gen einer Entscheidung andere sein als diejenigen einer in einer Verordnung enthaltenen Vorschrift; dieser Unterschied schließt jedoch nicht aus, auß das Endergebnis, nämlich das Recht des einzelnen, sich auf die Maßnahme vor Gericht zu berufen, gegebenenfalls das gleiche sein kann wie bei einer unmittelbar anwendbaren Verordnungsvorschrift. Es ist daher in jedem einzelnen Fall zu prüfen, ob die Bestimmung, um die es geht, nach Rechtsnatur, Systematik und Wortlaut geeignet ist, unmittelbare Wirkungen in den Rechtsbeziehungen zwischen dem Adressaten der Handlung und Dritten zu begründen.

2. Artikel 4 Absatz 2 der Entscheidung des Rates vom 13. Mai 1965, der den Mitgliedstaaten verbietet, das gemeinsame Umsatzsteuersystem mit spezifischen Steuern zu kumulieren, die statt der Umsatzsteuer erhoben werden, kann in Verbindung mit den Vorschriften der Richtlinien des Rates vom 11. April 1967 und 9. Dezember 1969 unmittelbare Wirkungen in den Rechtsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten, an die sich die Entscheidung richtet, und den einzelnen erzeugen und für letztere das Recht begründen, sich auf diese Vorschrift vor Gericht zu berufen.

3. Das Verbot, das gemeinsame Umsatzsteuersystem mit spezifischen Steuern zu kumulieren, wird zu dem in der Dritten Richtlinie des Rates vom 9. Dezember 1969 festgelegten Zeitpunkt, dem 1. Januar 1972, wirksam.

4. Wenn Artikel 4 Absatz 2 der Entscheidung vom 13. Mai 1965 die Aufhebung von „spezifischen Steuern" vorsieht, um ein gemeinsames und geschlossenes System der Umsatzbesteuerung zu gewährleisten, so verbietet diese Zielsetzung es nicht, auf Beförderungsleistungen sonstige Steuern zu erheben, die eine andere Rechtsnatur haben und andere Zwecke verfolgen als das gemeinsame Umsatzsteuersystem. Eine Steuer, bei der nicht ein Handelsgeschäft, sondern die bloße Tatsache der Beförderung im Straßenverkehr Besteuerungsmerkmal ist und bei der als Bemessungsgrundlage nicht das Entgelt für eine Leistung dient, sondern die in Tonnenkilometern ausgedrückte Belastung, der die Straßen durch die besteuerte Tätigkeit ausgesetzt werden, entspricht nicht der üblichen Form der Umsatzsteuer im Sinne von Artikel 4 Absatz 2 der Entscheidung vom 13. Mai 1965.

5. Der Gerichtshof kann in dem Verfahren nach Artikel 177 EWG-Vertrag die Tatbestandsmerkmale einer von einem bestimmten Mitgliedstaat getroffenen Maßnahme nicht am Gemeinschaftsrecht messen. Dagegen fällt es in seine Zuständigkeit, die einschlägige Gemeinschaftsvorschrift auszulegen, um dem staatlichen Gericht deren richtige Anwendung auf die streitige Steuer zu ermöglichen.

In der Rechtssache 9/70

betreffend das dem Gerichtshof aufgrund von Artikel 177 EWG-Vertrag vom Finanzgericht München in dem vor diesem Gericht anhängigen Rechtsstreit

FRANZ GRAD, Linz-Urfahr (Österreich),

gegen

FINANZAMT TRAUNSTEIN

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung des Artikels 4 der Entscheidung 65/271/EWG des Rates vom 13. Mai 1965 und des Artikels 1 der Richtlinie 67/227/EWG des Rates vom 11. April 1967 sowie hilfsweise der Artikel 5, 74, 80, 92 und 93 EWG-Vertrag

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Prädisenten R. Lecourt, der Kammerpräsidenten R. Monaco und P. Pescatore, der Richter A. M. Donner (Berichterstatter), A. Trabucchi, W. Strauß und J. Mertens de Wilmars,

Generalanwalt : K. Roemer
Kanzler : A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

I — Sachverhalt und Verfahren

Artikel 4 der Entscheidung 65/271/EWG des Rates vom 13. Mai 1965 über die Harmonisierung bestimmter Vorschriften, die den Wettbewerb im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr beeinflussen (Amtsblatt 1965, S. 1500 ff.) hat folgenden Wortlaut :

„Sobald ein gemeinsames Umsatzsteuersystem vom Rat beschlossen und in den Mitgliedstaaten in Kraft gesetzt worden ist, wenden die Mitgliedstaaten dieses System nach noch zu bestimmenden Modalitäten auf die Güterbeförderung im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr an.

