TRANS-EX-IMPORT

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GEORGES COSMAS vom 28. Mai 1998 *

Inhaltsverzeichnis

I — Einleitung ..... I - 1044

II — Sachverhalt und Verfahren ..... I - 1044

III — Vorabentscheidungsfragen ..... I - 1045

IV — Rechtlicher Rahmen ..... I - 1045

V — Vorbringen im Ausgangsverfahren ..... I - 1049

VI — Meine Beantwortung der Vorabentscheidungsfragen ..... I - 1050

A) Zur Bestimmung des Anwendungsbereichs der Artikel 900 und 905 der Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 ..... I - 1050

B) Zur Zuständigkeitsverteilung zwischen den nationalen Zollbehörden und der Kommission im Rahmen der Artikel 905 ff. der Durchführungsverordnung .. I - 1053

a) Der Beurteilungsspielraum der nationalen Zollbehörden im Rahmen von Artikel 905 Absatz 1 der Durchführungsverordnung ..... I - 1053

b) Historische und systematische Auslegung der Artikel 905 ff. der Durchführungsverordnung ..... I - 1055

i) Historischer Ansatz ..... I - 1055

ii) Systematischer Ansatz ..... I - 1057

C) Zu der Frage, was im Sinne von Artikel 905 Absatz 1 der Durchführungsverordnung „einen besonderen Fall ..., der sich aus Umständen ergibt, bei denen weder eine betrügerische Absicht noch eine offensichtliche Fahrlässigkeit des Beteiligten vorliegt", darstellen kann ..... I - 1058

a) Allgemeines ..... I - 1058

b) Zur vorliegenden Rechtssache ..... I - 1060

VII — Entscheidungsvorschlag ..... I - 1064

* Originalsprache: Griechisch.

I — Einleitung

In der vorliegenden Rechtssache wird der Gerichtshof um Vorabentscheidung über zwei vom deutschen Bundesfinanzhof gestellte Fragen ersucht, die die Auslegung von Vorschriften der Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 der Kommission vom 2. Juli 1993 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften [1] betreffen.

II — Sachverhalt und Verfahren

1. Im Januar 1994 wurden ca. 3,2 Mio. Zigaretten aus einem Lager im Gebiet der durch die Vereinigung beigetretenen DDR gestohlen, das von dem Kläger und Revisionskläger des Ausgangsverfahrens (im folgenden: Kläger) verwaltet wurde; diese Zigaretten gehörten überwiegend Dritten. In der Folgezeit nahm das revisionsbeklagte Hauptzollamt (im folgenden: HZA) den Kläger als Abgabenschuldner für den mit der Einfuhr der Zigaretten nach Deutschland anfallenden Zoll und die anderen Einfuhrabgaben [2] in Anspruch. Die Klage gegen die Abgabenfestsetzung wurde rechtskräftig abgewiesen. Außerdem wies das HZA den Antrag des Klägers ab, ihm die Einfuhrabgaben aus Billigkeitsgründen zu erlassen. Der Gegner der Abgabenbelastung erhob noch Anfechtungsklage beim Finanzgericht gegen die Weigerung, den Erlaßantrag gemäß Gemeinschaftszollrecht der Kommission vorzulegen; dieser Rechtsbehelf hatte keinen Erfolg. Im einzelnen urteilte das erstinstanzliche Gericht, die Vorschriften des innerstaatlichen Rechts über ein Absehen von Abgabenerhebung aus Billigkeitsgründen würden durch das Gemeinschaftsrecht vollständig verdrängt. Die Voraussetzungen für eine Vorlage an die Kommission seien nicht erfüllt, da kein „besonderer Fall" im Sinne von Artikel 905 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2454/93 der Kommission über die Durchführung des Zollkodex der Gemeinschaften [3] (im folgenden: Durchführungsverordnung) vorliege.

2. Der Kläger machte gegenüber dem vorlegenden Gericht geltend, das erstinstanzliche Gericht habe die oben genannte Vorschrift des Gemeinschaftsrechts insofern falsch ausgelegt, als bei der Entscheidung über den Erlaßantrag im Rahmen von Artikel 905 der Durchführungsverordnung ein Ermessen auszuüben und der vom Gemeinschaftsgesetzgeber verwendete unbestimmte Rechtsbegriff „besonderer Fall" unter Rückgriff auf die nationale Regelung über die Anwendung des Grundsatzes der Billigkeit auszufüllen sei. Artikel 900 Absatz 1 Buchstabe a der Durchführungsverordnung enthalte nur eine beispielhafte Aufzählung der Einzelfälle, in denen ein Erlaß der Einfuhrabgaben geboten sei. Diesen Ausnahmefällen sei wegen ihrer Besonderheit seine eigene Situation hinzuzufügen. Zu diesem Zweck beruft sich der Kläger auf

1 — ABl. L 253, S. 1.

2 — Zoll in Höhe von 58 206,87 DM und Einfuhrabgaben in Höhe von insgesamt 485 703,99 DM.

3 — Angeführt in Fußnote 1.

eine Reihe besonderer Verhältnisse, die seiner Meinung nach den Erlaß der Einfuhrabgaben rechtfertigen.

3. Das vorlegende Gericht hält die Auslegung der für die Entscheidung des vorliegenden Rechtsstreits relevanten Vorschriften des gemeinschaftlichen Abgabenrechts nicht für offenkundig und legt dem Gerichtshof daher zwei Fragen zur Vorabentscheidung vor. Die erste betrifft die Bestimmung des Anwendungsbereichs der Artikel 900 Absatz 1 Buchstabe a und 905 Absatz 1 der Durchführungsverordnung insbesondere in Fällen, in denen der Antragsteller einen Diebstahl der eingeführten Nichtgemeinschaftswaren geltend macht; die zweite betrifft die Auslegung des Begriffes „besonderer Fall", den der Gemeinschaftsgesetzgeber im oben erwähnten Artikel 905 Absatz 1 der Durchführungsverordnung verwendet.

III — Vorabentscheidungsfragen

a) Ist Artikel 905 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 der Kommission mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung ... zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften — Zollkodex-Durchführungsverordnung — vom 2. Juli 1993 (ABl. L 253, S. 1) dahin auszulegen, daß ein „besonderer Fall, der sich aus Umständen ergibt, bei denen weder eine betrügerische Absicht noch eine offensichtliche Fahrlässigkeit des Beteiligten vorliegt", von der Entscheidungszollbehörde nicht anzunehmen ist, wenn bei einem Diebstahl von Zollagergut (Nichtgemeinschaftswaren) die Voraussetzungen von Artikel 900 Absatz 1 Buchstabe a der Zollkodex-Durchführungsverordnung für einen Erlaß von Zoll zugunsten des Lagerinhabers nicht erfüllt sind?

b) Bei Bejahung von Frage a:

Gilt dies auch in einem Härtefall, wenn das Risiko des Diebstahls (a) nicht versicherbar gewesen ist und die Zollerhebung die wirtschaftliche Existenz des Lagerinhabers vernichten würde, oder kommt bei einem derartigen Sachverhalt die Beurteilung als „besonderer Fall ..." — Artikel 905 Absatz 1 der Zollkodex-Durchführungsverordnung —, der der Kommission zur Entscheidung vorzulegen wäre, in Betracht?

IV — Rechtlicher Rahmen

4. Zunächst ist die Frage des Erlasses oder der Erstattung von Einfuhrabgaben durch

Artikel 239 des Zollkodex der Gemeinschaften [4] geregelt.

„Artikel 239

(1) Einfuhr- oder Ausfuhrabgaben können in anderen als den in den Artikeln 236, 237 und 238 genannten Fällen erstattet oder erlassen werden; diese Fälle

— werden nach dem Ausschußverfahren festgelegt;

— ergeben sich aus Umständen, die nicht auf betrügerische Absicht oder offensichtliche Fahrlässigkeit des Beteiligten zurückzuführen sind. Nach dem Ausschußverfahren wird festgelegt, in welchen Fällen diese Bestimmung angewandt werden kann und welche Verfahrensvorschriften dabei zu beachten sind. Die Erstattung oder der Erlaß kann von besonderen Voraussetzungen abhängig gemacht werden.

(2) Die Erstattung oder der Erlaß der Abgaben aus den in Absatz 1 genannten Gründen erfolgt auf Antrag; dieser ist innerhalb von zwölf Monaten nach der Mitteilung der Abgaben an den Zollschuldner bei der zuständigen Zollstelle zu stellen.

Jedoch können

— in begründeten Ausnahmefällen die Zollbehörden diese Frist verlängern,

...“

5. Die erforderlichen Vorschriften für die Durchführung der zitierten Vorschrift wurden aufgrund der Ermächtigung durch Artikel 249 des Zollkodex der Gemeinschaften mit der oben erwähnten Verordnung Nr. 2454/93 der Kommission [5] erlassen. Die einschlägigen Vorschriften sind in Teil IV („Zollschuld“) Titel IV („Erstattung oder Erlaß der Einfuhr- oder Ausfuhrabgaben“) Kapitel 3 („Besondere Vorschriften zur Durchführung des Artikels 239 des Zollkodex“) der Durchführungsverordnung enthalten. Es sei darauf hingewiesen, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber zwischen Entscheidungen, die von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zu treffen sind (Abschnitt 1 des genannten Kapitels 3, d. h. Artikel 899 bis 904), und von der Kommission zu treffenden Entscheidungen (Abschnitt 2 des genannten Kapitels 3, d. h. Artikel 905 bis 909) unterscheidet. Im einzelnen sind für die Beantwortung der

4 — Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften (ABl. L 302, S. 1).

