SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JOSEPH GAND VOM 18. SEPTEMBER 1969[1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

I

Das Unternehmen Markus & Walsh führte im Oktober und November 1967 Zuckerwaren und kakaohaltige Lebensmittelzubereitungen (Tarifnummern 17.04 -C und 18.06-B des Gemeinsamen Zolltarifs) aus dritten Ländern, und zwar aus England und Irland, in die Bundesrepublik Deutschland ein. Das Zollamt erhob neben der deutschen Zuckersteuer und der Umsatzausgleichsteuer die in der Verordnung Nr. 160/66 des Rates über die Einführung einer Handelsregelung für bestimmte landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse, deren Herstellungskosten durch den Preis der verarbeiteten Erzeugnisse beeinflußt werden, vorgesehene Abgabe.

Nach Artikel 10 der Verordnung setzt sich die Abgabe, die an die Stelle der vom einführenden Staat erhobenen Zölle tritt, aus zwei Teilbeträgen zusammen:

— einem für alle Mitgliedstaaten gleichen festen Teilbetrag in Form eines Wertzolls zum Schutz der die betreffenden Waren herstellenden Industrie; er wurde durch die Verordnung Nr. 83/67 des Rates festgesetzt, welche die Zollspezifikationen für diese Erzeugnisse festlegt und die Richtmengen von verarbeiteten Grunderzeugnissen bestimmt;

— einem beweglichen Teilbetrag, der die Inzidenz der Differenz zwischen den Preisen der Grunderzeugnisse im einführenden Mitgliedstaat und den für Einfuhren aus Drittländern geltenden Preisen deckt; er wird von der Kommission vierteljährlich für jeden Mitgliedstaat festgesetzt; zur Zeit der streitigen Einfuhren war er für das 4. Vierteljahr des Jahres 1967 durch die Verordnung Nr. 630/67 der Kommission geregelt worden.

In bestimmten Fällen gilt für die Abgabe jedoch gemäß Artikel 16 der Verordnung Nr. 160/66 eine Höchstgrenze; die Vorschrift hat folgenden Wortlaut:

„Ist der Zollsatz für eine unter diese Verordnung fallende Ware bei Inkrafttreten dieser Verordnung im GATT konsolidiert, so darf der Gesamtbetrag der Abgabe nach Artikel 10, ausgedrückt in Vomhundertteilen des Einfuhrpreises der betreffenden Ware, für die Zeitdauer dieser Konsolidierung dem gegenüber Drittländern konsolidierten Zollsatz des Gemeinsamen Zolltarifs nicht überschreiten."

Diese Vorschrift führte zu dem zwischen dem Unternehmen Markus und der Zollverwaltung anhängigen Rechtsstreit, und um ihre Auslegung ersucht Sie das Finanzgericht Hamburg.

Zwar beträgt nach der Liste XL der Anlage B des am 16. Juli 1962 in Genf unterzeichneten GATT-Protokolls der Zollsatz für die streitigen Erzeugnisse 27%, jedoch hat die Zollverwaltung bei der Berechnung der in Artikel 16 der Verordnung genannten Höchstgrenze auch eine zusätzliche Abgabe auf Zucker berücksichtigt. Nun hat allerdings die Gemeinschaft in der Fußnote (a) zu den Tarifnummern 17.04 und 18.06 der Liste XL des Anhangs B zum GATT-Protokoll folgenden Vorbehalt gemacht: „La Communauté se réserve le droit de percevoir, en sus du droit consolidé, un droit additionnel sur le sucre, correspondant à la charge supportée à l'importation par le sucre, et applicable à la quantité de sucres divers (calculée en saccharose), contenue dans ces produits." (Die Ge-

1 — Aus dem Französischen übersetzt.

meinschaft behält sich das Recht vor, zusätzlich zu dem gebundenen Zollsatz eine Abgabe auf die in der Ware enthaltenen Zucker, berechnet als Saccharose, zu erheben, die der Belastung des Zukkers bei der Einfuhr entspricht). Die Firma Markus bestreitet aber, daß diese zusätzliche Abgabe bei der Festsetzung des Höchstbetrages der Abgabe berücksichtigt werden könne, denn die Verordnung Nr. 160/66 lege als Höchstgrenze den *im GATT konsolidierten Zollsatz* fest und erwähne nicht die zusätzliche Abgabe auf Zucker, deren Erhebung sich die Gemeinschaft vorbehalten hat.