Das in Absatz 1 genannte gemeinsame Umsatzsteuersystem tritt spätestens mit seinem Inkrafttreten an die Stelle der spezifischen Steuern, die statt der Umsatzsteuer erhoben werden, soweit die Güterbeförderung im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr solchen Steuern unterliegt."

Am 11. April 1967 erging die Erste Richtlinie des Rates (67/227/EWG) zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuer (Amtsblatt 1967, S. 1301 ff.) deren Artikel 1 wie folgt lautet :

„Die Mitgliedstaaten ersetzen ihr derzeitiges Umsatzsteuersystem durch das in Artikel 2 bezeichnete gemeinsame Mehrwertsteuersystem.

In jedem Mitgliedstaat wird das Gesetz über diese Ersetzung so bald wie möglich verkündet, damit es zu einem von dem betreffenden Mitgliedstaat unter Berücksichtigung der Konjunkturlage zu bestimmenden Zeitpunkt, spätestens aber am 1. Januar 1970, in Kraft treten kann.

Ab Inkrafttreten dieses Gesetzes darf der Mitgliedstaat bezüglich der Um-

satzsteuer im Handelsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten bei der Einfuhr bzw. Ausfuhr keine pauschalen Ausgleichsmaßnahmen aufrechterhalten oder einführen."

Die Dritte Richtlinie des Rates (69/463/EWG) vom 9. Dezember 1969 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuer — Einführung der Mehrwertsteuer in den Mitgliedstaaten (Amtsblatt L 320 vom 20. Dezember 1969, S. 34 f.) hat den in Artikel 1 der Ersten Richtlinie vom 11. April 1967 vorgesehenen Zeitpunkt des 1. Januar 1970 durch den 1. Januar 1972 ersetzt.

Die Bundesrepublik Deutschland ist ihren Verpflichtungen aus Artikel 1 der Ersten Richtlinie vom 11. April 1967 durch die Einführung der Mehrwertsteuer mit dem Umsatzsteuergesetz vom 29. Mai 1967 (BGBl. I, S. 545) nachgekommen. Dieses am 1. Januar 1968 in Kraft getretene Gesetz gilt auch für Verkehrsleistungen. Das bis zu diesem Zeitpunkt geltende Beförderungsteuergesetz in der Fassung vom 13. Juni 1955 (BGBl. I, S. 366) wurde aufgehoben (Artikel 31 des Umsatzsteuergesetzes vom 29. Mai 1967).

Seit dem 1. Januar 1969 unterliegen Beförderungen von Gütern im Straßenverkehr in der Bundesrepublik Deutschland ferner der Straßengüterverkehrsteuer nach Maßgabe des „Gesetzes über die Besteuerung des Straßengüterverkehrs" vom 28. Dezember 1968 (BGBl. I, S. 1461). Diese Steuer beträgt für Beförderungen im Güterfernverkehr 1 Pfennig je Tonnenkilometer (§ 4). Handelt es sich um die Beförderung von Gütern, die mit Seeschiffen eingeführt worden sind, und beginnt die Beförderung in einem Seehafen, so wird bei der Steuerberechnung nur die 170 km übersteigende Tarifentfernung zugrunde gelegt (§ 3). Das Gesetz tritt am 31. Dezember 1970 außer Kraft (§ 14).