5 — Siehe oben, Fußnote 1.

vorliegenden Vorabentscheidungsfragen folgende Vorschriften von Belang:

„Kapitel 3

Besondere Vorschriften zur Durchführung des Artikels 239 des Zollkodex

Abschnitt 1

Entscheidungen, die von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zu treffen sind

Artikel 899

Wenn die Entscheidungszollbehörde, bei der ein Antrag nach Artikel 239 Absatz 2 des Zollkodex gestellt worden ist, unbeschadet anderer Umstände, die im Rahmen des in Artikel 905 bis 909 vorgesehenen Verfahrens von Fall zu Fall zu beurteilen sind, feststellt,

— daß die für diesen Antrag vorgebrachten Gründe einen der in Artikel 900 bis 903 beschriebenen Tatbestände erfüllen und keine betrügerische Absicht oder offensichtliche Fahrlässigkeit des Beteiligten vorliegt, so erstattet oder erläßt sie die betreffenden Einfuhrabgaben.

Als ‚Beteiligter' gilt die Person im Sinne von Artikel 878 Absatz 1 sowie gegebenenfalls jede andere Person, die bei der Erledigung der Zollförmlichkeiten für die betreffenden Waren tätig geworden ist oder die die für die Erledigung dieser Förmlichkeiten erforderlichen Anweisungen gegeben hat;

— daß die für diesen Antrag vorgebrachten Gründe einen der in Artikel 904 beschriebenen Tatbestände erfüllen, so lehnt sie die Erstattung oder den Erlaß der Einfuhrabgaben ab.

Artikel 900

(1) Die Einfuhrabgaben werden erstattet oder erlassen, wenn

a) Nichtgemeinschaftswaren, die sich in einem Zollverfahren mit vollständiger oder teilweiser Befreiung von den Einfuhrabgaben befinden, sowie Waren, die aufgrund ihrer Verwendung zu besonderen

Zwecken im Rahmen einer Abgabenbegünstigung in den zollrechtlich freien Verkehr übergeführt worden sind, gestohlen worden sind, sofern diese Waren kurzfristig wiedergefunden und in dem Zustand, in dem sie sich zum Zeitpunkt des Diebstahls befanden, wieder ihren ursprünglichen zollrechtlichen Status erhalten;

b) Waren, die zu einem Zollverfahren angemeldet worden sind, das die Verpflichtung zur Entrichtung von Einfuhrabgaben beinhaltet, nach ihrer Überlassung durch die Zollbehörden in anderen als den im Gemeinschaftsrecht ausdrücklich vorgesehenen Fällen aus irgendeinem Grund vernichtet oder zerstört werden;

c) gutgläubig Papiere zur Erlangung einer Zollpräferenzbehandlung für zum zollrechtlich freien Verkehr angemeldete Waren vorgelegt worden sind, die sich später als falsch, gefälscht oder für die Gewährung dieser Zollpräferenzbehandlung ungültig erweisen.

...

Artikel 904

Die Einfuhrabgaben werden nicht erstattet oder erlassen, wenn je nach Fall die einzige für den Antrag auf Erstattung oder Erlaß angeführte Begründung darin besteht, daß

a) Waren, die zuvor in ein Zollverfahren übergeführt worden sind, das die Verpflichtung zur Entrichtung von Einfuhrabgaben beinhaltet, aus anderen als den in Artikel 237 oder 238 des Zollkodex oder Artikel 900 oder 901 dieses Titels genannten Gründen wiederausgeführt worden sind, namentlich weil sie nicht verkauft werden konnten;

Abschnitt 2

Entscheidungen, die von der Kommission zu treffen sind

Artikel 905

(1) Ist die Entscheidungszollbehörde, bei der ein Antrag auf Erstattung oder Erlaß nach Artikel 239 Absatz 2 des Zollkodex gestellt worden ist, nicht in der Lage, nach Artikel 899 zu entscheiden, und läßt die Begründung des Antrags auf einen beson-

deren Fall schließen, der sich aus Umständen ergibt, bei denen weder eine betrügerische Absicht noch eine offensichtliche Fahrlässigkeit des Beteiligten vorliegt, so legt der Mitgliedstaat, zu dem diese Behörde gehört, den Fall der Kommission zur Behandlung nach dem Verfahren der Artikel 906 bis 909 vor.

Der Begriff ‚Beteiligte' ist in gleicher Weise wie in Artikel 899 auszulegen.

In allen anderen Fällen lehnt die Entscheidungszollbehörde den Antrag ab.

..."

V — Vorbringen im Vorabentscheidungsverfahren

6. Zunächst empfiehlt sich eine Darlegung des Vorbringens der Parteien und der sonstigen Beteiligten, die im vorliegenden Verfahren schriftliche Erklärungen abgegeben haben. Dem Gerichtshof werden drei verschiedene Auslegungsansätze vorgeschlagen.

7. i) Der Kläger macht geltend, Artikel 900 der Durchführungsverordnung regele die Frage des Erlasses von Einfuhrabgaben wegen Warendiebstahls nicht abschließend; es gebe nämlich Fälle des Erlasses wegen Diebstahls, die unter Artikel 905 Absatz 1 der Durchführungsverordnung fielen. Außerdem könne der „besondere Fall", auf den sich die Anwendung des unter Berücksichtigung des nationalen Rechts ausgelegten Artikels 905 Absatz 1 der Durchführungsverordnung stütze, darin bestehen, daß der Zwang zur Zahlung der Abgaben die wirtschaftliche Vernichtung des Abgabenschuldners zur Folge habe; auch in diesem Fall seien die fraglichen Ansprüche aus Billigkeitsgründen zu erlassen.

8. ii) Die französische Regierung macht dagegen geltend, der bloße Diebstahl der Waren stelle für sich genommen keinen „besonderen Fall" im Sinne von Artikel 905 Absatz 1 der Durchführungsverordnung dar, der zum Erlaß der Einfuhrabgaben führen könne. Erstens seien nämlich die Voraussetzungen des Artikels 900 Absatz 1 Buchstabe a der Durchführungsverordnung nicht erfüllt und zweitens weise der Antragsteller auf Erlaß nicht nach, daß die gestohlene Ware nicht in den Wirtschaftskreislauf der Gemeinschaft übergegangen sei. Außerdem stelle die Gefahr der wirtschaftlichen Auslöschung auch dann keinen „besonderen Fall" im Sinne der Durchführungsverordnung dar, wenn sie darauf zurückzuführen sei, daß der Antragsteller keine Möglichkeit gehabt habe, die Waren gegen Diebstahl zu versichern. Hilfsweise schlägt die französische Regierung dem Gerichtshof für den Fall, daß die Gefahr der wirtschaftlichen Vernichtung als „besonderer Fall" angesehen wird, vor, festzustellen, daß die Nichtversicherung gegen Diebstahl eine offensichtliche Fahrlässigkeit des Abgabenschuldners darstellt und daher kein Abgabenerlaß in Betracht kommt. Zum gleichen

Ergebnis gelangt auch die italienische Regierung. Sie vertritt die Ansicht, der Diebstahl der Waren stelle unter den vorliegenden Umständen keinen „besonderen Fall" dar, der einen Erlaß der Abgaben rechtfertige. Abzulehnen sei auch die vom Kläger vertretene Ansicht, daß die Gefahr seiner wirtschaftlichen Vernichtung durch die eventuelle Erhebung der Abgaben angesichts der Unversicherbarkeit der gestohlenen Ware als den Erlaß rechtfertigender „besonderer Fall" anzusehen sei.

9. iii) Im Gegensatz dazu schlägt die Kommission dem Gerichtshof vor, für Recht zu erkennen, daß zum einen bei Diebstahl von Nichtgemeinschaftswaren das fehlende Vorliegen der Voraussetzungen für die Anwendung von Artikel 900 Absatz 1 Buchstabe a der Durchführungsverordnung nicht ohne weiteres der Durchführung von Artikel 905 entgegensteht, wenn tatsächlich die Voraussetzungen für dessen Anwendung vorliegen, zum anderen aber bei Entwendung der Ware weder die Nichtversicherung gegen Diebstahl noch die Gefahr der wirtschaftlichen Vernichtung des Beteiligten durch die Erhebung der Abgaben ohne weiteres beweist, daß im Sinne von Artikel 905 „weder eine betrügerische Absicht noch eine offensichtliche Fahrlässigkeit des Beteiligten" vorgelegen hat.

