SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache 86/85 *

I — Rechtlicher Rahmen

Artikel 1 Absatz 1 der streitigen Verordnung (EWG) Nr. 32/82 der Kommission vom 7. Januar 1982 zur Festlegung der Bedingungen für die Gewährung von Sondererstattungen bei der Ausfuhr von Rindfleisch (ABl. L 4, S. 11) in der durch die Verordnung (EWG) Nr. 752/82 vom 31. März 1982 (ABl. L 86, S. 50) geänderten Fassung bestimmt: „Für die Erzeugnisse, die den in dieser Verordnung vorgesehenen spezifischen Bedingungen entsprechen, können Sondererstattungen bei der Ausfuhr gewährt werden." Die materiellen Anspruchsvoraussetzungen für die Sondererstattung finden sich in Artikel 1 Absatz 2 und Artikel 2 Absatz 1 dieser Verordnung. Danach muß es sich handeln um:

— die Ausfuhr von frischem oder gekühltem Fleisch in Form von ganzen Tierkörpern, halben Tierkörpern, „quartiers compensés" und Vordervierteln und Hintervierteln,

— für die der Nachweis zu erbringen ist, daß sie von männlichen ausgewachsenen Rindern stammen.

Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung enthält insofern Verfahrensvorschriften, als er die Form des Nachweises regelt und eine Kompetenzregelung enthält. Er lautet:

„Dieser Nachweis wird durch eine Bescheinigung gemäß dem im Anhang beigefügten Muster erbracht, die auf Antrag des Beteiligten von der Interventionsstelle oder einer anderen Stelle ausgestellt wird, welche von dem Mitgliedstaat, in dem die Tiere geschlachtet wurden und in dem die Ausfuhrzollförmlichkeiten erfüllt werden, hierfür bestimmt wird. Diese Bescheinigung ist den Zollbehörden bei der Erfüllung der Ausfuhrzollförmlichkeiten zu übergeben."

Artikel 3 Absatz 2 bestimmt: „Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit die Erzeugnisse in der Zeit zwischen der Kontrolle und dem Verlassen des geographischen Gebiets der Gemeinschaft oder der Lieferung an die in Artikel 5 der Verordnung (EWG) Nr. 2730/79 genannten Bestimmungen nicht durch andere Erzeugnisse ersetzt werden können. Zu diesen Maßnahmen gehört insbesondere die Kennzeichnung des einzelnen Erzeugnisses entweder durch eine unlöschbare Markierung oder durch Plombierung eines jeden Viertels. Die Schlachtung und Kennzeichnung erfolgen in dem vom Beteiligten angegebenen Schlachthof in dem unter Artikel 2 Absatz 2 aufgeführten Antrag."

Ziel der Verordnung (EWG) Nr. 32/82 ist nach der zweiten Begründungserwägung ihrer Präambel die „Reduzierung der Interventionsankäufe" bei Rindfleisch.

Die Verordnung (EWG) Nr. 32/82 ist auf die Verordnung (EWG) Nr. 805/68 vom 27. Juni 1968 (ABl. L 148, S. 24) über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch und insbesondere auf deren Artikel 18 gestützt. Diese letztere Vorschrift ermächtigt zur Gewährung von Ausfuhrerstattungen. Artikel 18 Absatz 2 sieht vor: „Die Erstattung ist für die gesamte Gemeinschaft gleich."

Weiter ist die Verordnung (EWG) Nr. 32/82 auf die Verordnung (EWG) Nr. 885/68 des Rates vom 28. Juni 1968 (ABl. L 156, S. 2) über die Grundregeln für die

* Verfahrenssprache: Deutsch.

Gewährung von Erstattungen bei der Ausfuhr von Rindfleisch und über die Kriterien für die Festsetzung des Betrages dieser Erstattungen gestützt. Nach Artikel 6 Absatz 1 dieser Verordnung ist die Erstattung unter anderem von dem Ursprung der Erzeugnisse in der Gemeinschaft abhängig. Außerdem heißt es in der letzten Begründungserwägung dieser Verordnung: „Um Wettbewerbsverzerrungen zwischen den einzelnen Händlern der Gemeinschaft zu verhindern, ist es erforderlich, daß die Verwaltungsbedingungen, denen sie unterliegen, in der ganzen Gemeinschaft gleich sind."

