zu werden oder um seinen eigenen gesetzgeberischen Willen umzusetzen —, tatsächlich aber nicht geregelt hat. Demzufolge wirkt sich die Anwendung eines solchen „sachlichen" Billigkeitsgrundsatzes dahin aus, daß die Situationen, in denen eine Zahlung zu erfolgen hat, beschränkt werden und folglich der Anwendungsbereich der Vorschriften, aus denen sich die jeweilige Verbindlichkeit ergibt, geändert wird.

10. Dagegen sind die Gründe für einen Billigkeitserlaß „persönlich", wenn die Befreiung wegen der persönlichen Verhältnisse des Schuldners gewährt wird. Das Kriterium für die Anwendung des persönlichen Billigkeitsgrundsatzes ist nicht, ob der Gesetzgeber eine Kategorie von Fällen, die den Schuldner einschließt, geregelt hätte oder hätte regeln sollen, sondern ob es angesichts seiner finanziellen Lage ungerecht wäre, den geschuldeten Betrag einzuziehen. Ein solcher Erlaß kann auch in dem Fall begründet sein, daß die Einziehung der Schuld die Fortsetzung der Erwerbstätigkeit des Schuldners gefährden würde, vgl. Tipke/Kruse, a. a. O., Tz. 45. Bei der Anwendung des persönlichen Billigkeitsgrundsatzes kann jedoch außer den Verhältnissen desjenigen, der den Erlaß begehrt, auch sein Verhalten berücksichtigt werden. Ein Antragsteller, der zum Beispiel seine Schulden aus Nachlässigkeit über mehrere Jahre anwachsen ließ oder in anderer Weise fahrlässig handelte, dürfte Schwierigkeiten haben, den Erlaß seiner Schuld zu erwirken; dagegen wird bei einem Antragsteller, der Opfer einer Naturkatastrophe oder Krankheit und nicht seiner eigenen Fahrlässigkeit oder seines eigenen vorwerfbaren Lebenswandels geworden ist, in der Regel Erlaßwürdigkeit gegeben sein, vgl. Tipke/Kruse, a. a. O., Tz. 49 bis 51.

11. Die Weigerung der nationalen Behörden, den Erlaß nach § 227 zu gewähren, kann von den nationalen Gerichten überprüft werden. Zu § 227 wird die Ansicht vertreten, die Prüfung sei in dem Sinn uneingeschränkt, daß zur letztlich maßgebenden Entscheidung, ob das Ermessen auszuüben sei, die Gerichte und nicht die Verwaltungsbehörden berufen seien, vgl. Tipke/Kruse, a. a. O., Tz. 10. § 227 kann sowohl im Rahmen der Anfechtung einer Entscheidung der nationalen Behörden, die Zwangsvollstreckung zu erzwingen, als auch in einem Verfahren gegen die Ablehnung des Erlaßantrags geltend gemacht werden, Tipke/Kruse, a. a. O., Tz. 74.

12. Im folgenden werde ich zunächst die allgemeine Frage erörtern, ob nationale Billigkeitsgrundsätze bei der Einziehung von Gemeinschaftsabgaben angewendet werden dürfen. Sodann werde ich die Sonderstellung der Abgaben nach den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Milchquoten betrachten. Ich möchte gleich vorwegnehmen, daß die Notwendigkeit der wirksamen Durchsetzung dieser Rechtsvorschriften meiner Meinung nach eine außergewöhnlich

strenge Anwendung von nationalen Vorschriften rechtfertigt, nach denen ein Erlaß gewährt werden kann.

Billigkeitsgrundsätze und Gemeinschaftsrecht

13. Der Gerichtshof hatte bereits darüber zu befinden, inwieweit nationale Vorschriften über den Billigkeitserlaß von Schulden auf Verbindlichkeiten anwendbar sind, die aufgrund gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften entstanden sind. Bei den bisherigen Fällen ging es jedoch mehr um „sachliche" als um „persönliche" Billigkeitsgrundsätze.

14. Die Rechtssache 118/76 (Balkan-Import-Export, Slg. 1977, 1177) betraf die Anwendung des früheren § 131 der Reichsabgabenordnung, der mit § 227 der Abgabenordnung nahezu wörtlich übereinstimmt. Die zu entscheidende Frage war, ob eine solche Vorschrift auf Beträge anwendbar ist, die nach gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften als Währungsausgleichsbeträge für die Einfuhr bestimmter landwirtschaftlicher Erzeugnisse geschuldet sind. Die Klägerin hatte argumentiert, daß die Währungsausgleichsbeträge angeordnet worden seien, um Wechselkursschwankungen und insbesondere die Aufwertung der DM auszugleichen, und daher dann nicht erhoben werden dürften, wenn das fragliche Geschäft auf DM-Basis abgeschlossen worden sei. Der Gerichtshof hat in Randnummer 5 des Urteils folgende Grundsätze aufgestellt:

„Zwar regelt das Gemeinschaftsrecht alle Fragen der Besteuerungsgrundlage, der Voraussetzungen der Veranlagung und der Höhe der streitigen Abgabe, doch ist ... die Erhebung dieser Abgabe einschließlich aller hiermit verbundenen Formalitäten den zuständigen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten übertragen worden. Wenn auch diese Aufteilung der Funktionen zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten unter Umständen die Anwendung einer im innerstaatlichen Recht vorgesehenen Billigkeitsvorschrift durch eine Steuerbehörde im Zusammenhang mit den Formalitäten bei der Erhebung einer gemeinschaftsrechtlich begründeten Abgabe rechtfertigen kann, so ist doch die Berücksichtigung einer solchen Vorschrift ausgeschlossen, soweit sie eine Änderung der Tragweite der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Besteuerungsgrundlage, die Voraussetzungen der Veranlagung oder die Höhe der gemeinschaftsrechtlichen Abgabe bewirken würde."

Mit der Wendung „Formalitäten bei der Erhebung einer ... Abgabe" wollte der Gerichtshof in diesem Abschnitt offenbar auf die Vorschriften über die Einziehung und Vollstreckung der Abgabe im Unterschied zu denen über die Veranlagung verweisen [1].

15. Wie Generalanwalt Reischl in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache Balkan-

1 — Die Unterscheidung ist in der deutschen und der französischen Fassung des Urteils möglicherweise klarer als in der englischen. So entspricht „manner of imposition" im Deutschen „Voraussetzungen der Veranlagung" und im Französischen „conditions d'imposition"; den „formalities applicable to the imposition of a charge" entspricht dagegen „Formalitäten bei der Erhebung einer ... Abgabe" und „formalités applicables à la perception d'une redevance". Außerdem ist darauf hinzuweisen, daß der Begriff „natural justice" in dem zitierten Abschnitt dem deutschen Begriff „Billigkeit" und dem französischen Begriff „équité" entspricht, die in neueren Urteilen (zutreffender) mit „equity" oder „fairness" wiedergegeben werden, vgl. Urteile in der Rechtssache 299/84 (Neumann, zitiert nachstehend in Nr. 15, Randnr. 24) und in der Rechtssache C-174/89 (Hoche, ebenfalls nachstehend in Nr. 15 zitiert, Randnr. 30).

Import-Export ausgeführt hat, betraf die Frage, um die es dort ging, die Anwendung eines „sachlichen" und nicht eines „persönlichen" Billigkeitsgrundsatzes. Den Unterschied zwischen den beiden Grundsätzen erklärte er wie folgt (auf S. 1192):

„Ein derartiger Ermessenserlaß öffentlicher Abgaben kommt im deutschen Recht aus verschiedenen Gründen in Betracht. Einmal können persönliche Billigkeitsgründe — persönliche Lebensumstände, eine wirtschaftliche Notlage zum Beispiel — geltend gemacht werden. Zum anderen gibt es sogenannte sachbezogene Billigkeitsgründe. Von ihnen ist einerseits zu sprechen ..., wenn nach dem Willen des Gesetzgebers anzunehmen wäre, daß die zu entscheidende Frage bei ausdrücklicher gesetzlicher Regelung im Sinne der Billigkeitsmaßnahme entschieden worden wäre. Auf diese Weise soll für die Herstellung einer Einzelfallgerechtigkeit in vom Gesetzgeber nicht vorhersehbaren Situationen, bei atypischer Fallgestaltung, gesorgt werden. Dazu gehören andererseits auch Fälle, bei denen infolge von Verfahrensverstößen oder wegen Ablaufs von Rechtsbehelfsfristen materiell nicht gerechtfertigte Abgabenschulden entstehen."

Generalanwalt Reischl fuhr sodann fort:

„Die Klägerin hat für ihren Antrag allein sachbezogene Billigkeitsgründe geltend gemacht ...

...

[Die Frage ist] im Hinblick auf den Sachverhalt dahin einzuengen, daß lediglich der Billigkeitserlaß aus sachbezogenen Gründen zu untersuchen ist, und zwar der Erlaß in Fällen, in denen die Erhebung der Abgabe angeblich dem Gesetzeszweck widerspricht und außerhalb der Vorstellungen des Gesetzgebers erfolgt. Im vorliegenden Verfahren kann demnach offenbleiben, ob ein Erlaß aus persönlichen Gründen sowie im Hinblick auf die Auswirkungen von Form- und Verfahrensvorschriften denkbar ist." (siehe S. 1192 f.)