Jedoch führt die Kommission aus, für die Anwendung von Artikel 905 Absatz 1 der Durchführungsverordnung komme es darauf an, inwiefern sich aus bestimmten Tatsachen „auf einen besonderen Fall schließen [läßt], der sich aus Umständen ergibt, bei denen weder eine betrügerische Absicht noch eine offensichtliche Fahrlässigkeit des Beteiligten vorliegt", nicht aber, wie das vorlegende Gericht zu Unrecht annehme, darauf, ob diese Umstände tatsächlich einen den Erlaß der Abgaben rechtfertigenden besonderen Fall darstellen. Der Sachverhalt der vorliegenden Rechtssache sei gemäß dem oben dargelegten Ansatz für die Auslegung von Artikel 905 zu beurteilen und nicht danach, ob der Erlaß der fraglichen Abgaben im Fall des Antragstellers aus Billigkeitsgründen gerechtfertigt sei.

VI — Meine Beantwortung der Vorabentscheidungsfragen

A) *Zur Bestimmung des Anwendungsbereichs der Artikel 900 und 905 der Verordnung (EWG) Nr. 2454/93*

10. Der Gemeinschaftsgesetzgeber hat ein besonderes, klares Verfahren für die Anwendung des die Erstattung oder den Erlaß von Abgaben regelnden Artikels 239 des Zoll kodex der Gemeinschaften festgelegt. Gemäß Artikel 899 der Durchführungsverordnung ist der Antrag auf Erstattung oder Erlaß bei der zuständigen Zollbehörde der Mitgliedstaaten einzureichen. Die nationale Stelle hat erstens von sich aus eine zustimmende oder ablehnende Entscheidung zu treffen, wenn die in den Artikeln 899 bis 904 aufgestellten Voraussetzungen vorliegen; anderenfalls hat sie den Antrag nach Artikel 905 daraufhin zu prüfen, ob sie die Sache an die Kommission

weiterzuleiten hat, so daß diese, die nach den Artikeln 906 bis 909 für die Entscheidung zuständig ist, ein entsprechendes Urteil trifft. Auf diese Weise wird auf dem Gebiet der Gemeinschaftsregelung eine fundamentale Entscheidung zwischen den Befugnissen der nationalen Zollbehörden und der Kommission getroffen. [6]

11. Nach Stellung des Antrags auf Erstattung oder Erlaß einer Einfuhr- oder Ausfuhrabgabe haben die nationalen Zollbehörden die Sache im Hinblick auf die Artikel 899 bis 904 und dann, wenn der Fall nicht unter diese Vorschriften fällt, im Hinblick auf Artikel 905 der Durchführungsverordnung zu prüfen. Meines Erachtens ist dies die einzig angebrachte Reihenfolge bei der Prüfung der in den betreffenden Vorschriften der Durchführungsverordnung aufgezählten rechtlichen Fälle. Zunächst verlangt die rechtliche Logik es von einer Verwaltungsstelle, daß sie erst prüft, inwiefern ein Problem im Rahmen der Ausübung ihrer ausschließlichen Zuständigkeit für die Entscheidung gelöst werden kann, bevor es im Rahmen der begleitenden, unterstützenden und — auf jeden Fall — nicht die Entscheidung einschließenden Befugnisse dieser Stelle angegangen wird.

12. Außerdem entspricht die oben dargelegte Vorgehensweise bei der Prüfung eines Antrags auf Erlaß von Einfuhrabgaben eindeutig mehr der allgemeineren Systematik der Durchführungsverordnung und dem Willen des Gemeinschaftsgesetzgebers. Insbesondere ist es nicht ohne Belang, daß die Artikel 899 bis 904 dem Artikel 905 vorausgehen. Auch wird in Artikel 899 der Durchführungsverordnung, der an den Anfang des Kapitels mit der Überschrift „Besondere Vorschriften zur Durchführung des Artikels 239 des Zollkodex" (der Gemeinschaften) gesetzt worden ist und die allgemeinen Leitlinien für die Behandlung der den Abgabenerlaß betreffenden Sachen durch die nationalen Zollbehörden enthält, diesen Behörden aufgegeben, die betreffenden Anträge, je nachdem ob die in den Artikeln 900 bis 904 vorgesehenen Voraussetzungen erfüllt sind, zu bewilligen oder abzulehnen, und dies lediglich unbeschadet „anderer Umstände, die im Rahmen des in Artikel 905 bis 909 vorgesehenen Verfahrens von Fall zu Fall zu beurteilen sind". Schließlich ist in Artikel 905 Absatz 1 der Durchführungsverordnung ausdrücklich von der Anwendung dieser Vorschrift für den Fall die Rede, daß „die Entscheidungszollbehörde ... nicht in der Lage [ist], nach Artikel 899 zu entscheiden".

13. Demnach haben die Zollbehörden zunächst zu prüfen, ob der eingereichte Antrag einen der in den Artikeln 900 bis 903 beschriebenen Tatbestände erfüllt, und dann, wenn außerdem die Voraussetzungen des Artikels 899 der Durchführungsverordnung vorliegen, die festgesetzten Abgaben zu erlassen. Wenn die geprüfte Sache nicht den Artikeln 900 bis 903 entspricht, haben die Behörden in der Folge zu untersuchen, inwiefern sie unter Artikel 904 der Durchführungsverordnung fällt, und in diesem Fall gemäß dem letzten Gedankenstrich des Artikels 899 den Antrag abzulehnen. Nach Abschluß dieses ersten Prüfungsstadiums hat die nationale Behörde den vorgelegten Antrag noch im Hinblick auf Artikel 905 zu prüfen.

6 — Siehe unten, Nrn. 19 ff. meiner Schlußanträge.

14. Was die vorliegende Rechtssache betrifft, müßte die Geltendmachung der Entwendung der mit Einfuhrabgaben belegten Waren durch den Erlaßsuchenden das Hauptzollamt veranlassen, den Antrag in einem ersten Stadium im Hinblick auf Artikel 900 Absatz 1 Buchstabe a in Verbindung mit Artikel 899 der Durchführungsverordnung zu behandeln. Artikel 900 betrifft nämlich die Erstattung oder den Erlaß von Einfuhrabgaben für Nichtgemeinschaftswaren, die gestohlen worden sind. Es fehlt jedoch eine wichtige Voraussetzung für die Unterstellung des vorliegenden Sachverhalts unter Artikel 900 Absatz 1 Buchstabe a der Durchführungsverordnung. Wie sich aus dem Sachverhalt, den das vorlegende Gericht seinem Vorabentscheidungsersuchen zugrunde legt, ergibt, konnten diese Waren nicht „kurzfristig wiedergefunden [werden] und in dem Zustand, in dem sie sich zum Zeitpunkt des Diebstahls befanden, wieder ihren ursprünglichen zollrechtlichen Status erhalten". Demgemäß erließ das HZA zu Recht nicht gemäß Artikel 899 in Verbindung mit Artikel 900 Absatz 1 Buchstabe a der Durchführungsverordnung eine Entscheidung zum Erlaß der betreffenden Einfuhrabgaben. Da aber die Gründe, auf die der gestellte Erlaßantrag gestützt ist, nicht in Artikel 904 des Durchführungsverordnung aufgeführt sind, war die fragliche Zollbehörde auch nicht in der Lage, in Ausübung ihrer Entscheidungsbefugnis aus Artikel 899 der Durchführungsverordnung selbst den Erlaß der genannten Abgaben abzulehnen.

15. Sobald die nationale Zollbehörde dementsprechend „nicht in der Lage [ist], ... zu entscheiden" [7], indem sie den Erlaß bewilligt oder ablehnt, kommt die Anwendung des Verfahrens nach den Artikeln 905 ff. der Durchführungsverordnung in Betracht, im Rahmen dessen die Entscheidungsbefugnis bei der Kommission liegt und den nationalen Zollbehörden nur eine unterstützende Rolle zusteht.

16. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß sich die Verfahren nach den Artikeln 899 bis 904 der Durchführungsverordnung einerseits und 905 bis 909 andererseits absolut voneinander unterscheiden. Wie der Kläger und die Kommission zu Recht vortragen, kann aus der Nichterfassung des Falles des Antragstellers auf Erlaß durch einen der in den Artikeln 900 bis 903 aufgeführten Tatbestände keineswegs die automatische Ablehnung des Antrags auch im Hinblick auf Artikel 905 der Durchführungsverordnung folgen. Die letztgenannte Vorschrift führt in das Zollrecht der Gemeinschaft gerade für individuelle Situationen, die nicht vollständig unter einen der Tatbestände fallen, die der Gemeinschaftsgesetzgeber in den Artikeln 900 bis 903 (zugunsten des Abgabenschuldners) und 904 (zum Nachteil des Abgabenschuldners) der Durchführungsverordnung eingehend geregelt hat, eine allgemeine Billigkeitsklausel ein. Daß der Warendiebstahl, auf den sich der Antragsteller auf Erlaß beruft, nicht die Voraussetzungen des Artikels 900 Absatz 1 Buchstabe a der Durchführungsverordnung für einen eigenständigen Erlaß der festgesetzten Abgabe durch die nationale Zollbehörde erfüllt, bedeutet daher im vorliegenden Fall nicht ohne weiteres, daß eben die Umstände, auf die der Antrag des Schuldners der festgesetzten Abgabe gestützt ist, nicht zu deren Erlaß gemäß dem Verfahren nach den Artikeln 905 ff. der Durchführungsverordnung führen können.

7 — Diese Wendung gebraucht der Gemeinschaftsgesetzgeber in Artikel 905 Absatz 1 der Durchführungsverordnung.