Angesichts dieser Schwierigkeit bittet Sie das Finanzgericht zu entscheiden, ob unter dem im GATT konsolidierten Zollsatz im Sinne des Artikels 16 der Verordnung Nr. 160/66 nur der für Waren der Tarifnummern 17.04-C und 18.06-B aufgeführte Zollsatz von 27% zu verstehen ist oder ob dieser Begriff auch die zusätzliche Abgabe umfaßt, die nach der Fußnote (a) zu den genannten Tarifnummern auf den in der Ware enthaltenen Zucker erhoben werden kann.

II

Die Ihnen vorliegende Rechtssache weist also insofern eine Besonderheit auf, als Sie für die Auslegung des Artikels 16 der Verordnung — zu der Sie sicherlich befugt sind — nicht vom GATT-Protokoll absehen können, zumindest nicht, soweit dieser Artikel 16 darauf Bezug nimmt. Sowohl vor dem deutschen Gericht als auch vor Ihnen hat die Klägerin des Ausgangsverfahrens beantragt, die zuständigen Stellen des GATT um Auskunft über den Sinn des Ausdrucks „konsolidierter Zollsatz" in der Praxis dieser Organisation zu ersuchen. Es erscheint aber schon zweifelhaft, daß eine offizielle Antwort zu erhalten wäre, solange diese Frage nicht zu Meinungsverschiedenheiten oder zu einem Streit zwischen der Gemeinschaft und einer anderen vertragschließenden Partei geführt hat. Jedenfalls ist es ausgeschlossen, daß Sie selbst diese Frage stellen. Außerdem werden Sie nicht nach dem Sinn dieses Ausdrucks in Lehre oder Praxis des GATT, sondern nach seiner Bedeutung in *Artikel 16 der Verordnung Nr. 160/66* gefragt, und Ihre Antwort wird auch nur in den Grenzen dieser Verordnung Geltung haben.

Dies vorausgeschickt, haben wir uns nun mit zwei Thesen zu befassen, die vom Unternehmen Markus bzw. von der Kommission vorgetragen worden sind (der Rat hat es nicht für notwendig gehalten, Erklärungen dazu abzugeben, welchen Sinn er seiner Verordnung gibt).

1. Die erste These hält sich gewiß näher an den Wortlaut der Vorschriften. Sie geht von den in der Fußnote (a) zu den Tarifnummern 17.04 und 18.06 der Liste XL der Anlage B zum Protokoll gebrauchten Ausdrücken aus. Die Gemeinschaft behält sich dort das Recht vor, *en sus du droit consolidé* (zusätzlich zu dem gebundenen Zollsatz) eine in der erwähnten Weise berechnete Abgabe auf Zucker zu erheben; für die Anlage sei daher zwangsläufig nur der Zollsatz von 27% ein konsolidierter Zollsatz, während die zusätzliche Abgabe nicht unter diesen Begriff falle.

Unterstellt man diese Voraussetzung einmal als zutreffend, so braucht man nur noch auf Artikel 16 der Verordnung Nr. 160/66 zurückzugreifen. Dort ist von dem im GATT konsolidierten Zollsatz die Rede; wie könnte man nun bestreiten, daß dieser Ausdruck dort dieselbe Bedeutung hat wie in der Liste XL, mit anderen Worten, daß zur Bestimmung der Höchstgrenze der gemäß Artikel 10 erhobenen Abgabe nur der „eigentliche Zollsatz" von 27% unter Ausschluß der zusätzlichen Abgabe auf Zucker berücksichtigt werden kann?

2. Die Kommission argumentiert ganz anders.

Sie bemerkt zunächst, die Begriffe „Konsolidierung" und „konsolidiert" seien keine im ursprünglichen Text des GATT, der sich vorzugsweise des Begriffs des Zollzugeständnisses bediene, verwandten termini technici. Dagegen würden diese Ausdrücke häufig in der Fachsprache des internationalen Wirtschaftsrechts ge-

braucht, und zwar gerade auch mit Bezug auf das GATT. Sie bedeuteten in diesem Falle soviel wie „gegenüber den Vertragsparteien des GATT gebunden" oder „nach den Regeln des GATT festgelegt".