Die Bundesregierung hatte der Kommission im November 1967 aufgrund von Artikel 1 der Entscheidung des Rates vom 21. März 1962 über die Einführung eines Verfahrens zur vorherigen Prüfung und Beratung künftiger Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Verkehrs (Amtsblatt Nr. 23 vom 3. April 1962, S. 720 f.) den Entwurf des Gesetzes über die Besteuerung des Straßengüterverkehrs zugeleitet. Der Entwurf war Bestandteil des „Verkehrspolitischen Programms für die Jahre 1968 bis 1972", das die Bundesregierung am 8. November 1967 beschlossen hatte.

Am 31. Januar 1968 richtete die Kommission zu diesem Gesetzentwurf an die Bundesrepublik die Empfehlung, auf die Sondersteuer zu verzichten (Amtsblatt L 35 vom 8. Februar 1968, S. 14 ff.).

Der Kläger des Ausgangsverfahrens beförderte 25,3 Tonnen von Hamburg kommende Obstkonserven und führte sie am 1. März 1969 über die Grenzkontrollstelle Schwarzbach-Autobahn von Deutschland nach Österreich aus. Das deutsche Zollamt erhob aufgrund des Gesetzes vom 28. Dezember 1968 für diese Beförderung eine Steuer in Höhe von 179,35 DM. Der Kläger wandte sich daraufhin mit der Sprungklage an das Finanzgericht München.

Er machte geltend, das genannte Gesetz verstoße sowohl in seiner Gesamtkonzeption als auch in einigen Einzelvorschriften gegen den EWG-Vertrag und gegen in Ausführung dieses Vertrages erlassene Rechtsvorschriften, insbesondere gegen Artikel 4 der Entscheidung 65/271/EWG des Rates vom 13. Mai 1965 in Verbindung mit Artikel 1 der Richtlinie 67/227/EWG des Rates vom 11. April 1967. Zur Begründung seiner Auffassung trug der Kläger namentlich folgendes vor :

Artikel 4 Absatz 2 der Entscheidung vom 13. Mai 1965 verpflichte die Mitgliedstaaten nach Einführung des Mehrwertsteuersystems nicht nur dazu, bisher bestehende spezifische Steuern aufzuheben, sondern auch dazu, keine neuen Steuern derselben Art einzuführen. Hiergegen habe die Bundesrepublik verstoßen, da die Straßengüterverkehrsteuer in ihrer Konstruktion im wesentlichen, in ihrer Wirkung vollständig der

früheren Beförderungsteuer entspreche. Es sei nicht maßgeblich, daß das Mehrwertsteuersystem bisher noch nicht von allen Mitgliedstaaten eingeführt worden ist. Artikel 4 der Entscheidung vom 13. Mai 1965 sei vielmehr für diejenigen Mitgliedstaaten, die ihr Umsatzsteuersystem bereits den Richtlinien des Rates entsprechend geändert haben, vom Zeitpunkt des Inkrafttretens ihrer neuen Gesetzgebung an verbindlich geworden.

Auch die Kommission der Europäischen Gemeinschaften habe, so meinte der Kläger, in ihrer Empfehlung an die Bundesrepublik Deutschland vom 31. Januar 1968 diese Auffassung vertreten und darauf hingewiesen, daß das Straßengüterverkehrsteuergesetz gegen das Gemeinschaftsrecht verstoße.

Obwohl die Entscheidung vom 13. Mai 1965 an die Mitgliedstaaten gerichtet sei, könne sich der einzelne Staatsbürger im gerichtlichen Verfahren dennoch auf ihre Einhaltung oder Nichteinhaltung berufen. Entscheidend sei, ob das dem nationalen Recht vorgehende primäre und sekundäre Gemeinschaftsrecht dem Mitgliedstaat eine Verpflichtung auferlege, die keinerlei Einschränkungen zulasse. Dies sei bei Artikel 4 Absatz 2 der Entscheidung vom 13. Mai 1965 der Fall.

Der Kläger vertrat ferner die Auffassung, das Gesetz verstoße auch gegen Artikel 5 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 74 EWG-Vertrag. Es sei mit der in Artikel 74 EWG-Vertrag vorgesehenen und in der Entscheidung des Rates vom 13. Mai 1965 sowie der Empfehlung der Kommission vom 31. Januar 1968 umschriebenen gemeinsamen Verkehrspolitik unvereinbar. Artikel 5 Absatz 2 EWG-Vertrag begründe eine Unterlassungspflicht mit unmittelbarer Wirkung gegenüber den einzelnen.