II — Sachverhalt und Verfahren

Die Beteiligten streiten um die Gewährung der Sondererstattung Rindfleisch für Tiere, die in England geschlachtet und in der Bundesrepublik Deutschland ausgeführt wurden. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens lagerte im Juli 1982 mehrere Partien Rindfleisch (Hinterviertel und Vorderviertel) in das ihr vom Hauptzollamt Oldenburg genehmigte Erstattungslager ein. Es handelte sich um Fleisch von ausgewachsenen männlichen Rindern, die zum Teil in England geschlachtet und englischen Ursprungs waren. Das Rindfleisch war zur Ausfuhr in die UdSSR bestimmt. Zur Erlangung der Sondererstattung für Rindfleisch gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 32/82 waren der Ware, soweit es sich dabei um Fleisch von in Deutschland geschlachteten Rindern handelte, die Zollanmeldungen sowie Zollbescheinigungen der Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung in Frankfurt beigefügt. Soweit es sich um Fleisch von in Großbritannien geschlachteten Rindern handelte, waren Bescheinigungen der britischen Interventionsstelle nach dem Muster des Anhangs der Verordnung (EWG) Nr. 32/82 beigefügt, in denen bestätigt wurde, daß das in den Formularen näher beschriebene Rindfleisch von männlichen Tieren stammte. Auf dem aus der Schlachtung in Großbritannien stammenden Fleisch waren unlöschbare Stempel angebracht.

Der Beklagte des Ausgangsverfahrens, der zunächst auf Antrag der Klägerin die Sondererstattung für die gesamte Partie vorfinanziert hatte, forderte diese mit Bescheid vom 13. Dezember 1982 in Höhe von 31 867,10 DM für den Teil des Rindfleisches, der in Großbritannien geschlachtet worden war, mit folgender Begründung zurück: Der Nachweis der Schlachtung gemäß Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 32/82 sei nicht erbracht; die Bescheinigung der englischen Interventionsstelle reiche nicht aus, weil Schlachtung und Erfüllung der Ausfuhrzollförmlichkeiten im selben Mitgliedstaat erfolgen müßten. Der dagegen eingelegte Einspruch wurde mit Entscheidung des Beklagten vom 25. November 1983 als unbegründet zurückgewiesen.

Hiergegen richtet sich die Klage im Ausgangsverfahren mit der Begründung, der Anspruch auf Sondererstattung sei nicht davon abhängig, daß die Tiere in dem Staat geschlachtet würden, in dem die Ausfuhrzollförmlichkeiten erfüllt würden.

Das vorlegende Gericht hält es für fraglich, ob die Formulierung „Mitgliedstaat, in dem die Tiere geschlachtet werden und in dem die Ausfuhrzollförmlichkeiten erfüllt wurden" eine gegenüber Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 32/82 zusätzliche Erstattungsvoraussetzung statuieren will. Ein solches Ergebnis könnte dem Interventionszweck widersprechen, weil es nicht den in der Begründung der Verordnung angeführten Zweck der Reduzierung der Interventionsankäufe fördere und darüber hinaus den innergemeinschaftlichen Handel behindere. Auch aus Kontrollgründen erscheine eine derartige Auslegung nicht unbedingt erforderlich. Die Verordnung bringe in Artikel 3 Unterabsatz 2 das Anliegen einer lückenlosen und wirksamen Überwachung von der Schlachtung der Tiere bis zur Aus-

fuhr der Erzeugnisse zur Verhinderung von Manipulationen hinreichend zum Ausdruck. Die Erzeugnisse seien im vorliegenden Fall entsprechend den dort verlangten Maßnahmen durch unlöschbare Markierungen gekennzeichnet und von Bescheinigungen der Interventionsstelle begleitet gewesen.

Das vorlegende Gericht sieht sich in seinen Zweifeln an der Auslegung des anwendbaren Gemeinschaftsrechts darin bestärkt, daß die Verordnung (EWG) Nr. 1687/76 vom 30. Juni 1976 zur Festlegung der gemeinsamen Durchführungsbestimmungen für die Überwachung der Verwendung und/oder Bestimmung von Erzeugnissen aus den Beständen der Interventionsstellen (ABl. 1976, L 190, S. 1) für einen ähnlichen Sachverhalt bei Einbeziehung mehrerer Mitgliedstaaten in einen Ausfuhrvorgang — sei es durch Kontrolle oder Verarbeitung — anders als die Verordnung (EWG) Nr. 32/82 ausdrückliche Regelungen getroffen habe (siehe Artikel 2 Absatz 3, Artikel 4 und Artikel 7). Da die Problematik grundsätzlich bekannt gewesen sei, könne nicht ohne weiteres angenommen werden, daß eine Regelung für Fälle der Versendung der Erzeugnisse vom Mitgliedstaat, in dem die Tiere geschlachtet wurden, in den Mitgliedstaat, in dem die Ausfuhrzollförmlichkeiten erfüllt werden, versehentlich unterblieben sei.