Ein Zollzugeständnis einer Vertragspartei werde als konsolidiert bezeichnet, weil es nur nach den Regeln des GATT rückgängig gemacht werden könne. Bekanntlich sehe diese Regelung insbesondere vor, daß jede Vertragspartei nach früher bilateralen, heute multilateralen Verhandlungen Warenlisten hinterlegt, in denen die entsprechenden Zollsätze festgesetzt sind. Einerseits dürfe nach Artikel II des GATT eine Vertragspartei die eingeführten Erzeugnisse der anderen Vertragsparteien nicht mit höheren als den Einfuhrabgaben belasten, die sich aus dem Zollzugeständnis ergeben, das in der von dieser Vertragspartei eingereichten Liste gemacht wird. Andererseits könnten diese Listen nach Artikel XXVIII grundsätzlich nur jeweils nach Ablauf von drei Jahren und nach einem besonders geregelten Verfahren geändert werden.

Die Kommission bemerkt ferner, wenn der — einige Jahre nach der Unterzeichnung des ursprünglichen Abkommens eingeführte — Artikel XXVIII bis den Begriff „consolidation" gebrauche, so gebe er ihm in Wirklichkeit einen weiteren Sinn, als es auf den ersten Blick scheine, und diese Auffassung sei mit derjenigen vereinbar, die ich soeben wiedergegeben habe. Die Vorschrift handele vom möglichen Gegenstand, den die regelmäßigen Verhandlungen haben können, und erwähne neben der Herabsetzung von Zöllen und der Verpflichtung, einzelne Zölle nicht über ein bestimmtes Niveau zu erhöhen, die Konsolidierung der Zölle auf dem zur Zeit der Verhandlungen bestehenden Niveau. Daraus folge nicht, daß nur die Stillhalteverpflichtung eine Konsolidierung darstelle. Die Herabsetzung der Zölle und die Verpflichtung, sie nicht über ein gegebenes Niveau hinaus zu erhöhen, fielen gleichfalls unter diesen Begriff. Diese Auffassung erscheint mir zutreffend.

Die Kommission legt nun den Begriff der Konsolidierung, wie er nach ihrer Auffassung für das GATT auszulegen ist, dem Artikel 16 der Verordnung Nr. 160/66 zugrunde und meint, die in diesem Artikel vorgesehene Höchstgrenze der Belastung werde durch das im GATT gemachte *Zugeständnis* der Gemeinschaft bezüglich ihres Zolltarifs gebildet. Diese Vorschrift sei nur zu dem Zweck geschaffen worden, die aus den früheren Tarifzugeständnissen fließenden Rechte der Vertragsparteien zu garantieren; das ergebe sich sowohl aus ihrem Wortlaut als auch aus der sie deckenden Begründungserwägung.

Es brauche nur noch geprüft zu werden, welches das für die streitigen Tarifnummern 17.04-C und 18.06-B gemachte Zollzugeständnis sei. Nach der Liste XL könne die Gemeinschaft ein in der Fußnote (a) als „droit consolidé" bezeichnetes „droit" von 27% erheben, zu dem eine zusätzliche Abgabe auf Zucker hinzutreten könne.

Hieraus gehe eindeutig hervor, daß die Gemeinschaft sich nach diesen Vorschriften gegenüber den Vertragsparteien nicht verpflichtet habe, die Belastung dieser Erzeugnisse auf 27% zu begrenzen, sondern daß sie wegen der bestehenden zusätzlichen Abgabe einen höheren Betrag erheben könne.

Es stelle sich nun die Frage, ob die Gemeinschaft nicht nur hinsichtlich der genannten 27%, sondern auch für diese zusätzliche Abgabe gebunden sei. Hierauf sei wohl zu antworten, daß die Verpflichtung — d.h. die Konsolidierung — auch die zusätzliche Abgabe erfasse, denn wäre es anders, so hätte die Verpflichtung keinerlei realen Inhalt, und Artikel 16 würde keine Höchstgrenze einführen.

Da das Zollzugeständnis gerade eine Höchstgrenze darstelle, sei Gegenstand der Konsolidierung eine Gesamtheit; es sei nicht möglich, einen Teil der Abgabe als konsolidiert zu betrachten, wenn die Gesamtheit es nicht sei.