Auch verstoße das Gesetz gegen Artikel 80 EWG-Vertrag, da das Straßengüterverkehrsteuergesetz als Maßnahme zum Zwecke der Verkehrsteilung anzusehen sei und allein dem Schutz der Deutschen Bundesbahn diene. Diese sei als Unternehmen im Sinne von Artikel 80 des Vertrages anzusehen. Der Begriff „Beförderungsbedingungen" erfasse auch die deutsche Straßengüterverkehrsteuer. Artikel 80 des Vertrages entfalte ebenfalls Wirkungen gegenüber den einzelnen.

Schließlich, so fuhr der Kläger fort, verstoße das Gesetz gegen Artikel 93 Absatz 3 EWG-Vertrag, der den Mitgliedstaaten verbietet, ohne vorherige Zustimmung der Kommission wettbewerbsverfälschende Beihilfen einzuführen. Eine derartige Stellungnahme der Kommission liege jedoch nicht vor. Die mit dem Gesetz verfolgte mittelbare Subvention der Deutschen Bundesbahn bedeute somit einen Verstoß gegen das Beihilfeverbot. Artikel 93 Absatz 3 des Vertrages erzeuge gleichfalls unmittelbare Wirkungen in den Rechtsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den einzelnen.

Folge der gerügten Verstöße sei, so bemerkte der Kläger abschließend, die Nichtigkeit zumindest aber Nichtanwendbarkeit des Gesetzes über die Besteuerung des Straßengüterverkehrs. Der Straßengüterverkehrsteuerbescheid sei daher aufzuheben.

Das Finanzgericht München hat mit Beschluß vom 23. Februar 1970 das Verfahren ausgesetzt und gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt :

„1. Begründet Artikel 4 der Entscheidung des Rates vom 13. Mai 1965 über die Harmonisierung bestimmter Vorschriften, die den Wettbewerb im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr beeinflussen (65/271/EWG), in Verbindung mit Artikel 1 der Ersten Richtlinie des Rates vom 11. April 1967 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuer (67/227/EWG) unmittelbare Wirkungen in den Rechtsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und Einzelpersonen und begründen diese Vorschriften Rechte der einzelnen, welche auch die

Gerichte der Mitgliedstaaten zu beachten haben?

2. Verbietet Artikel 4 der Entscheidung des Rates vom 13. Mai 1965 (65/271/EWG) in Verbindung mit Artikel 1 der Ersten Richtlinie vom 11. April 1967 (67/227/EWG) einem Mitgliedstaat bereits vor dem 1. Januar 1970 die Wiedereinführung von spezifischen Steuern, die für die Güterbeförderung statt der Umsatzsteuer erhoben werden, wenn dieser Mitgliedstaat das gemeinsame Mehrwertsteuersystem bereits in Kraft gesetzt und die spezifischen Steuern für die Güterbeförderung aufgehoben hat, auch wenn zu diesem Zeitpunkt noch nicht alle übrigen Mitgliedstaaten diese Maßnahmen durchgeführt haben?
3. Ist die deutsche Straßengüterverkehrsteuer (BGBl. 1968 I, S. 1461), bei der eine Tätigkeit und nicht ein Leistungsaustausch Besteuerungsmerkmal (§ 1 StraGüVStG), ferner nicht das Entgelt für eine Vertragsleistung, sondern das Leistungsprodukt Steuerbemessungsgrundlage ist (§ 3 StraGüVStG), als spezifische Steuer im Sinne von Artikel 4 der Entscheidung des Rates vom 13. Mai 1965 (65/271/EWG) anzusehen, die für die Güterbeförderung statt der Umsatzsteuer erhoben wird?