17. Diese Lösung setzte sich auch in der Rechtssache 283/82 [8] durch, in der sich der Gerichtshof mit der Erstattung oder dem Erlaß von Einfuhr- oder Ausfuhrabgaben gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 1430/79 [9] befaßte. Als der Gerichtshof über das Problem der Anwendung der Artikel 3, 4 und 13 der Verordnung Nr. 1430/79 zu befinden hatte, entschied er wie folgt:

„Im Lichte der Begründungserwägungen der Verordnung erscheint Artikel 13 dem Gerichtshof als eine auf Billigkeitserwägungen beruhende Generalklausel, die andere als die praktisch am häufigsten vorkommenden Fälle, für die bei Erlaß der Verordnung eine besondere Regelung geschaffen werden konnte, erfassen soll. Wie die Voraussetzungen zeigen, die die Beteiligten erfüllen müssen, um in den Genuß der Artikel 3 und 4 zu kommen, sind diese Vorschriften offensichtlich nicht im Hinblick auf die besondere Situation der Klägerin abgefaßt worden. Unter diesen Umständen sieht der Gerichtshof keinen Grund dafür, in diesem Fall die Möglichkeit einer Anwendung des Artikels 13 auszuschließen." [10]

18. Gemäß alledem wird eine allgemeine Antwort auf die erste Vorabentscheidungsfrage des Bundesfinanzhofs gegeben. Jedoch ist die Unmöglichkeit für die nationale Zollbehörde, gemäß den Artikeln 899 bis 904 der Durchführungsverordnung „zu entscheiden", nicht die einzige Voraussetzung für die Vorlage der Antragssache an die Kommission gemäß Artikel 905 Absatz 1 der Durchführungsverordnung. Bevor sie die Sache an die Kommission weiterleitet, hat die nationale Zollbehörde zu prüfen, ob „die Begründung des Antrags auf einen besonderen Fall schließen [läßt], der sich aus Umständen ergibt, bei denen weder eine betrügerische Absicht noch eine offensichtliche Fahrlässigkeit des Beteiligten vorliegt". Die durchaus gerechtfertigten Zweifel des vorlegenden Gerichts, deren Folge die Vorlage der zur Prüfung vorliegenden Vorabentscheidungsfragen ist, betreffen gerade die Auslegung dieser Voraussetzung. Ich werde im Anschluß an meine Fallanalyse Ausführungen zu dem fraglichen Problem machen.

B) *Zur Zuständigkeitsverteilung zwischen den nationalen Zollbehörden und der Kommission im Rahmen der Artikel 905 ff. der Durchführungsverordnung*

a) *Der Beurteilungsspielraum der nationalen Zollbehörden im Rahmen von Artikel 905 Absatz 1 der Durchführungsverordnung*

19. Meines Erachtens muß diesem Aspekt der Auslegung des Artikels 905 der Durchführungsverordnung besonderes Gewicht beige-

8 — Urteil des Gerichtshofes vom 15. Dezember 1983 (Schoellershammer/Kommission, Slg. 1983, 4219).

9 — Mit dieser Verordnung hatte der Gemeinschaftsgesetzgeber vor Erlaß des Zollkodex der Gemeinschaften eine Regelung über die Erstattung oder den Erlaß von Abgaben eingeführt, die derjenigen in den hier anstehenden Verordnungen Nrn. 2913/92 und 2454/93 entspricht. Im einzelnen werden in den Artikeln 3 und 4 der Verordnung Nr. 1430/79 spezielle Tatbestände aufgeführt, in denen die Abgabe erstattet oder erlassen wird; die fraglichen Vorschriften nehmen im System der Verordnung Nr. 1430/79 dieselbe Stellung wie die Artikel 899 bis 904 in der Verordnung Nr. 2454/93 ein. Gleichzeitig legte der Gemeinschaftsgesetzgeber in Artikel 13 der Verordnung Nr. 1430/79 die allgemeine Billigkeitsklausel nieder; demgemäß entspricht Artikel 13 der genannten Verordnung den Artikeln 905 ff. der Durchführungsverordnung zum Zollkodex der Gemeinschaften.

10 — Randnr. 7 des schon erwähnten Urteils Schoellershammer.

messen werden, damit die Vorabentscheidungsfragen des vorlegenden Gerichts, die die Entscheidung der bei ihm anhängigen Rechtsstreitigkeit betreffen, möglichst sachdienlich beantwortet werden. Wie die Kommission zu Recht bemerkt, besteht die Funktion, die der Gemeinschaftsgesetzgeber den nationalen Zollbehörden im Rahmen der Anwendung der allgemeinen Billigkeitsklausel des Artikels 905 der Durchführungsverordnung zuweist, nicht in einem abschließenden Auswählen der Fälle, in denen der Billigkeit halber der Erlaß der festgesetzten Abgaben gerechtfertigt ist, sondern in einer einleitenden Selektion der Anträge, bei denen prima facie eine Subsumtion unter die allgemeine Billigkeitsklausel in Betracht kommt. Diese Anträge werden dann der Kommission vorgelegt, die dann auch allein für die Entscheidung der Sache zuständig ist. Aus diesem Grund ist außerdem in Artikel 905 Absatz 1 der Durchführungsverordnung ausdrücklich vorgesehen, daß die nationale Zollbehörde den Fall der Kommission vorzulegen hat, falls „die Begründung des Antrags auf einen besonderen Fall schließen *[läßt]* [11], der sich aus Umständen ergibt, bei denen weder eine betrügerische Absicht noch eine offensichtliche Fahrlässigkeit des Beteiligten vorliegt".

20. Somit ist es nicht Sache der nationalen Behörde, den vorliegenden Antrag zur Erreichung einer endgültigen zustimmenden oder ablehnenden Entscheidung über die Frage zu prüfen, ob der Fall des Antragstellers einen „besonderen Fall" darstellt, der den Erlaß der Abgaben aus Billigkeitsgründen rechtfertigt; seine Zuständigkeit erschöpft sich vielmehr darin, die Antragsbegründung daraufhin zu beurteilen, ob sie sich aus „Umständen ergibt, bei denen weder eine betrügerische Absicht noch eine offensichtliche Fahrlässigkeit des Beteiligten vorliegt" und die eventuell einen „besonderen Fall" ausmachen; ob der betreffende Fall einen Abgabenerlaß rechtfertigt, ist von der Kommission im Rahmen der Anwendung der Artikel 905 bis 909 der Durchführungsverordnung zu entscheiden.

21. Das vorlegende Gericht scheint, worauf die Kommission meines Erachtens zu Recht hinweist, bei einem ersten Herangehen an Artikel 905 Absatz 1 der Durchführungsverordnung von einem unzutreffenden Ausgangspunkt in der Auslegung auszugehen, indem es annimmt, daß von den nationalen Zollbehörden verlangt wird, sich in ihrer Fallbeurteilung eine Überzeugung darüber zu bilden, ob die vom Antragsteller auf Erlaß geltend gemachten Umstände einen „besonderen Fall" im Sinne der genannten Vorschrift darstellen. Dieselbe unzutreffende Auslegung scheint auch das erstinstanzliche Gericht zugrunde gelegt zu haben.

22. Folglich erweist sich im Rahmen der Beantwortung der anhängigen Vorabentschei-

11 — Hervorhebung von mir. Der klare Wille des Gemeinschaftsgesetzgebers, daß es für die Vorlage des Falles an die Kommission keiner Überzeugungsbildung der nationalen Zollbehörden über das Vorliegen eines „besonderen Falles" bedarf, sondern lediglich der Feststellung, daß ein solcher „besonderer Fall" eventuell vorliegt, ergibt sich auch aus den übrigen Sprachfassungen der fraglichen Bestimmung: „the application is supported by evidence which *might* constitute a special situation", „la demande est assortie de justification *susceptible* de constituer une situation particulière", „η αίτηση συνοδεύεται από αποδεικτικά στοιχεία που *μπορούν* να αποτελέσουν ειδική κατάσταση που προκύπτει από περιστάσεις για τις οποίες δεν υπήρξε δόλος ή προφανής αμέλεια εκ μέρους του ενδιαφερομένου".

dungsfragen der Hinweis als erforderlich, daß die der nationalen Zollbehörde (HZA) obliegende Beurteilung der vom Kläger im Ausgangsverfahren angeführten tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte, d. h. der Tatsache des Diebstahls als solcher und der Art und Weise seiner Ausführung, der fehlenden Versicherung der Ware und der Gefahr der Vernichtung der wirtschaftlichen Existenz im Falle der Zollerhebung, gemäß Artikel 905 Absatz 1 der Durchführungsverordnung nicht auf eine endgültige Entscheidung darüber abzuzielen hat, ob sie einen den Abgabenerlaß rechtfertigenden besonderen Fall darstellen; vielmehr ist zu prüfen, ob sich diese Gesichtspunkte auf Umstände beziehen, bei denen weder eine betrügerische Absicht noch eine offensichtliche Fahrlässigkeit des Beteiligten vorliegt und die als „besonderer Fall" angesehen werden können, der dann von der Kommission daraufhin zu beurteilen ist, ob er einen Abgabenerlaß rechtfertigt. [12]

b) *Historische und systematische Auslegung der Artikel 905 ff. der Durchführungsverordnung*

Das genannte Ergebnis wird ferner durch die historische und die systematische Auslegung der maßgebenden Gemeinschaftsrechtsvorschriften bestätigt.