Mit seinem Vorlagebeschluß vom 8. Februar 1985 hat daher das Finanzgericht Hamburg dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„Ist die Verordnung (EWG) Nr. 32/82 der Kommission zur Festlegung der Bedingungen für die Gewährung von Sondererstattungen bei der Ausfuhr von Rindfleisch in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 752/82 vom 31. März 1982 — insbesondere deren Artikel 2 — dahin auszulegen, daß die Gewährung der Sondererstattung davon abhängig ist, daß die Tiere in dem Mitgliedstaat geschlachtet wurden, in dem die Ausfuhrzollförmlichkeiten erfüllt werden, und steht die Schlachtung der Tiere in einem anderen Mitgliedstaat der Gewährung der Sondererstattung entgegen, auch wenn die Schlachtung von der zuständigen Interventionsstelle des anderen Mitgliedstaates auf dem dafür vorgesehenen Formular bescheinigt wurde?"

Der Vorlagebeschluß des Finanzgerichts Hamburg ist am 4. April 1985 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben die Klägerin des Ausgangsverfahrens, vertreten durch die Rechtsanwälte Herrmann, Wiesner, Decker, Schaefer und Hermann, Augsburg, und Rechtsanwalt Wendt, Hamburg, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Dirk Booss vom Juristischen Dienst als Bevollmächtigten, schriftliche Erklärungen abgegeben.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Er hat mit Beschluß vom 29. Januar 1986 die Rechtssache gemäß Artikel 95 §§ 1 und 2 der Verfahrensordnung an die Zweite Kammer verwiesen.

III — Beim Gerichtshof eingereichte schriftliche Erklärungen

A — *Erklärungen der Firma Moksel*

1. *Wörtliche Auslegung der streitigen Bestimmung*

Nach Auffassung der Klägerin des Ausgangsverfahrens ist der Anspruch auf Sondererstattung nicht davon abhängig, daß die Tiere in dem Staat geschlachtet werden, in dem die Ausfuhrzollförmlichkeiten erfüllt werden. Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 32/82 enthalte lediglich eine

Kompetenzregelung für die Bestimmung der zuständigen Stelle zur Erteilung der Schlachtbescheinigungen. Der streitige Halbsatz „welche von dem Mitgliedstaat, in dem die Tiere geschlachtet wurden und in dem die Ausfuhrzollförmlichkeiten erfüllt werden, hierfür bestimmt wird" beziehe sich nur auf die Worte „einer anderen Stelle". Während die Interventionsstellen bereits „bestimmt" seien und also immer zuständig seien, wenn der Mitgliedstaat der Schlachtung und der Mitgliedstaat der Ausfuhr nicht identisch seien, könnten die Mitgliedstaaten noch eine „andere Stelle" für zuständig erklären. Im Rahmen der Zuständigkeitsverteilung seien die „anderen Stellen" nur in Fällen der Identität des Mitgliedstaats der Schlachtung mit dem Mitgliedstaat der Ausfuhr zuständig. Die Notwendigkeit eines reibungslosen Abfertigungsverfahrens mache es erforderlich, die Zuständigkeit der „anderen Stelle" so zu beschränken. Während die Interventionsstellen der einzelnen Mitgliedstaaten den Zollstellen der anderen Mitgliedstaaten bekannt seien, könnten diese nicht wissen, ob eine „andere Stelle" tatsächlich von dem Mitgliedstaat zur Ausstellung der Bescheinigung „bestimmt" worden sei.