Der Gerichtshof hat entschieden, daß die Klägerin von der Verpflichtung zur Zahlung der Währungsausgleichsbeträge nicht aus Erwägungen befreit werden konnte, die der wirtschaftlichen Rechtfertigung der betroffenen Abgabe entnommen waren, vgl. Randnummer 5 des Urteils, letzter Satz. In der Tat ist klar, daß, wenn ein Erlaß aus einem solchen Grund zulässig wäre, dies einer Änderung der Umstände gleichkäme, unter denen die Abgabe erhoben werden kann, und demzufolge mit den Vorschriften der Gemeinschaftsverordnung unvereinbar wäre. In ähnlicher Weise hat der Gerichtshof entschieden, daß eine nationale Billigkeitsvorschrift nicht angewendet werden darf, um die Anwendung einer Verordnung zu beeinträchtigen, die eine gemeinschaftliche Einfuhrabschöpfung vorschreibt, vgl. Urteil in der Rechtssache 18/72 (Granaria, Slg. 1972, 1163, 1171). Der Gerichtshof hat außerdem entschieden, daß die allgemeinen gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze keinen allgemeinen Grundsatz der sachlichen Billigkeit enthalten, vgl. Urteile in der Rechtssache 299/84(Neumann, Slg. 1985, 3663, Randnrn. 23 bis 25 und 33) und in der Rechtssache C-174/89 (Hoche, Slg. 1990, I-2681, Randnr. 31). Andererseits darf ein nach nationalem Recht vorgesehener Erlaß erfolgen, wenn sich der Antrag auf Erlaß auf Beträge bezieht, die über einen nach den Gemeinschaftsvorschriften geschuldeten Betrag hinaus gezahlt wurden, und es

keine einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Erstattung in einem solchen Fall gibt, vgl. Urteil in der Rechtssache 113/81 (Reichelt, Slg. 192, 1957, Randnrn. 7 bis 10).

16. Daher ist klar, daß nationale Vorschriften über den Billigkeitserlaß von Schulden nicht angewendet werden dürfen, wenn dies zur Folge hätte, daß Inhalt oder Umfang einer gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtung geändert würde. Andererseits können die Umstände, unter denen ein solcher Erlaß gewährt werden kann, ihrerseits durch Gemeinschaftsvorschriften festgelegt werden. Die Verordnung (EWG) Nr. 926/80 der Kommission vom 15. April 1980 (ABl. L 99, S. 15), die mit der Verordnung (EWG) Nr. 1084/84 der Kommission vom 18. April 1984 (ABl. L 106, S. 26) aufgehoben wurde, sah zum Beispiel in bestimmten Fällen eine Befreiung von der Erhebung der Währungsausgleichsbeträge vor. Die Befreiung sollte die Stellung von Wirtschaftsteilnehmern schützen, die vor der Bekanntgabe einer Währungsmaßnahme, die zur Einführung der fraglichen Ausgleichsbeträge führte, einen Vertrag geschlossen hatten; sie wird in der dritten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 926/80 als „Billigkeitsklausel" bezeichnet. Dementsprechend legt die Verordnung (EWG) Nr. 1430/79 des Rates vom 2. Juli 1979 (ABl. L 175, S. 1) die Umstände fest, unter denen die nationalen Behörden Eingangsabgaben zu erstatten oder zu erlassen haben. Diese Umstände umfassen zum Beispiel den Fall, daß die erhobenen Abgaben Waren betreffen, die aufgrund eines Irrtums in den zollrechtlich freien Verkehr anstatt in ein anderes Zollverfahren überführt worden sind, vgl. Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung. Im vorliegenden Fall werden indes keine derartigen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften angeführt; wie wir bereits gesehen haben, ermöglichen aber die Vorschriften über die Zuteilung von Milchquoten die Ausübung eines billigen Ermessens bei der Zuteilung besonderer und zusätzlicher Quoten, so daß insbesondere den Verhältnissen der Inhaber von landwirtschaftlichen Kleinbetrieben Rechnung getragen werden kann.

17. Es sei daran erinnert, daß der Gerichtshof in der Rechtssache Balkan-Import-Export zwischen „Fragen der Besteuerungsgrundlage, der Voraussetzungen der Veranlagung und der Höhe der ... Abgabe" auf der einen und Angelegenheiten im Zusammenhang mit der „Erhebung dieser Abgabe einschließlich aller hiermit verbundenen Formalitäten" auf der anderen Seite unterschieden hat (siehe oben, Nr. 14). Wie wir gesehen haben, kann die Anwendung eines sachlichen Billigkeitsgrundsatzes die Reihe von Fällen beeinflussen, in denen eine Abgabe erhoben wird, und deshalb mit den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften, aus denen sich die Abgabe ergibt, unvereinbar sein. Insoweit ist die Anwendung eines solchen Grundsatzes ausgeschlossen. Diese Überlegung läßt sich aber offenbar nicht auf die Anwendung eines „persönlichen" Billigkeitsgrundsatzes übertragen. Dieser Grundsatz berücksichtigt nicht die objektiven Umstände, unter denen eine Zahlungsverpflichtung entsteht, sondern mehr die persönliche Situation derjenigen, von denen die Zahlung erzwungen werden kann; er ist daher eher im Zusammenhang mit der Erhebung der Abgabe als mit der Besteuerungsgrundlage, den Voraussetzungen der Veranlagung und der Höhe der Abgabe zu sehen.