12 — Außerdem kann die Kommission, wie in Artikel 905 Absatz 2 Unterabsatz 3 der Durchführungsverordnung ausdrücklich vorgesehen ist, von den nationalen Zollbehörden zusätzliche Angaben anfordern, wenn sie die ihr übermittelten Angaben nicht für ausreichend hält.

i) Historischer Ansatz

23. Zunächst ist die Entwicklung des Gemeinschaftsrechts bis zum Erlaß des nunmehr geltenden Artikels 905 Absatz 1 der Durchführungsverordnung zu prüfen. Wie oben dargelegt [13], enthielt auch schon Artikel 13 der Verordnung Nr. 1430/79 des Rates [14] eine allgemeine Billigkeitsklausel; dort hieß es: „Eingangsabgaben können bei Vorliegen besonderer Umstände erstattet oder erlassen werden, sofern der Beteiligte nicht fahrlässig oder in betrügerischer Absicht gehandelt hat." In der Präambel dieser Verordnung hieß es: „Zum gegenwärtigen Zeitpunkt können nur die praktisch am häufigsten vorkommenden Fälle Gegenstand einer Erstattungs- oder Erlaßregelung für Eingangsabgaben sein. Es muß ein *Gemeinschaftsverfahren* [15] geschaffen werden, um gegebenenfalls weitere Fälle festzulegen, in denen eine Erstattung oder ein Erlaß von Eingangsabgaben gleichfalls gerechtfertigt ist." Artikel 13 wurde dann durch die Verordnung Nr. 3960/86 des Rates [16] geändert. In der Präambel der geänderten Verordnung hieß es: „Die Erfahrung hat gezeigt, daß die Befugnis, über solche Anträge auf Erstattung oder Erlaß zu entscheiden, ohne weiteres *den Mitgliedstaaten selbst überlassen werden kann* [17], wenn nachgewiesen wird, daß die Verfahrensvorschriften nicht eingehalten wurden, die Grundvoraussetzungen für die Erstattung oder den Erlaß jedoch erfüllt sind und der Zollbeteiligte im

13 — Siehe oben, Nr. 17 meiner Schlußanträge.

14 — Verordnung (EWG) Nr. 1430/79 des Rates vom 2. Juli 1979 über die Erstattung oder den Erlaß von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben (ABl. L 175, S. 1).

15 — Hervorhebung von mir.

16 — Verordnung (EWG) Nr. 3960/86 des Rates vom 7. Oktober 1986 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1430/79 über die Erstattung oder den Erlaß von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben (ABl. L 286, S. 1).

17 — Hervorhebung von mir.

gegebenen Fall weder grob fahrlässig noch in betrügerischer Absicht gehandelt hat. Artikel 13 ist entsprechend zu ändern." Im neuen Artikel 13 Absatz 1 hieß es: „Die Eingangsabgaben können ... bei Vorliegen besonderer Umstände erstattet oder erlassen werden, sofern der Beteiligte nicht in betrügerischer Absicht oder offensichtlich fahrlässig gehandelt hat." [18]

24. Nach Erlaß des Zollkodex der Gemeinschaften griff der Gemeinschaftsgesetzgeber die Frage der allgemeinen Billigkeitsklausel durch Aufhebung der genannten Vorschriften und Erlaß der hier maßgeblichen Artikel 905 ff. der Durchführungsverordnung zum Zollkodex wieder auf. Mit dem entsprechenden Kapitel der Durchführungsverordnung wird darüber hinaus eine klare Aufteilung der Befugnisse zwischen den nationalen Zollbehörden und der Kommission vorgenommen, um die Funktion der Kommission insbesondere in Fällen zu stärken, in denen die Bearbeitung des Antrags auf Erlaß von Einfuhrabgaben voraussetzt, daß die tatsächlichen Umstände unter die allgemeine Billigkeitsklausel fallen und der die Entscheidung treffenden Verwaltungsstelle ein weiter Ermessensspielraum gegeben ist.

25. Aus den aufeinanderfolgenden Änderungen von Verordnungen im Zollrecht ergibt sich meines Erachtens, daß die Verfasser der Durchführungsverordnung der Kommission gegenüber den nationalen Zollbehörden den Vorzug geben wollten. Genauer gesagt differenziert die Durchführungsverordnung zwischen zweierlei Fällen:

— Zum einen gibt es die Fälle, die eine erschöpfende rechtliche Regelung erfahren haben und bei denen daher nicht die allgemeine Billigkeitsklausel herangezogen werden muß. In diesen Fällen hat der unbestimmte Begriff der Billigkeit eine Ausprägung in konkreten besonderen Vorschriften [19] gefunden, in denen der Ermessensspielraum der die Entscheidung treffenden Stelle besonders begrenzt ist; mit der Bearbeitung der betreffenden Anträge sind die nationalen Zollbehörden betraut.

— Zum anderen gibt es die Fälle, die der Gesetzgeber nicht von vornherein voraussehen konnte, um sie erschöpfend zu regeln. Diese Fälle sind im Hinblick auf den allgemeinen Grundsatz der Billigkeit zu prüfen; dabei ist das Ermessen der zuständigen Verwaltungsstelle sehr weit. Um einer möglichst guten Anwendung des Gemeinschaftsrechts willen ist mit diesen Fällen daher die Kommission betraut.

18 — Der Anwender von Artikel 13 der Verordnung Nr. 1430/79 hatte vor und nach deren Änderung zu beurteilen, ob besondere Umstände den Zollerlaß rechtfertigen, und nicht etwa, ob aufgrund einer Gegebenheit besondere Umstände vorliegen *können*. Artikel 13 der Verordnung Nr. 1430/79 entspricht mit anderen Worten Artikel 907 der Durchführungsverordnung zum Zollkodex und nicht Artikel 905 mit dem wir in der vorliegenden Rechtssache befaßt sind. Artikel 905 Absatz 1 der Durchführungsverordnung legt ein Vorstadium zur Beurteilung des Erlaßantrags fest, das dem Beurteilungsstadium vorausgeht, auf das sich Artikel 13 der Verordnung Nr. 1430/79 und Artikel 907 der Durchführungsverordnung beziehen.

19 — Es handelt sich um die Artikel 900 bis 904 der Durchführungsverordnung.

ii) Systematischer Ansatz

26. Besondere Bedeutung hat ferner das aus der systematischen Auslegung der Durchführungsverordnung gewonnene Argument. Im Zollrechtssystem der Gemeinschaft obliegt die konkrete Entscheidung über die Anwendung der allgemeinen Billigkeitsklausel auf Fälle, die nicht ausdrücklich in den Artikel 900 bis 904 der Durchführungsverordnung vorgesehen sind, der Kommission; dieser muß die Sache letztlich zur Beurteilung zugehen, es sei denn, der Antragsteller auf Erlaß berufe sich auf Gesichtspunkte, derentwegen ihm betrügerische Absicht oder offensichtliche Fahrlässigkeit zugeschrieben oder sein Antrag als völlig unbegründet angesehen werden kann; wenn die Begründung des Antrags dagegen auf einen „besonderen Fall" im Sinne von Artikel 905 Absatz 1 der Durchführungsverordnung schließen *läßt*, so ist die Sache der Kommission vorzulegen. Die Verwendung des Ausdrucks „läßt ... auf einen besonderen Fall schließen" in der Vorschrift hat den Sinn, daß die nationalen Zollbehörden die Anträge abzulehnen haben, die offensichtlich unzulässig oder unbegründet sind, so daß die Kommission ihnen selbst dann nicht mehr stattgeben könnte, wenn sie den Ermessensspielraum ausschöpfen würde, über den sie im Hinblick auf die für den Antragsteller möglichst günstigste Anwendung der allgemeinen Billigkeitsklausel verfügt. Besteht dagegen eine auch nur geringe Möglichkeit, daß dem Antrag des Abgabenschuldners stattgegeben werden könnte, so ist die Sache von den nationalen Zollbehörden der Kommission vorzulegen.

27. Anderenfalls, also wenn die nationalen Zollbehörden Artikel 905 Absatz 1 dahin auslegen und anwenden, daß sie durch eine eigene Entscheidung darüber, ob die allgemeine Billigkeitsklausel Anwendung zugunsten des Antragstellers auf Erlaß verdient, grundlegend in der Sache auf den Fall eingehen, besteht die Gefahr, daß die betreffenden Anträge nicht mehr durch die mit der Entscheidungsbefugnis bedachte Stelle (d. h. die Kommission), sondern durch diejenigen Stellen abgelehnt werden, die sich nach richtigem Verständnis der Gemeinschaftsvorschrift auf eine erste Vorsortierung der Anträge zu beschränken haben, ohne den Fall in der Sache voll zu prüfen.