Hilfsweise wird für den Fall, daß der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften die Fragen 1 bis 3 verneint, die Vorabentscheidung über folgende weitere Fragen eingeholt :

4. Begründet Artikel 5 Absatz 2 EWG-Vertrag in Verbindung mit Artikel 74 EWG-Vertrag sowie Artikel 4 der Entscheidung des Rates vom 13. Mai 1965 (65/271/EWG) und Artikel 1 der Ersten Richtlinie vom 11. April 1967 (67/227/EWG) unmittelbare Wirkungen in den Rechtsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den einzelnen, auf welche sich die einzelnen auch vor den Gerichten der Mitgliedstaaten berufen können?
5. Sind unter „Beförderungsbedingungen" im Sinne von Artikel 80 Absatz 1 EWG-Vertrag auch Steuern zu verstehen, die spezifisch die Güterbeförderung belasten?
6. Verbietet Artikel 80 Absatz 1 EWG-Vertrag auch den Schutz von Eisenbahnunternehmen, die von Mitgliedstaaten hoheitlich betrieben werden?
7. Erzeugt Artikel 80 Absatz 1 EWG-Vertrag unmittelbare Wirkungen in den Rechtsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den einzelnen, auf welche sich die einzelnen vor den Gerichten der Mitgliedstaaten berufen können?
8. Gilt das Subventionsverbot der Artikel 92 ff. EWG-Vertrag in seinem sachlichen Geltungsbereich auch für das Gebiet des Verkehrs?
9. Verbieten Artikel 92 ff. EWG-Vertrag auch den Schutz von Eisenbahnunternehmen, die von Mitgliedstaaten hoheitlich betrieben werden?
10. Scheidet die Annahme einer mit dem Gemeinsamen Markt nicht vereinbaren Beihilfe aus, wenn die Kommission eine Entscheidung nach Artikel 93 Absatz 2 EWG-Vertrag nicht getroffen hat und ihr der entsprechende Sachverhalt bekannt war?
11. Erzeugt Artikel 92 EWG-Vertrag unmittelbare Wirkungen in den Rechtsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den einzelnen, auf welche sich die einzelnen vor den Gerichten der Mitgliedstaaten berufen können?"

Das Finanzgericht hält die Entscheidung über die vorgelegten Fragen zum Erlaß des Urteils in diesem Rechtsstreit für erforderlich und meint, der Kläger habe für seine Auffassung vertretbare Gründe vorgetragen. Auch das Gericht selbst habe Bedenken gegen die Vereinbarkeit des Gesetzes über die Besteuerung des Straßengüterverkehrs mit dem Recht der Europäischen Gemeinschaften. Im übrigen meint das Gericht, der Kläger könne, obwohl er nicht Angehöriger eines Mitgliedstaats ist, die Unverein-

barkeit des Gesetzes mit dem EWG-Recht geltend machen, da es sich um ein rein gebietsbezogenes Gesetz handle, das seine Rechtsfolgen unmittelbar und allein an die Tatsache der Güterbeförderung im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland knüpfe.

Der Vorlagebeschluß ist am 16. März 1970 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Gemäß Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes der EWG haben das Finanzamt Traunstein (Beklagte des Ausgangsverfahrens), die Bundesregierung und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften Erklärungen eingereicht.

Der Gerichtshof hat auf den Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, von einer vorherigen Beweisaufnahme abzusehen.

Der Kläger des Ausgangsverfahrens, die Bundesregierung und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften haben in der Sitzung vom 15. September 1970 mündliche Erklärungen abgegeben.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 17. September 1970 vorgetragen.

Der Kläger des Ausgangsverfahrens war vertreten durch die Rechtsanwälte Möhring, Beisswingert, Reimer, Pohle, Wunderlich, Zimmermann und Risse, zugelassen in München, die Bundesregierung durch Herrn Morawitz und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften durch ihren Rechtsberater Wägenbaur.

II — Zusammenfassung der Erklärungen der Beteiligten

A — Zur Zulässigkeit

Ohne konkrete Einwände zu erheben, regt die *Bundesregierung* an, der Gerichtshof möge die Zulässigkeit der vorgelegten Fragen prüfen.

Dagegen ist die *Kommission* der Auffassung, der Gerichtshof könne die gestellten Fragen beantworten, ohne seine Befugnisse aus Artikel 177 des Vertrages zu überschreiten, wenn er sich auf Auslegungsfragen (namentlich was die dritte Frage anbelangt) beschränke. Daß der Kläger des Ausgangsverfahrens nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats habe, stehe der Zulässigkeit eines Ersuchens um Vorabentscheidung gleichfalls nicht entgegen.