18. Es steht außer Zweifel, daß bestimmte Fragen im Zusammenhang mit der Erhebung von Beträgen, die den nationalen Behörden geschuldet werden, auch dann nach nationalem Recht entschieden werden, wenn sich die Verpflichtung zur Zahlung der fraglichen

Beträge aus gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften ergibt. Nationale Verfahrensvorschriften und Verjährungsvorschriften sind im allgemeinen ebenso anwendbar, wie sie es in dem Fall sind, daß sich ein einzelner vor den nationalen Gerichten auf Ansprüche aus dem Gemeinschaftsrecht beruft, vgl. Urteil in der Rechtssache C-208/90 (Emmott, Slg. 1991, I-4269, Randnr. 16). Wie die Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen vorträgt, sind nationale Vorschriften auch in bezug auf solche Fragen wie den Schutz von Vermögenswerten eines säumigen Schuldners in Verfahren der Zwangsvollstreckung anwendbar. Nationale Vorschriften über die Rangfolge von Gläubigeransprüchen im Konkursverfahren sind, zumindest bei Fehlen entgegenstehender Gemeinschaftsvorschriften, ebenfalls anwendbar, vgl. zu Abgaben, die unmittelbar von der Gemeinschaft eingezogen werden, Urteile in der Rechtssache 168/82 (Ferriere Sant'Anna, Slg. 1983, 1681, Randnr. 15) und in der Rechtssache C-221/88 (Busseni, Slg. 1990, I-495). Es sei darauf hingewiesen, daß Artikel 192 EWG-Vertrag für Entscheidungen des Rates oder der Kommission, die eine Zahlung auferlegen, vorsieht, daß „die Zwangsvollstreckung ... nach den Vorschriften des Zivilprozeßrechts des Staates [erfolgt], in dessen Hoheitsgebiet sie stattfindet", und daß nach Artikel 92 EGKS-Vertrag für Entscheidungen der Kommission Entsprechendes gilt. Auch nationale Strafrechtsvorschriften sind anwendbar, zum Beispiel im Fall der betrügerischen Hinterziehung von Gemeinschaftsabgaben; auch hier lautet der Grundsatz, daß Betrug zum Nachteil des Gemeinschaftshaushalts mit der gleichen Wachsamkeit geahndet wird wie in einem vergleichbaren Fall der Hinterziehung nationaler Steuern, wenngleich zu bemerken ist, daß die verhängten Strafen jedenfalls wirksam, angemessen und abschreckend sein müssen, vgl. Urteil in der Rechtssache 68/88 (Kommission/Griechenland, Slg. 1989, 2965, Randnrn. 24 f.).

19. Ich meine, daß nationale Vorschriften über die Ausübung des Ermessens der nationalen Behörden, auf die Einziehung einer Schuld aus persönlichen Billigkeitsgründen zu verzichten, unter bestimmten Umständen auch dann angewendet werden dürfen, wenn sich die Schuld aus gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften ergibt. Es trifft zwar zu, daß solche Vorschriften keine Verfahrensvorschriften über die Einziehung des geschuldeten Betrags darstellen, sondern die Entscheidung in der Sache regeln, ob die Zahlung erzwungen wird. Für die vorliegenden Zwecke glaube ich aber, daß zwischen den beiden Fällen nicht unterschieden werden kann. Eine solche Unterscheidung wäre besonders schwierig, wenn das Ermessen, auf die Zahlung zu verzichten oder sie zu erzwingen, wie im vorliegenden Fall gerichtlich nachprüfbar ist, so daß der persönliche Billigkeitsgrundsatz im Rahmen der Anfechtung der Entscheidung, den geschuldeten Betrag einzuziehen, und damit tatsächlich als Verteidigung gegen jede Zwangsvollstrekkung eingewendet werden kann.