28. Die Aufhebung des vom Gemeinschaftsgesetzgeber gewollten Gleichgewichts in der Verteilung der Befugnisse zwischen nationalen Zollbehörden und Kommission führt zu Veränderungen größeren Ausmaßes im Zollsystem der Gemeinschaft. Ein ideales Beispiel für diese Folgen ist die vorliegende Rechtssache. Die nationale Zollbehörde (d. h. das HZA) weist einen Antrag auf Erlaß der Einfuhrabgaben durch die Entscheidung ab, daß die vom Antragsteller vorgetragenen Umstände keinen „besonderen Fall" darstellen, der die Anwendung der allgemeinen Billigkeitsklausel im Verfahren nach den Artikeln 905 bis 909 der Durchführungsverordnung rechtfertigt; zum gleichen Ergebnis gelangt auch das erstinstanzliche nationale Gericht. Seinerseits fragt das Revisionsgericht, d. h. der Bundesfinanzhof, von demselben Ansatzpunkt in der Auslegung des Artikels 905 Absatz 1 der Durchführungsverordnung ausgehend, den Gerichtshof, was im Sinne der genannten Vorschrift ein „besonderer Fall" ist, der aus Billigkeitsgründen einen Abgabenerlaß rechtfertigt. Wenn der Gerichtshof diese Frage beantwortet, so entscheidet er in der Sache über den Fall und enthält diesen der eigentlich für die Entscheidung darüber zuständigen Kommission vor.

29. Indessen müßte die Frage, die das HZA zu entscheiden hätte und die dann von den nationalen Gerichten zu prüfen wäre und eventuell Gegenstand einer Vorabentscheidungsfrage an den Gerichtshof werden könnte, dahin gehen, was einen „besonderen Fall ..., der sich aus Umständen ergibt, bei denen weder eine betrügerische Absicht noch eine offensichtliche Fahrlässigkeit des Beteiligten vorliegt," darstellen *kann*. Die Suche nach der Möglichkeit und nicht nach der Gewißheit des Vorliegens eines besonderen Falles verändert den Gegenstand der rechtlichen Entscheidung der nationalen Zollbehörde wesentlich und schränkt deren Befugnis, einen Antrag auf Abgabenerlaß aufgrund von Artikel 905 Absatz 1 Unterabsatz 3 der Durchführungsverordnung abzulehnen, entsprechend ein. Dagegen ist für den sachlichen Gehalt des Falles, also für die Frage, ob Gründe für die Anwendung der Billigkeitsklausel in einem konkreten Fall vorliegen, auf der Verwaltungsebene die Kommission entscheidungsbefugt; gegen ihre Entscheidung kann Klage beim Gericht erster Instanz erhoben und eventuell ein Rechtsmittel beim Gerichtshof eingelegt werden.

C) *Zu der Frage, was im Sinne von Artikel 905 Absatz 1 der Durchführungsverordnung „einen besonderen Fall ..., der sich aus Umständen ergibt, bei denen weder eine betrügerische Absicht noch eine offensichtliche Fahrlässigkeit des Beteiligten vorliegt", darstellen kann*

30. Aus der vorstehenden Untersuchung ergibt sich meines Erachtens klar der interpretative Zusammenhang, in dem die Anwendung von Artikel 905 Absatz 1 der Durchführungsverordnung im jeweiligen Einzelfall zu untersuchen ist. Ich möchte einfach wiederholen, daß gemäß den bisherigen Darlegungen nicht zu beurteilen ansteht, ob die vom Antragsteller auf Erlaß angeführten Umstände einen die Anwendung der allgemeinen Billigkeitsklausel rechtfertigenden besonderen Fall darstellen, sondern ob diese Umstände in concreto als ein besonderer Fall angesehen werden können, der nicht durch betrügerische Absicht oder offensichtliche Fahrlässigkeit des Beteiligten eingetreten ist.

a) *Allgemeines*

31. Hier halte ich drei weiterführende Bemerkungen für erforderlich.

32. Erstens wird durch Artikel 905 Absatz 1 der Durchführungsverordnung ein rein gemeinschaftlicher Grundsatz aufgestellt, bei dessen Auslegung entgegen dem Vorbringen des Klägers im Ausgangsverfahren keine Bezugnahme auf die nationalen Vorschriften angebracht ist, in denen in Deutschland der allgemeine Grundsatz der Billigkeit in Abgabensachen niedergelegt ist. Die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über einen Abgaben-

erlaß aus Gründen der Billigkeit, wie sie in den Artikeln 905 ff. der Durchführungsverordnung enthalten sind, unabhängig von den entsprechenden Vorschriften des nationalen Rechts autonom auszulegen.

33. Zweitens hat die theoretische Unterscheidung zwischen „persönlichen" und „sachlichen" Gründen, die eine Anwendung der Billigkeitsklausel rechtfertigten, d. h. die Aufteilung der Umstände, die der Abgabenschuldner für die Erreichung eines Abgabenerlasses anführen kann, in „subjektive" und „objektive" Umstände, für die Auslegung und die Anwendung der Artikel 905 ff. der Durchführungsverordnung keine praktische Bedeutung. Der Gemeinschaftsgesetzgeber verwendet bei der Formulierung der betreffenden Gemeinschaftsrechtsvorschriften unbestimmte Begriffe und räumt auf diese Weise dem Antragsteller auf Erlaß die Möglichkeit ein, sich auf jede Art von Umständen zu berufen, die eventuell sein Begehren begründen könnten.

34. Drittens hat die Frage der richtigen Auslegung und Anwendung von Artikel 905 Absatz 1 der Durchführungsverordnung die Verwaltungspraxis und die Rechtsprechung noch nicht hinreichend beschäftigt. Ferner ist zu der Prüfung der jeweils vom Antragsteller auf Erlaß angeführten Gesichtspunkte im Hinblick darauf, ob sie eventuell „einen besonderen Fall ..., der sich aus Umständen ergibt, bei denen weder eine betrügerische Absicht noch eine offensichtliche Fahrlässigkeit ... vorliegt", darstellen, zu bemerken, daß die bisherige Erfahrung aus der Anwendung der entsprechenden zollrechtliche Vorschriften [20] sowie die betreffende Rechtsprechung des Gerichtshofes zwar nützliche Anhaltspunkte sind, ihnen aber kein entscheidendes Gewicht für die spezielle Frage der Erfassung durch Artikel 905 Absatz 1 der Durchführungsverordnung zukommt. Der Gerichtshof hat bisher über Rechtssachen entschieden, in denen die beurteilte Frage dahin ging, ob in einem bestimmten Fall ein Abgabenerlaß gerechtfertigt ist, und nicht dahin, ob eine Situation, bei der weder eine betrügerische Absicht noch eine offensichtliche Fahrlässigkeit des Beteiligten vorlag, einen besonderen Fall darstellen *kann*. [21] Infolgedessen hat die Rechtsprechung über die zutreffende Auslegung und Anwendung von Artikel 905 Absatz 1 der maßgeblichen Verordnung nur relativen Wert.

35. Nach den vorausgehenden Ausführungen sind durch die Artikel 905 ff. der Durchführungsverordnung zwei fundamentale Grund-

20 — Wie Artikel 13 der Verordnung Nr. 1430/79 vor und nach der Änderung durch die Verordnung Nr. 3069/86.

21 — Siehe die Urteile des Gerichtshofes vom 13. November 1984 in den verbundenen Rechtssachen 98/83 und 230/83 (Van Gend & Loos, Slg. 1984, 3763), vom 6. Juli 1993 in den verbundenen Rechtssachen C-121/91 und C-122/91 (CT Control [Rotterdam] und JCT Benelux/Kommission, Slg. 1993, I-3875) vom 5. Oktober 1983 in den verbundenen Rechtssachen 186/82 und 187/82 (Esercizio Magazzini Generali, Slg. 1983, 2951, Randnr. 14), vom 1. April 1993 in der Rechtssache C-250/91 (Hewlett Packard France, Slg. 1993, I-1819) und vom 18. Januar 1996 in der Rechtssache C-446/93 (SEIM, Slg. 1996, I-73). Es sei darauf hingewiesen, daß der Gerichtshof gewöhnlich einen strengen Maßstab an die Gründe anlegt, die die Antragsteller auf Abgabenerlaß zur Begründung für die Anwendung der Billigkeitsklausel vorbringen; er hat jedoch in einer Sache angenommen, daß möglicherweise ein Fall vorliegt, der einen Abgabenerlaß rechtfertigt. In der erwähnten Rechtssache Hewlett Packard France hat der Gerichtshof für Recht erkannt, daß es einen besonderen Umstand im Sinne von Artikel 13 der Verordnung Nr. 1430/79 darstellen kann, daß sich ein Unternehmen auf eine unzutreffende Auskunft stützte, die einem zu demselben Konzern gehörenden Unternehmen von der zuständigen Zollbehörde eines anderen Mitgliedstaats erteilt worden war, als in dem sich die für die Abgabenerhebung zuständige Behörde befand (Randnr. 47).

sätze für die Methodik bei der Bewertung der Anträge auf Abgabenerlaß aufgestellt worden.