B — Zur Beantwortung des Vorabentscheidungsersuchens

1 — Zur ersten Frage

a) Erklärungen der Kommission

Die *Kommission* untersucht zunächst die Frage, ob der Rechtsakt des Rates vom 13. Mai 1965 zu Recht als „Entscheidung" im Sinne von Artikel 189 des Vertrages qualifiziert worden sei. Sie führt aus, wenn zahlreiche Vorschriften dieses Rechtsaktes eher den Charakter von Programmpunkten hätten, so gebe es andere, darunter gerade auch Artikel 4 Absatz 2, zu deren Ausführung keine weiteren gemeinsamen Regeln erlassen werden müßten. Hieraus schließt die Kommission, daß es sich in der Tat um eine echte Entscheidung handle.

Sie wirft sodann die Frage auf, ob grundsätzliche Bedenken dagegen bestehen, in an Staaten gerichteten Entscheidungen (oder gegebenenfalls Richtlinien) enthaltene Vorschriften als „unmittelbar anwendbar" anzuerkennen, vorausgesetzt, daß die Vorschriften klar und durch keinen Vorbehalt eingeschränkt seien und den Mitgliedstaaten bei der Anwendung kein wirklicher Ermessensspielraum verbleibe. In diesem Zusammenhang stellt sie die Argumente einander gegenüber, die gegen oder für die „unmittelbare Anwendbarkeit" geltend gemacht werden können. Zunächst führt sie eine Reihe von Argumenten an, die dagegen sprechen :

1. Entscheidungen an Mitgliedstaaten

seien gemäß Artikel 189 EWG-Vertrag nur für den betreffenden Mitgliedstaat verbindlich. Sie sollten daher für den Staatsbürger nur mittelbare Wirkung haben. Unmittelbare Pflichten und Rechte ergäben sich für den Staatsbürger erst aus dem staatlichen Vollzugsakt. Dafür lasse sich auch anführen, daß Artikel 189 EWG-Vertrag nur der Verordnung unmittelbare Wirkung zuerkennt.

2. Der Vertrag unterscheide im Hinblick auf das sekundäre Gemeinschaftsrecht bewußt zwischen unmittelbar anwendbaren Rechtsakten — den Verordnungen — und solchen, auf die dieses Merkmal nicht zutreffe (Richtlinien und an Staaten gerichtete Entscheidungen). Diese sorgfältig durchgeführte Unterscheidung würde zunichte gemacht, wenn einzelnen Bestimmungen einer an Mitgliedstaaten gerichteten Entscheidung die unmittelbare Anwendbarkeit zuerkannt würde. Rechtsunsicherheit wäre die Folge.
3. Der Vertrag lasse in einigen Bereichen (z.B. Landwirtschaft, Verkehr, Handelspolitik) die Wahl des Rechtsakts offen. In anderen Bereichen sei als einziges Instrument die Richtlinie zulässig (z.B. Niederlassungs- und Dienstleistungsrecht, Rechtsangleichung). Daraus lasse sich folgern, daß die Mitgliedstaaten insofern der Gemeinschaft keine unmittelbaren Rechtsetzungsbefugnisse zubilligen wollten.
4. Schließlich brauchten Entscheidungen nach dem Vertrag nicht veröffentlicht zu werden. Es bleibe also mehr oder minder dem Zufall oder dem Geschick des einzelnen überlassen, ob er sich vor seinen nationalen Gerichten auf ihm günstige Vorschriften des Gemeinschaftsrechts berufen könne. Daraus folge eine gewisse Ungleichheit vor dem Recht, da nicht davon ausgegangen werden könne, daß der Richter Rechtsakte kennt, die nicht veröffentlicht sind.