20. Nach Ansicht der Kommission läßt sich die Anwendung eines persönlichen Billigkeitsgrundsatzes jedoch von anderen Fällen unterscheiden, in denen der Gerichtshof die Anwendung nationaler Vorschriften über die Einziehung geschuldeter Beträge zugelassen habe. In ihren schriftlichen Erklärungen verweist die Kommission insbesondere auf die verbundenen Rechtssachen 205/82 bis 215/82 (Deutsche Milchkontor, Slg. 1983, 2633). In jenem Fall hat der Gerichtshof entschieden, daß Beträge, die als Beihilfen nach Gemeinschaftsverordnungen zu Unrecht gezahlt wurden, grundsätzlich von den nationalen Behörden nach den in dem nationalen Recht vorgesehenen Vorschriften und Verfahren zurückzufordern sind und daß insbesondere solche Erwägungen wie der Vertrauensschutz zu berücksichtigen sind, jedoch unter dem Vorbehalt, daß in dem letztgenannten Fall das Interesse der

Gemeinschaft voll berücksichtigt wird. Die Kommission führt aus, der Gerichtshof habe in seiner Begründung betont, daß bestimmte Grundsätze wie die des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam seien, vgl. Randnr. 30 des Urteils. In dieser Randnummer habe der Gerichtshof außerdem bemerkt, daß diese Grundsätze auch Bestandteil der Rechtsordnung der Gemeinschaft seien. Im Gegensatz dazu sei der persönliche Billigkeitsgrundsatz weder den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam noch Bestandteil der Rechtsordnung der Gemeinschaft selbst.

21. Ich bin damit einverstanden, daß die Grundsätze, die für die Rückforderung von nach dem Gemeinschaftsrecht zu Unrecht gezahlten Beträgen durch die nationalen Behörden gelten, auch auf die Einziehung von Gemeinschaftsabgaben durch eine nationale Behörde anwendbar sind. Ich glaube aber nicht, daß die Begründung des Gerichtshofes im Urteil Deutsche Milchkontor so eng auszulegen ist, wie die Kommission dies offenbar vorschlägt. Es ist darauf hinzuweisen, daß die vom Gerichtshof in Randnummer 30 des Urteils angestellten Erwägungen speziell auf den Vertrauensschutz und die Wahrung der Rechtssicherheit bezogen sind (vgl. Randnrn. 27 bis 33 des Urteils). Die Randnummern 15 bis 25 des Urteils gehen dagegen allgemeiner auf die Frage ein, welche — verfahrens- und materiellrechtlichen — Vorschriften auf die Rückforderung von zu Unrecht gezahlten Gemeinschaftsbeihilfen anzuwenden sind. In den Randnummern 19 bis 22 hat der Gerichtshof folgende Grundsätze aufgestellt:

„Wie der Gerichtshof wiederholt ausgesprochen hat ..., müssen die nationalen Gerichte Rechtsstreitigkeiten über die Wiedereinziehung zu Unrecht aufgrund des Gemeinschaftsrechts geleisteter Zahlungen in Ermangelung gemeinschaftlicher Vorschriften nach ihrem nationalen Recht entscheiden, jedoch vorbehaltlich der durch das Gemeinschaftsrecht gezogenen Grenzen, wonach die im nationalen Recht vorgesehenen Modalitäten nicht darauf hinauslaufen dürfen, daß die Verwirklichung der Gemeinschaftsregelung praktisch unmöglich wird, und das nationale Recht im Vergleich zu den Verfahren, in denen über gleichartige, rein nationale Streitigkeiten entschieden wird, ohne Diskriminierung anzuwenden ist.

...

Zwar kann diese Verweisung auf das nationale Recht dazu führen, daß die Voraussetzungen für die Rückforderung zu Unrecht gezahlter Beihilfen sich in gewissem Umfang von einem Mitgliedstaat zum anderen unterscheiden. Das Ausmaß solcher, beim gegenwärtigen Entwicklungsstand des Gemeinschaftsrechts übrigens unvermeidlicher Unterschiede wird jedoch durch die Grenzen vermindert, die der Gerichtshof ... der Anwendung nationalen Rechts gezogen hat.

Die Anwendung des nationalen Rechts darf erstens die Tragweite und die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts nicht beeinträchtigen. Das wäre vor allem dann der Fall, wenn diese Anwendung die Wiedereinziehung von zu Unrecht geleisteten Zahlungen praktisch unmöglich machen würde. Außerdem wäre die Ausübung eines Ermessens hinsichtlich der Frage, ob die Rückforderung der zu Unrecht oder vorschriftswidrig gewährten Gemeinschaftsmittel zweckmäßig ist, damit unvereinbar, daß [die einschlägige Verordnung] die nationalen Behörden verpflichtet, die zu Unrecht oder vorschriftswidrig ausgezahlten Beträge wiedereinzuziehen."