— Zum einen hat der Antragsteller die Möglichkeit, sich auf jede Art von Umständen zu berufen, aus denen sich ergibt, daß er sich möglicherweise in einem „besonderen Fall" befindet, vorausgesetzt jedoch, daß keine betrügerische Absicht oder offensichtliche Fahrlässigkeit auf seiner Seite vorliegt; daher läßt sich nicht geltend machen, daß bestimmte Umstände, z. B. jene, die eher mit der Person des Antragstellers zusammenhängen, begriffsgemäß keinen „besonderen Fall" darstellen können, obwohl dem Beteiligten keine betrügerische Absicht oder offensichtliche Fahrlässigkeit zugeschrieben werden kann.

— Zum anderen ist jeder Antrag eigens zu prüfen. Die Konkretheit und Besonderheit der Untersuchung ist eindeutig durch Artikel 907 Absatz 1 der Durchführungsverordnung festgelegt, wo es heißt: „Nach Anhörung einer Sachverständigengruppe, die aus Vertretern der Mitgliedstaaten besteht und im Rahmen des Ausschusses zur Prüfung des *Falles* zusammentritt, entscheidet die Kommission, ob die *besonderen Umstände* die Erstattung oder den Erlaß rechtfertigen oder nicht." Entsprechenden Charakter muß meines Erachtens auch die vorbereitende Untersuchung durch die nationalen Behörden aufgrund von Artikel 905 Absatz 1 der Durchführungsverordnung haben. [22]

b) *Zur vorliegenden Rechtssache*

Zur vorliegenden Rechtssache halte ich im Einklang mit den bisherigen Darlegungen folgende Bemerkungen für erforderlich:

36. Meines Erachtens enthält der Vorlagebeschluß keine abschließende Beschreibung der rechtlichen und tatsächlichen Einzelheiten des Ausgangsverfahrens in dem Sinn, daß er eine vollständige Vorstellung von den Umständen vermittelt, die der Kläger zur Erreichung des Erlasses der gegen ihn festgesetzten Einfuhrabgaben geltend gemacht hat; daher kann nicht mit Sicherheit festgestellt werden, ob der Fall des Klägers einen „besonderen Fall" im Sinne von Artikel 905 Absatz 1 der Durchführungsverordnung darstellt. Außerdem fällt es nicht in die Zuständigkeit des Gerichtshofes, den Fall in der Sache zu entscheiden. Die Sachentscheidung verbleibt ausschließlich im Entscheidungsbereich des nationalen Gerichts; der Gerichtshof beschränkt sich lediglich auf die Auslegung der Gemeinschaftsrechtsvorschriften, die für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits von Nutzen sind. Unter diesem Gesichtspunkt glaube ich, daß die Aufgabe des Gerichtshofes in der vorliegenden Rechts-

22 — Zur Erforderlichkeit der Einzelfallbehandlung jedes eingereichten Antrags siehe auch Nummer 75 meiner Schlußanträge vom 25. Juni 1995 in der in Fußnote 21 erwähnten Rechtssache SEIM.

sache großenteils bereits erledigt ist, obwohl die rechtliche Untersuchung der maßgeblichen Gemeinschaftsrechtsvorschriften nicht zu einer ausdrücklichen Beantwortung der das Vorlagegericht dem ersten Anschein nach beschäftigenden Fragen geführt hat. Dennoch halte ich es aus Gründen der Vollständigkeit der Untersuchung und der für das Vorlagegericht möglichst nützlichen Beantwortung der Vorabentscheidungsfragen für erforderlich, folgende ergänzenden Überlegungen anzustellen:

37. Gemäß den Ausführungen im Vorlagebeschluß machte der Kläger deshalb geltend, daß bei ihm ein die Anwendung von Artikel 905 Absatz 1 der Durchführungsverordnung rechtfertigender besonderer Fall vorliege, weil erstens die mit den Abgaben belegten Erzeugnisse entwendet worden seien, sie zweitens nicht versicherbar gewesen seien, sie drittens an einem Ort in einem besonderen Gefahren unterliegenden räumlichen Bereich gelagert worden seien und viertens die Zahlung der auferlegten Abgaben zur Vernichtung seiner wirtschaftlichen Existenz führen würde.

38. Zunächst stellt die Entwendung der Waren einen Umstand dar, der prima facie einen „besonderen Fall" im Sinne von Artikel 905 Absatz 1 der Durchführungsverordnung ausmachen könnte, da der geschädigte Unternehmer sich in einer anderen Lage als die Unternehmer befindet, die dieselbe Tätigkeit ausüben und nicht Opfer eines Diebstahls geworden sind. Voraussetzung ist natürlich das Fehlen nicht nur einer betrügerischen Absicht, sondern auch einer offensichtlichen Fahrlässigkeit des Beteiligten. Allerdings läßt sich schwer annehmen, daß gemäß der bisherigen Rechtsprechung des Gerichtshofes [23] der Diebstahl genügt, um den Erlaß der gegen den Antragsteller festgesetzten Abgabe zu rechtfertigen. Jedoch geht es, wie ich oben ausführlich dargelegt habe, in der vorliegenden Rechtssache nicht um die Beurteilung der Frage, was einen Erlaßgrund darstellt, sondern darum, was gemäß Artikel 905 der Durchführungsverordnung als ausreichend angesehen werden kann, um einen nicht auf betrügerische Absicht oder offensichtliche Fahrlässigkeit des Beteiligten zurückzuführenden besonderen Fall darzustellen.

39. Insofern findet die Ansicht des Klägers meines Erachtens in dem Argument eine Stütze, daß der Verbleib der Waren nach dem Diebstahl wegen deren Art — Zigaretten sind gemeinhin keiner Identifizierung zugänglich — nicht mit Gewißheit im Sinne von Artikel 900 Absatz 1 der Durchführungsverordnung feststellbar ist. [24] Infolgedessen macht der Kläger wegen der Unidentifizierbarkeit der Waren und der objektiven Unmöglichkeit, die günstige Regelung des Artikels 900 Absatz 1 Buchstabe a der Durchführungsverordnung anzuwenden, geltend, daß die maßgebenden Bestimmungen des Artikels 905 Absatz 1 der Durchführungsverordnung eine weitere Auslegung finden und zur Annahme seines Antrags sowie dessen Vorlage an die Kommission führen müßten. Diese Ansicht des Klägers erscheint prima facie nicht unschlüssig.

23 — Siehe die enge Auslegung durch den Gerichtshof in dem in Fußnote 21 erwähnten Urteil Esercizio Magazzini Generali.

24 — Der Kläger vermutet im übrigen, daß sich unter den in Deutschland gefundenen und beschlagnahmten großen Mengen illegaler Zigaretten auch die ihm entwendete Menge befindet.

40. Eindeutig unhaltbar ist dagegen sein Vorbringen, daß die verschwundenen Zigaretten wegen der Unmöglichkeit, sie in den Markt einzubringen, nicht handelbar gewesen seien und daher keine Zollerhebung in Frage komme. Wie sowohl die Regierungen Frankreichs und Italiens als auch die Kommission zu Recht geltend machen, werden die gestohlenen Zigaretten durch den Diebstahl nicht automatisch zu verkehrsunfähigen Erzeugnissen mit der Folge, daß die Zollschuld für sie entfällt. Der Gerichtshof hat ausdrücklich entschieden, daß „[b]ei einem Diebstahl ... anzunehmen [ist], daß die Ware in den Handelsverkehr der Gemeinschaft gelangt" [25].

41. Jedoch macht der Kläger meines Erachtens im Rahmen der anhängigen Vorabentscheidungssache, die auf eine zutreffende Auslegung von Artikel 905 Absatz 1 der Durchführungsverordnung gerichtet ist, zu Unrecht geltend, daß der zu seinen Lasten begangene Diebstahl ohne weiteres den Erlaß der gegen ihn festgesetzten Abgaben rechtfertige; unzutreffend ist aber auch die Ansicht der Regierungen Frankreichs und Italiens, daß die Entwendung der Waren auch dann, wenn sie nicht auf betrügerische Absicht oder offensichtliche Fahrlässigkeit des Beteiligten zurückzuführen sei, keinesfalls als „besonderer Fall" im Sinne von Artikel 905 Absatz 1 der Durchführungsverordnung angesehen werden könne, da derartige Umstände nach der bisherigen Rechtsprechung und Praxis den Erlaß der festgesetzten Abgaben aus Billigkeitsgründen nicht rechtfertigten. Ob der zu Lasten des Klägers begangene Diebstahl im vorliegenden Fall den Erlaß der gegen ihn festgesetzten Abgaben letztlich rechtfertigt, wird die Kommission im Rahmen des Verfahrens nach Artikel 907 der Durchführungsverordnung zu entscheiden haben. Jedoch hängt die Entscheidung der nationalen Zollbehörde über die Frage, ob die gleichen Umstände einen nicht auf betrügerische Absicht oder offensichtliche Fahrlässigkeit des Klägers zurückzuführenden besonderen Fall darstellen können, nicht davon ab, ob diese Umstände einen Abgabenerlaß durch die Kommission rechtfertigen. Ein solcher juristischer Gedankengang ist methodisch falsch. Demgemäß ist über das Vorbringen des Klägers zur Entwendung seiner Waren weiterhin von den nationalen Zollbehörden zu entscheiden, die diesen Fall aber im Lichte der richtigen Auslegung von Artikel 905 Absatz 1 zu prüfen haben, wie sie sich aus der vorstehenden Untersuchung ergibt.