Sodann erwähnt sie eine Reihe von Argumenten, die sich zugunsten der unmittelbaren Anwendbarkeit anführen lassen :

1. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes zu denjenigen Vorschriften des Vertrages, die unmittelbare Wirkungen erzeugen, sei es nicht maßgeblich, daß die Mitgliedstaaten als Adressaten genannt sind. Es komme danach allein darauf an, ob eine Vorschrift ihrer Natur nach dazu geeignet ist, unmittelbar angewandt zu werden. Die Gesichtspunkte, die der Gerichtshof hierzu im Hinblick auf die Vorschriften des Vertrages entwickelt habe, ließen sich auf die Vorschriften einer an Mitgliedstaaten gerichteten Entscheidung übertragen.
2. Es treffe zwar zu, daß Artikel 189 EWG-Vertrag ausdrücklich nur der Verordnung unmittelbare Wirkung in jedem Mitgliedstaat zuerkenne. Die Begriffsbestimmung der Entscheidung, die Artikel 189 bereithält, schließe es jedoch keineswegs aus, diese Wirkung unter bestimmten Voraussetzungen auch der an Mitgliedstaaten gerichteten Entscheidung zuzubilligen. Zwischen „unmittelbarer Anwendbarkeit“ im Sinne des Artikels 189 EWG-Vertrag und Vorschriften, die geeignet sind, „unmittelbare Wirkungen in den Rechtsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den ihrem Recht unterworfenen Personen zu erzeugen“, sei zu unterscheiden. Im Sinne von Artikel 189 bedeute „unmittelbare Anwendbarkeit“ insbesondere, daß kein Akt nationaler Rechtsetzung erforderlich sei, um dem betreffenden Akt des Gemeinschaftsrechts Geltung zu verschaffen. Bei der Frage, ob Vorschriften geeignet sind, im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofes „unmittelbare Wirkung“ im Verhältnis zu den einzelnen zu erzeugen, gehe es dagegen — soweit es sich um Handlungsverpflichtungen handelt — darum, ob der einzelne trotz des Fehlens innerstaatlicher Ausführungsgesetze unmittelbare Rechte erlangen könne.

3. Die Gefahr der Rechtsunsicherheit dürfe nicht dämonisiert werden. Probleme könnten sich insofern im wesentlichen nur stellen, soweit Entscheidungen den Mitgliedstaaten ein bestimmtes Tun vorschreiben und die hierfür eingeräumte Frist ungenutzt verstreicht. Abhilfe könnte dadurch geschaffen werden, daß Fristen von angemessener Länge vorgesehen werden und die Mitgliedstaaten alles daransetzen, die erforderlichen Ausführungsvorschriften fristgemäß zu erlassen. Nehme man noch hinzu, daß es sich nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes um eindeutige, unbedingte Vorschriften handeln muß, so folge, daß sich die Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit überhaupt nur in einer geringen Anzahl von Entscheidungen stellen sollte.
4. Die Systematik der Rechtsakte des sekundären Gemeinschaftsrechts, wie sie in Artikel 189 EWG-Vertrag vorgesehen ist, werde nicht dadurch verwischt, daß einzelnen Vorschriften, die in an die Staaten gerichteten Entscheidungen enthalten sind, unmittelbare Anwendbarkeit zugebilligt wird. Die unmittelbare Anwendbarkeit bestimmter Vorschriften — bei im übrigen unveränderter Aufrechterhaltung der Systematik des Artikels 189 EWG-Vertrag — führe dagegen zu einer Stärkung des gerichtlichen Schutzes der individuellen Rechte des einzelnen.
5. Es entspreche der Gepflogenheit der Gemeinschaftsorgane, von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen, Entscheidungen, soweit sie an Mitgliedstaaten gerichtet sind, zur Information im Amtsblatt zu veröffentlichen. Der Hinweis auf die fehlende Veröffentlichungspflicht für an Staaten gerichtete Entscheidungen werde in dem Maße irrelevant, in dem die Gemeinschaftsorgane über die in Artikel 191 EWG-Vertrag statuierte Veröffentlichungspflicht hinausgehen und auch an Staaten gerichtete Entscheidungen allgemein bekanntgeben.
6. Der bisherigen Rechtsprechung des Gerichtshofes schienen sich keine Gründe gegen, wohl aber Gesichtspunkte zugunsten der unmittelbaren Anwendbarkeit von Entscheidungen entnehmen zu lassen. So habe der Gerichtshof in seinem Urteil vom 18. Februar 1970 in der Rechtssache 38/69 zu der sogenannten „Beschleunigungsentscheidung" vom 26. Juli 1966 (Amtsblatt 1966, S. 2971) ausgeführt :