22. Ich bin der Meinung, daß diese Grundsätze insbesondere für die Anwendung eines nationalrechtlichen persönlichen Billigkeits-

grundsatzes gelten. Demnach müssen für die Anwendung eines solchen Grundsatzes im Fall von Abgaben, die nach gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften geschuldet werden, drei Voraussetzungen erfüllt sein: 1. Bei der Anwendung des Grundsatzes dürfen keine Unterschiede im Vergleich zum Erlaß entsprechender nationaler Abgaben gemacht werden, 2. seine Anwendung darf die Wirksamkeit der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften nicht schmälern oder ihre Tragweite beeinträchtigen, und 3. die einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften dürfen ihrerseits keine erschöpfende Regelung bezüglich der Umstände enthalten, unter denen geschuldete Abgaben angesichts der persönlichen Verhältnisse des Schuldners erlassen werden können. Außerdem darf die Erzwingung der Zahlung nicht auf der Ausübung eines Ermessens in der Frage, ob die Erzwingung zweckmäßig ist, beruhen, vgl. den letzten Satz des oben zitierten Abschnitts aus dem Urteil Deutsche Milchkontor. Mit diesem Vorbehalt wollte der Gerichtshof offenbar eher Entscheidungen der nationalen Behörden ausschließen, die auf Zweckmäßigkeitserwägungen beruhen, als ein Ermessen, das nach einer Rechtsvorschrift oder einem Rechtsgrundsatz ausgeübt wird. Solange diese Voraussetzungen erfüllt sind, glaube ich, daß eine nationale persönliche Billigkeitsvorschrift grundsätzlich anwendbar ist.

23. Es trifft zu, daß die Anwendung einer solchen nationalen Vorschrift zu Unterschieden bei der Durchsetzung der Abgaben in verschiedenen Mitgliedstaaten führen kann. Wie der Gerichtshof im Urteil Deutsche Milchkontor jedoch ausgeführt hat, sind solche Unterschiede beim gegenwärtigen Entwicklungsstand des Gemeinschaftsrechts unvermeidlich und wird das Ausmaß dieser Unterschiede durch die Grenzen vermindert, die für die Anwendung der nationalen Vorschriften bestehen. Sie dürfen keinesfalls bewirken, daß die Tragweite oder Wirksamkeit der Gemeinschaftsverordnungen erheblich beeinträchtigt wird. Außerdem kann, obwohl der persönliche Billigkeitsgrundsatz als solcher nicht in allen Mitgliedstaaten anerkannt ist, davon ausgegangen werden, daß den nationalen Behörden der meisten, wenn nicht aller Mitgliedstaaten ein Ermessen eingeräumt ist, die Einziehung einer Schuld unter außergewöhnlichen Umständen, die persönliche Härten einschließen, zu erlassen.

24. Die Kommission weist außerdem auf die verbundenen Rechtssachen C-143/88 und C-92/89 (Zuckerfabrik Süderdithmarschen, Slg. 1991, I-415) hin, in denen sich der Gerichtshof mit dem Umfang der Befugnis eines nationalen Gerichts, die Vollziehung eines in Durchführung einer Gemeinschaftsverordnung ergangenen nationalen Verwaltungsakts auszusetzen, für den Fall auseinandergesetzt hat, daß die Gültigkeit der Verordnung in Zweifel gezogen wurde. In den Randnummern 26 und 27 des Urteils hat der Gerichtshof ausgeführt, daß die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts es erfordert, daß eine Aussetzung nur unter denselben Voraussetzungen erfolgen kann, die für die Befugnis des Gerichtshofes gelten, die Wirkung einer angefochtenen Handlung nach Artikel 185 EWG-Vertrag auszusetzen. Ich glaube jedoch, daß die Frage, um die es im Urteil Zuckerfabrik Süderdithmarschen ging, von derjenigen unterschieden werden kann, mit der wir vorliegend befaßt sind. Dort ging es darum, unter welchen Voraussetzungen ein nationales Gericht die Wirkung eines in Durchführung eines gemeinschaftlichen Rechtsakts ergangenen Verwaltungsakts aussetzen konnte, der noch nicht für ungültig erklärt worden war, obwohl seine Gültigkeit bestritten worden war. Im vorliegenden Fall geht es dagegen

nicht um die Gültigkeit der Gemeinschaftsverordnung und damit um ihre Anwendbarkeit in der Rechtsordnung des betroffenen Mitgliedstaats. Wenn es angesichts der persönlichen Verhältnisse des Schuldners abgelehnt wird, die Zahlung einer Abgabe zu erzwingen, so gefährdet dies in meinen Augen die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrecht nicht in gleicher Weise wie eine Entscheidung, die Anwendbarkeit einer Gemeinschaftsverordnung nach nationalem Recht auszusetzen. Zudem gibt es für den Erlaß einer Abgabe aus persönlichen Billigkeitsgründen keine entsprechende Befugnis des Gerichtshofes, aus der geeignete einheitliche Voraussetzungen hergeleitet werden könnten. Die Schlußfolgerung des Gerichtshofes im Urteil Zuckerfabrik Süderdithmarschen kann daher nicht auf die Frage übertragen werden, die sich im vorliegenden Fall stellt.