42. Der Kläger macht weiter geltend, daß die entwendeten Waren nicht gegen das Diebstahlrisiko hätten versichert werden können. Ich sehe mich nicht in der Lage, auf der Grundlage der im Vorlagebeschluß angegebenen Einzelheiten eine eindeutige Meinung darüber zu äußern, ob dieses Vorbringen des Klägers die Voraussetzungen des Artikels 905 Absatz 1 der Durchführungsverordnung erfüllt, so daß die Vorlage zur weiteren Entscheidung an die Kommission gerechtfertigt wäre; ich habe auch nicht die Absicht, meine eigene Auffassung an die Stelle derjenigen der nationalen Behörden zu setzen, die von Rechts wegen für die Entscheidung dieser Fragen zuständig sind. Sachdienlicherweise sollten die nationalen Behörden jedoch untersuchen, ob die Nichtversicherung der Waren einer betrügerischen Absicht oder offensichtlichen Fahrlässigkeit des Beteiligten zugeschrieben werden kann; der betreffende Antrag wäre dann ohne weiteres abzulehnen. Dagegen läßt sich die Zurückweisung des obigen Vorbringens des Klägers als Grund, dessentwegen die Vorlage des Falles an die Kommission gerechtfertigt sein könnte, meines Erachtens nicht ohne weiteres damit begründen, daß, wie die Regierungen Frankreichs und Italiens sowie die Kommission zu Recht hervorheben, nur eine geringe Wahrscheinlichkeit dafür besteht,

25 — Siehe das in Fußnote 21 erwähnte Urteil Esercizio Magazzini Generali (Randnr. 14).

daß sich der Erlaß der Einfuhrabgaben in der sachlichen Prüfung des Antrags durch die Kommission im Verfahren nach Artikel 907 der Durchführungsverordnung aufgrund des genannten Vorbringens als gerechtfertigt erweisen wird. [26]

43. Äußerst schwach ist meines Erachtens das Vorbringen des Klägers über das Vorliegen eines „besonderen Falles", der auf die besonderen Gefahren zurückzuführen sein soll, die angeblich mit der Bewachung von Waren in Lagern auf dem Gebiet der ehemaligen DDR einhergehen. Dieses Argument, das sich auf den Zusammenhang einer Tätigkeit mit einem bestimmten räumlichen Gebiet bezieht, könnte von einer unbestimmten Zahl von Unternehmern, die die gleiche Tätigkeit ausüben, vorgebracht werden, was offenbar begriffsgemäß das Zustandekommen eines „besonderen Falles", der nur mit der Person des Antragstellers zusammenhängt, ausschließt. [27]

44. Schließlich bin ich der Ansicht, daß die Berufung auf die Vernichtung der wirtschaftlichen Existenz, zu der die Zahlung der festgesetzten Abgaben angeblich führen würde, wie die Regierungen Frankreichs und Italiens sowie die Kommission zu Recht geltend machen, nicht als besonderer Umstand angesehen werden kann, der den Abgabenerlaß rechtfertigen könnte; es ist lediglich möglich, dem Abgabenschuldner, wie es in den Artikeln 229 ff. des Zollkodex der Gemeinschaften vorgesehen ist, Zahlungserleichterungen einzuräumen. [28] Daraus folgt jedoch nicht ohne weiteres, daß die wirtschaftlichen Schwierigkeiten des Antragstellers keinen nicht auf betrügerische Absicht oder Fahrlässigkeit des Antragstellers zurückzuführenden „besonderen Fall" im Sinne von Artikel 905 Absatz 1 der Durchführungsverordnung darstellen können; daher bleibt die Frage der Vorlage des Falles durch die nationalen Zollbehörden an die Kommission aufgrund der genannten Vorschrift weiterhin offen.

45. Abschließend können dem Vorlagegericht nur allgemeine Hinweise zu der Frage gegeben werden, ob die sachlichen Umstände der bei ihm anhängigen Rechtssache unter Artikel 905 Absatz 1 der Durchführungsverordnung fallen. Jedenfalls ist zu betonen, daß sich bei der Prüfung der Anträge auf Abgabenerlaß durch die nationalen Behörden im Rahmen von Artikel 905 Absatz 1 der Durchführungsverordnung eventuell das Vorliegen eines „besonderen Falles" aus der Gesamtbeurteilung der vom Antragsteller angeführten Begründungselemente und Umstände ergeben kann und daß die Sache in jedem Fall des Zweifels der Kommission vorzulegen ist.

26 — In entsprechenden Fällen wird nämlich angenommen, daß derartige Umstände mit dem Unternehmerrisiko zusammenhängen, das mit der Art der vom Abgabenschuldner ausgeübten Tätigkeit einhergeht. Hierzu sind drei Urteile des Gerichtshofes zu erwähnen: erstens das in Fußnote 8 angeführte Urteil Schoellershammer — Antrag auf Erlaß einer Schuld wegen auf Irrtum beruhender Überführung der Waren in den zollrechtlich freien Verkehr; zweitens das in Fußnote 21 angeführte Urteil Hewlett Packard France — Antrag auf Erstattung von Abgaben, die aufgrund eines Irrtums der zuständigen Behörden selbst auferlegt wurden, den der Schuldner logischerweise nicht entdecken konnte; drittens das in Fußnote 21 angeführte Urteil CT Control (Rotterdam) und JCT Benelux — Antrag auf Erstattung von Abgaben wegen der nachträglichen Aufhebung der Bescheinigungen über die Einfuhr durch die zuständige Zollbehörde.
Jedoch entschied der Gerichtshof in der Rechtssache Hewlett Packard France (Randnr. 47), daß die besonderen Umstände, aus denen sich der Irrtum der Antragstellerin ergab, eventuell die Erstattung der Abgaben rechtfertigen können (siehe oben, Fußnote 21).

27 — Siehe hierzu das Urteil des Gerichtshofes vom 26. März 1987 in der Rechtssache 58/86 (Coopérative agricole d'approvisionnement des Avirons, Slg. 1987, 1525, insbesondere Randnr. 22). In dieser Rechtssache hatte die Antragstellerin sich für die Erstattung von Eingangsabgaben auf die besonderen Verhältnisse berufen, unter denen die Einfuhren von Mais auf die Insel Réunion erfolgen; der Gerichtshof wies das entsprechende Vorbringen zurück.

28 — Wie die Kommission und die Regierungen Frankreichs und Italiens zu Recht vortragen, hat sich die entsprechende Frage im Rahmen des in Fußnote 21 angeführten Urteils Van Gend & Loos bereits früher vor dem Gerichtshof gestellt. In diesem Urteil wurde entschieden, daß das Vorbringen, die Antragsteller auf Erstattung könnten ihren Verlust wegen des Konkurses ihrer Auftraggeber nicht auf diese abwälzen, keinen Grund für den Erlaß der festgesetzten Abgaben darstellt (Randnr. 16).

VII — Entscheidungsvorschlag

46. Nach alledem schlage ich vor, wie folgt auf die vorgelegten Vorabentscheidungsfragen zu antworten:

1. Liegen die Voraussetzungen, die Artikel 900 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 der Kommission vom 2. Juli 1993 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften für die Erstattung oder den Erlaß von Einfuhrabgaben bei Entwendung der Waren sowie allgemein die Artikel 899 bis 904 der genannten Verordnung aufstellen, nicht vor, so ist der Erlaßantrag von den nationalen Zollbehörden im Hinblick auf Artikel 905 Absatz 1 der genannten Verordnung zu prüfen.

2. Auch wenn sich der Fall des Antragstellers auf Erlaß, der sich auf die Entwendung der mit der Abgabe belegten Waren beruft, nicht unter Artikel 900 Absatz 1 Buchstabe a der Durchführungsverordnung subsumieren läßt, ist nicht de jure die Annahme ausgeschlossen, daß sich im Sinne von Artikel 905 Absatz 1 der Durchführungsverordnung „auf einen besonderen Fall schließen [läßt], der sich aus Umständen ergibt, bei denen weder eine betrügerische Absicht noch eine offensichtliche Fahrlässigkeit des Beteiligten vorliegt".

3. Die nationalen Zollbehörden haben bei der Prüfung eines Antrags auf Erlaß im Rahmen von Artikel 905 Absatz 1 der Durchführungsverordnung die Antragsbegründung daraufhin zu beurteilen, ob sich daraus „auf einen besonderen Fall schließen [läßt], der sich aus Umständen ergibt, bei denen weder eine betrügerische Absicht noch eine offensichtliche Fahrlässigkeit des Beteiligten vorliegt". In diesem Fall haben sie die Sache der Kommission vorzulegen. Nicht besondere Fälle, nicht vollständig nachgewiesene oder aber auf eine betrügerische Absicht oder eine offensichtliche Fahrlässigkeit des Beteiligten zurückzuführende Fälle rechtfertigen nicht die Vorlage der Sache an die Kommission, sondern die Ablehnung des Antrags. Auf jeden Fall können die nationalen Zollbehörden die Ablehnung des Antrags nicht allein darauf stützen, daß der Fall des Antragstellers nach ihrer Beurteilung keinen Fall darstellt, der den Erlaß oder die Erstattung der gegen ihn festgesetzten Einfuhrabgaben rechtfertigt.