2. *Materielles Recht*

Nach Auffassung der Klägerin des Ausgangsverfahrens sprechen Sinn und Zweck der Regelung der Verordnung (EWG) Nr. 32/82 sowie deren Artikel 1 Absatz 2 und 2 Absatz 1 dafür, daß der Mitgliedstaat der Schlachtung und der Mitgliedstaat der Ausfuhr verschieden sein können. Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung enthalte insofern Verfahrensvorschriften, als er die Form des Nachweises regele und eine Kompetenzregelung enthalte. Verfahrensvorschriften hätten stets der Verwirklichung, nicht der Vereitelung des materiellen Rechts zu dienen. Das in der zweiten Begründungserwägung der streitigen Verordnung genannte Ziel, die Interventionsankäufe bei Bullenfleisch zu reduzieren, werde gefördert, wenn der Mitgliedstaat der Schlachtung und der Mitgliedstaat der Ausfuhr nicht identisch zu sein brauchten. Außerdem müßten nach Artikel 6 Buchstabe e der Verordnung (EWG) Nr. 2226/78 (ABl. L 261, S. 5) die Interventionsstellen Rindfleisch ohne Rücksicht darauf ankaufen, aus welchem Mitgliedstaat es stamme. Zur Unterstützung ihrer Auffassung verweist die Klägerin auch auf Artikel 18 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 805/68 sowie auf Artikel 6 Absatz 1 und die letzte Begründungserwägung der Verordnung (EWG) Nr. 885/68.

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens ist außerdem der Auffassung, das materielle Recht in Verbindung mit Artikel 22 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 805/68 sichere das Prinzip des freien Handels in der Gemeinschaft und lasse mithin einen die Binnengrenzen der Gemeinschaft überschreitenden Handel zwischen dem Schlachtbetrieb und dem Exporteur zu.

3. *Erfordernisse einer sachgerechten Anwendung der Verordnung*

Weder der Gesichtspunkt einer wirksamen und lückenlosen Überwachung von der Schlachtung der Erzeugnisse bis zur Ausfuhr noch das in Artikel 3 Absatz 2 der streitigen Verordnung genannte Erfordernis, zu verhindern, daß die Erzeugnisse in der Zeit zwischen der Kontrolle und der Ausfuhr durch andere Erzeugnisse ersetzt werden könnten, rechtfertige die einschränkende Voraussetzung der Identität des Mitgliedstaats der Schlachtung mit dem der Ausfuhr.

Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 1687/76, auf den das Finanzgericht am Schluß seines Vorlagebeschlusses hingewiesen habe, wolle keineswegs nur sicherstellen, daß die Ware nicht ausgetauscht werde, sondern vor allem, daß die Ware überhaupt ausgeführt werde. Gemäß der streitigen Verordnung hingegen werde eine Ausfuhr-

bindung erst durch die Erfüllung der Ausfuhrzollförmlichkeiten herbeigeführt, so daß vorher kein gleich großes Sicherungsbedürfnis wie bei einer von einer Interventionsstelle ausschließlich zum Zwecke der Ausfuhr abgegebenen Interventionsware bestehe.

Außerdem bestehe, wenn man davon ausgehe, daß der Subventionstatbestand die Identität von Mitgliedstaat der Schlachtung und Mitgliedstaat der Ausfuhr enthalte, eine Ungleichbehandlung zwischen Ausfuhrhändlern, die diesen Tatbestand erfüllten, und Ausfuhrhändlern, die aus anderen Mitgliedstaaten Ware zukauften, um sie dann in Drittländer auszuführen. Es liege auf der Hand, daß der Händler, der Ware aus anderen Mitgliedstaaten zukaufe, einen Wettbewerbsnachteil habe; er erhalte bezüglich der zugekauften Ware keine Sondererstattung. Diese Ungleichbehandlung sei sachlich nicht gerechtfertigt und führe außerdem zur Abschottung der Exportmärkte, die den Subventionszweck, der darin bestehe, zu vermehrten Drittlandsausfuhren anzuregen, behindere.

Für den Fall, daß entgegen ihren Ausführungen Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 32/82 so auszulegen sein sollte, daß die Gewährung der Sondererstattung zusätzlich von der Identität des Mitgliedstaats der Schlachtung mit dem der Ausfuhr abhängig sei, macht die Klägerin die Nichtigkeit der Vorschrift wegen Verstoßes gegen vorrangiges Gemeinschaftsrecht und wegen Verstoßes gegen das Übermaßverbot geltend.