25. Schließlich könnte die Ansicht vertreten werden, daß das Ermessen der nationalen Behörden dann, wenn es um eine Zahlung geht, die nach Gemeinschaftsvorschriften geschuldet wird, eher darauf beschränkt sein sollte, die Erzwingung der Zahlung auszusetzen als darauf, eine dauernde Befreiung von der Zahlungsverpflichtung zu gewähren. Eine derartige Beschränkung erscheint mir jedoch nicht angemessen. Die nationalen Behörden sind in meinen Augen eher befugt, entweder die Erzwingung der Zahlung zu veranlassen oder die Schuld abzuschreiben, wenn die Zahlungsunfähigkeit offenbar nicht nur vorübergehend gegeben ist, als verpflichtet, die finanzielle Lage des Schuldners ständig zu überwachen. Dies soll nicht heißen, daß nationale Rechtsvorschriften nicht angewendet werden dürften, nach denen die nationalen Behörden die Erzwingung fälliger Zahlungen vorübergehend aussetzen können; § 222 der Abgabenordnung ist offenbar eine solche Vorschrift. Wenn solche Vorschriften vorhanden sind, sind bei der Entscheidung, ob die Schuld abgeschrieben oder lediglich gestundet wird, die bereits erwähnten Grundsätze zu berücksichtigen, nämlich die der Nichtdiskriminierung im Vergleich zu entsprechenden nationalen Abgaben und der Nichtbeeinträchtigung von Tragweite und Wirksamkeit der Gemeinschaftsmaßnahmen.

26. Ich komme daher zu dem Schluß, daß eine nationale Rechtsvorschrift, nach der eine Abgabe aus persönlichen Billigkeitsgründen erlassen werden kann, unter bestimmten Umständen auch dann angewendet werden darf, wenn sich die fragliche Verpflichtung aus einer Gemeinschaftsverordnung ergibt. Zu prüfen bleibt jedoch, ob ein solcher persönlicher Billigkeitsgrundsatz angewendet werden kann, wenn die Abgabe nach den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Milchquoten erhoben wird.

Der persönliche Billigkeitsgrundsatz und die Milchquotenregelung

27. Als erstes ist die Frage zu prüfen, ob die Rechtsvorschriften über die Milchquoten selbst eine Regelung über die Einziehung der nach Artikel 5c der Verordnung Nr. 804/68 geschuldeten Abgaben enthält. Die Verordnung (EWG) Nr. 1546/88 der Kommission vom 3. Juni 1988 (ABl. L 139, S. 12) legt ausführliche Bestimmungen für die Anwendung der Abgabe fest. Nach den Artikeln 15 und 16 dieser Verordnung ist die Abgabe von den betroffenen Erzeugern oder Käufern innerhalb der dort festgelegten Fristen zu zahlen. Diese beiden Vorschriften bestimmen, wann die Verpflichtung zur Zahlung der Abgabe entsteht, sie regeln meiner Ansicht nach aber nicht die Umstände, unter denen die Abgabe einzuziehen ist. Nach Artikel 19 Absatz 1 treffen „die Mitgliedstaaten ... die erforderlichen zusätzlichen Maßnahmen, a) um die Erhebung der Abgabe sicherzustellen ..." In der Verordnung selbst sind keine weiteren Bestimmungen in bezug auf die Einziehung oder Vollstreckung der Abgabe vorgesehen.

28. Daraus folgt für mich, daß die Vorschriften über die Einziehung der Abgabe durch nationales Recht festzulegen sind. Wie wir gesehen haben, dürfen die Mitgliedstaaten unter solchen Umständen ihre innerstaatlichen Vorschriften über die Einziehung von Schulden gegenüber den Finanzbehörden unter der Voraussetzung anwenden, daß diese Vorschriften in nichtdiskriminierender Weise angewendet werden und ein wirksames Mittel zur Einziehung der Abgabe darstellen, vgl. die oben in Nr. 21 zitierten Abschnitte aus dem Urteil Deutsche Milchkontor. Demnach müssen die nationalen Behörden ihre nationalen Vorschriften bei der Einziehung der Abgaben nach Artikel 5c der Verordnung Nr. 804/68 in einer Weise anwenden, die 1. nicht weniger streng ist als im Fall entsprechender Abgaben, die nach nationalem Recht geschuldet werden, und 2. die Tragweite und Wirksamkeit der Milchquotenregelung nicht beeinträchtigt. Wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, steht der Anwendung eines persönlichen Billigkeitsgrundsatzes, wie er in § 227 der Abgabenordnung enthalten ist, nichts entgegen.