Man könne hiergegen allerdings einwenden, daß zwar die zusätzliche Abgabe von der Konsolidierung erfaßt werde und

daher, wenn nicht die Grundsätze des GATT verletzt werden sollten, niemals höher sein dürfe als die Belastung des Zuckers bei der Einfuhr, diese Belastung selbst aber im Protokoll nicht gebunden sei. Solange jedoch der Zucker mit einer bestimmten Einfuhrabgabe belastet sei, liege die Höchstgrenze der zusätzlichen Abgabe und damit die der Gesamtbelastung fest; man könne also die Auffassung vertreten, daß in diesen Grenzen ein Zollzugeständnis vorliege.

Mit anderen Worten, die Gemeinschaft könne gegenüber den Vertragsparteien des GATT für die streitigen Tarifnummern keine höhere Abgabe als 27 % *zuzüglich* der zusätzlichen Abgabe auf Zucker erheben. Das damit gewährte Zollzugeständnis sei als der im GATT konsolidierte Zollsatz anzusehen und stelle die Höchstgrenze der Belastung im Sinne von Artikel 16 der Verordnung Nr. 160/66 dar.

3. Wir müssen nun zwischen diesen beiden einander diametral entgegengesetzten Auslegungen einer, offen gesagt, recht schlecht gefaßten Vorschrift wählen. Und hier ist schon anzumerken, daß die gefundene Lösung nicht auf Einfuhren aus Drittstaaten beschränkt bleiben, sondern sich mutatis mutandis auch auf die innergemeinschaftlichen Geschäfte erstrecken wird. Denn nach Artikel 16 Absatz 2 darf der Gesamtbetrag der von letzteren zu tragenden Belastung neun Zehntel der Belastung der Einfuhren aus dritten Ländern nicht überschreiten. Es besteht also ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen den beiden Regelungen.

— Zugunsten der These der Klägerin kann man darauf verweisen, daß sie sicherlich näher am Wortlaut der Vorschriften bleibt und größere Garantien für die Importeure bietet. Da nämlich der bewegliche Teilbetrag alle drei Monate festgesetzt wird, können sie die Höhe der Abgabe bei Geschäftsabschlüssen mit Partnern in dritten Ländern nicht genau bemessen. Die Begrenzung der Abgabe auf den Zollsatz von 27 % würde zuverlässigere Berechnungen ermöglichen, während die zusätzliche Abgabe ein weiteres Element der Ungewißheit mit sich bringt. Und da wir es mit dem Zollrecht zu tun haben, könnte man sogar versucht sein zu sagen, die Belastung des Pflichtigen müsse unzweideutig festliegen, was zu einer restriktiven Auslegung der streitigen Vorschrift führen würde.

— Dies ist jedoch nicht das Ergebnis, bei dem ich es schließlich bewenden lassen möchte. Die Vorschriften des GATT ermächtigen die Gemeinschaft zur Erhebung sowohl des Zollsatzes von 27 % als auch der zusätzlichen Abgabe auf Zucker; da die Verordnung Nr. 160/66 den Schutz der Wirtschaft der Mitgliedstaaten bezweckt, kann man davon ausgehen, daß ihre Verfasser die Absicht hatten, alle ihnen bei Wahrung der Rechte der anderen Vertragsparteien zu Gebote stehenden Möglichkeiten zu nutzen. Ferner ist, worauf die Kommission hingewiesen hat, die gleiche Vorschrift — häufig in eindeutigerer Form — auf Erzeugnisse angewendet worden, die einer Agrarmarktordnung unterliegen: Im ganzen läßt sich sagen, daß der Höchstbetrag der Belastung nur durch die Einhaltung der von der Gemeinschaft im GATT eingegangenen Verpflichtungen begrenzt wird. Man kann die Verordnung Nr. 160/66 vernünftigerweise im gleichen Sinne auslegen.

Daher beantrage ich, dem Finanzgericht Hamburg zu antworten, daß unter dem im GATT konsolidierten Zollsatz im Sinne des Artikels 16 der Verordnung Nr. 160/66 neben dem für Waren der Tarifnummern 17.04-C und 18.06-B anwendbaren Zollsatz von 27 % die zusätzliche Abgabe zu verstehen ist, die nach der Fußnote (a) zu den genannten Tarifnummern auf den in der Ware enthaltenen Zucker erhoben werden kann.