B — *Schriftliche Erklärungen der Kommission*

1. *Semantische Auslegung der streitigen Bestimmung*

Die *Kommission* macht hingegen geltend, eine semantische Auslegung der streitigen Bestimmung führe zu dem Schluß, daß die Identität des Mitgliedstaates, in dem die Tiere geschlachtet worden seien, mit dem Mitgliedstaat, in dem die Ausfuhrzollförmlichkeiten erfüllt würden, nicht nur eine Kompetenzvorschrift darstelle, sondern eine materielle Bedingung für die Gewährung der Sondererstattung. Diese Auslegung entspreche den Bedürfnissen der sachgerechten Anwendung der Verordnung und insbesondere der Verhinderung von Manipulationen. Es sei hier nicht ersichtlich, inwieweit diese Auslegung den innergemeinschaftlichen Handel behindere.

2. *Sicherstellung einer wirksamen Kontrolle*

Durch eine effektive Kontrolle der Nämlichkeit des geschlachteten und des ausgeführten Erzeugnisses solle gerade sichergestellt werden, daß Fleisch, das für die Ausfuhr unter dem Regime der Sondererstattung vorgesehen sei, auf seinem Weg bis zur Ausfuhr nicht „verschwinde" oder durch anderes Fleisch ersetzt werde und nicht mehr der Intervention zugeführt werden könne. Eine solche lückenlose und wirksame Kontrolle könne nur sichergestellt werden, wenn die Ausfuhrzollförmlichkeiten in dem Mitgliedstaat der Schlachtung erfüllt würden.

3. *Ähnliche Verordnungen*

Die Kommission führt aus, die von ihr vorgeschlagene Auslegung der fraglichen Vorschrift werde durch die Bestimmungen der folgenden Gemeinschaftsverordnungen, die einen ähnlichen Gegenstand regelten, gestützt: Artikel 2 Absatz 1 und Artikel 5 der Verordnungen (EWG) Nr. 1964/82 der Kommission vom 20. Juli 1982 (ABl. L 212, S. 48) und (EWG) Nr. 74/84 vom 12. Januar 1984 (ABl. L 10, S. 32) zur Festlegung der Bedingungen für die Gewährung von Sondererstattungen bei der Ausfuhr von bestimmten Arten von entbeintem und von nicht entbeintem Rindfleisch; Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EWG) Nr. 1136/79 der Kommission vom 8. Juni 1979 mit Durchführungsbestimmungen zur Sonderregelung für die Einfuhr von zur

Verarbeitung bestimmtem gefrorenem Rindfleisch sowie zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 572/78 (ABl. L 141, S. 10); Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1687/76 vom 30. Juni 1976 (ABl. L 190, S. 1) betreffend die Überwachung der Verwendung und Bestimmung von Erzeugnissen aus den Beständen der Interventionsstellen.

Auch die letztere Verordnung gehe davon aus, daß zur Überwachung der ordnungsgemäßen Verwendung der Erzeugnisse die Ausfuhrzollförmlichkeiten dort zu erfüllen seien, wo das letzte Tatbestandsmerkmal der begünstigungsfähigen Maßnahme eingetreten sei (wie die Schlachtung im Rahmen der Verordnung (EWG) Nr. 32/82 und die Entbeinung bzw. Zerlegung im Rahmen der Verordnungen (EWG) Nrn. 1964/82 und 74/84). Die in der Verordnung (EWG) Nr. 1687/76 enthaltenen Vorschriften über die Überwachung zwischen Auslagerung und Ausfuhr erklärten sich dadurch, daß es sich um die Verwendung von Beständen der Interventionsstellen handele, die bereits der gemeinschaftlichen Verfügungsgewalt unterlegen hätten und für die deshalb gemeinschaftliche Kontrollmechanismen, insbesondere durch die Verwendung des in Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 1687/76 erwähnten Kontrollexemplars, hätten eingerichtet werden können. In der Verordnung (EWG) Nr. 32/82, bei der es um die Ausfuhr von Rindfleisch gehe, das ohne gemeinschaftliche Intervention geschlachtet und ausgeführt werde, sei es sachgerecht, eine Kontrolle nur durch ein mitgliedstaatliches Verfahren vorzusehen. Unter diesen Umständen sei es zur Sicherstellung der Kontrolle nicht erlaubt, die Ausfuhrzollförmlichkeiten in einem anderen Mitgliedstaat als dem der Schlachtung vorzunehmen.

T. F. O'Higgins
Berichterstatter