29. Für den Fall, daß ein solcher Grundsatz bei der Einziehung der Zusatzabgabe für Milch angewendet wird, ist jedoch darauf hinzuweisen, daß die Ziele der Milchquotenregelung voll berücksichtigt werden müssen. Es kann demnach erforderlich sein, die Zahlung dieser Abgabe unter Umständen zu erzwingen, unter denen die Zahlung anderer Abgaben nicht erzwungen würde. Denn es sei daran erinnert, daß die Milchquotenregelung von der Gemeinschaft gerade zu dem Zweck eingeführt wurde, die Milcherzeugung zu beschränken. Der Zweck der Zusatzabgabe besteht daher in erster Linie nicht darin, die Einnahmen zu erhöhen, sondern darin, die Landwirte davon abzuhalten, ohne Rücksicht auf die ihnen zugewiesene Quote Milch zu erzeugen.

30. Daraus folgt, daß ein Erzeuger, dem eine Quote zugewiesen wurde, die nicht ausreicht, seinen Landwirtschaftsbetrieb weiterhin rentabel zu führen, und der aus diesem Grund über seine Quote hinaus liefert, von der Verpflichtung zur Zahlung der Abgabe nicht allein wegen finanzieller Härte befreit werden kann. Wenn der Erlaß der Abgabe unter diesen Umständen erlaubt würde, würde dies die gesamte Grundlage der Quotenregelung untergraben, die darin besteht, die Erzeuger auf ihre Quote zu beschränken.

31. Es könnte argumentiert werden, daß die Lage eine andere sei, wenn der Erzeuger wie hier in der festen, aber irrigen Erwartung zuviel erzeugt, er werde für das betreffende Jahr eine zusätzliche Quote erhalten. Es stimmt zwar, daß der Erzeuger in einem solchen Fall nicht ohne Rücksicht auf seine Quote zuviel Milch erzeugt hat, sondern vielmehr aufgrund einer irrigen Annahme in bezug auf die Höhe der ihm zustehenden Quote. Wie wir gesehen haben (unter Nr. 10), können solche Umstände im deutschen Recht bei der Anwendung des persönlichen Billigkeitsgrundsatzes von Belang sein. Ich meine aber, daß die Berücksichtigung eines persönlichen Umstands dieser Art ein Maß an Unsicherheit mit sich bringen würde, das die Durchsetzung der Abgabe unangemessen beeinträchtigen würde. Meiner Ansicht nach kann ein Erzeuger die Zahlung der Abgabe daher nur dann vermeiden, wenn die fragliche Erwartung durch offizielle Äußerungen von seiten der nationalen Behörden geweckt wurde. In diesem Fall wird er sich jedoch auf den im Gemeinschaftsrecht anerkannten Grundsatz des Vertrauensschutzes stützen und nicht auf einen persönlichen Billigkeitsgrundsatz.

32. Auch wenn mit dem persönlichen Billigkeitsgrundsatz kein Erlaß der Zahlungsverpflichtung erwirkt werden kann, so können die nationalen Behörden doch nationale Vorschriften anwenden, nach denen sie die Erzwingung der Schuld aussetzen können, vgl. oben, Nr. 25. In gleicher Weise können nationale Vorschriften anwendbar sein, nach denen die Schuld in echten Härtefällen in Raten gezahlt werden kann, sofern sie so angewendet werden, daß sie die zügige und effektive Einziehung der Abgabe so weit wie möglich gewährleisten. Ich halte es für unwahrscheinlich, daß die Ratenzahlung unter solchen Umständen die Ziele der Milchquotenregelung beeinträchtigt; die Ratenzahlung könnte daher die Lösung für Fälle wie den vorliegenden darstellen.

Ergebnis

33. Ich meine daher, daß die vom Finanzgericht vorgelegte Frage wie folgt zu beantworten ist:

1) Das Gemeinschaftsrecht steht beim gegenwärtigen Entwicklungsstand einer nationalen Rechtsvorschrift nicht völlig entgegen, nach der die nationalen Finanzbehörden in Ausnahmefällen und aus Billigkeitsgründen, die auf den persönlichen Verhältnissen des Schuldners beruhen, auf die Durchsetzung einer Abgabe nach Artikel 5c der Verordnung Nr. 804/68 des Rates verzichten können.

2) Eine solche Vorschrift muß jedoch in einer Weise angewendet werden, die a) nichtdiskriminierend ist im Vergleich zum Verzicht auf entsprechende Zahlungen, die den Finanzbehörden nach nationalem Recht geschuldet werden, und b) die Ziele der mit dieser Verordnung eingeführten Milchquotenregelung nicht beeinträchtigt. Daraus folgt insbesondere, daß finanzielle Härte für sich allein kein hinreichender Grund ist und daß auf die Durchsetzung nicht deswegen verzichtet werden darf, weil der Erzeuger glaubte, ihm werde eine zusätzliche Quote gewährt.

3) In echten Härtefällen können nationale Vorschriften angewendet werden, nach denen Ratenzahlung möglich ist, sofern sie so angewendet werden, daß sie die zügige und effektive Einziehung der Abgabe so weit wie möglich gewährleisten.