„Die Entscheidung soll sich, obwohl sie ausdrücklich nur an die Mitgliedstaaten gerichtet ist, auf den gesamten Gemeinsamen Markt auswirken; sie regelt das Wirksamwerden in den Mitgliedstaaten unmittelbar geltender Vorschriften, die in Artikel 9 Absatz 1 des Vertrages und, was insbesondere die Beziehungen zu Drittländern anbelangt, in der Verordnung Nr. 950/68/EWG des Rates vom 28. Juni 1968 über den Gemeinsamen Zolltarif (Amtsblatt 1968, L 172/1) enthalten sind." (Slg. 1970, 57).

Diese Ausführungen könnten den Schluß zulassen, daß der Gerichtshof bereit sei, ebenso wie den einschlägigen zollrechtlichen Vorschriften des Vertrages auch der Beschleunigungsentscheidung unmittelbare Wirkung zuzubilligen, „obwohl sie ausdrücklich nur an die Mitgliedstaaten gerichtet ist".

Im Lichte aller dieser Argumente und namentlich unter dem Gesichtspunkt des Rechtsschutzes der einzelnen meint die Kommission, es gebe keine zwingenden Gründe, die unmittelbare Anwendbarkeit von Vorschriften des Gemeinschaftsrechts allein deswegen zu verneinen, weil sie in eine an Mitgliedstaaten gerichtete Entscheidung aufgenommen sind.

Sie wendet sodann die vom Gerichtshof für Vertragsvorschriften erarbeiteten Kriterien auf die Bestimmung des Artikels 4 Absatz 2 der Entscheidung des Rates vom 13. Mai 1965 an und gelangt zu dem Ergebnis, daß es sich hier um eine unbedingte Verpflichtung handle, die keiner weiteren Rechtsakte der Gemeinschaft bedürfe und einer

seits das Gebot, „spezifische Steuern" aufzuheben, andererseits das Verbot enthalte, solche Steuern einzuführen.

b) Erklärungen der Bundesregierung

Die *Bundesregierung* schlägt vor, die erste Frage zu verneinen. Es gehe nicht an, eine Vorschrift, die in einer an einen Mitgliedstaat gerichteten Entscheidung enthalten ist, als unmittelbar anwendbar anzusehen. Doch selbst wenn dies möglich sein sollte, sei jedenfalls Artikel 4 der Entscheidung des Rates vom 13. Mai 1965 keiner unmittelbaren Anwendung fähig.

Ihre grundsätzliche Ablehnung der unmittelbaren Anwendbarkeit von Entscheidungs- (oder Richtlinien-)bestimmungen stützt die Bundesregierung auf die auch von der Kommission angeführten Gegengründe. Ferner legt sie das Urteil 38/69 des Gerichtshofes anders aus als die Kommission. Der Gerichtshof habe der „Beschleunigungsentscheidung" die unmittelbare Anwendbarkeit zuerkannt, weil er diese „Entscheidung" als autonome Vertragsergänzung (gemäß Artikel 235) und nicht als Entscheidung im Sinne von Artikel 189 qualifiziert habe. Daher könnten die vom Gerichtshof in diesem Falle aufgestellten Grundsätze auf Entscheidungen im eigentlichen Sinne nicht angewandt werden.

Zu der hier streitigen Bestimmung trägt die Bundesregierung vor, es handle sich dabei um ein bloßes Arbeitsprogramm des Rates. Sie führt hierzu an, die Bestimmung der Modalitäten nach Absatz 1 sei auch Voraussetzung für das Inkrafttreten der Verpflichtungen aus Absatz 2. In jedem Falle bestehe vor dem 1. Januar 1972, dem in der Dritten Richtlinie vom 9. Dezember 1969 festgesetzten Zeitpunkt, keine Verpflichtung.

2 — Zur zweiten Frage

a) Erklärungen der Kommission

Die *Kommission* führt aus, Artikel 4 Absatz 2 nenne keinen Termin, verweise vielmehr mit dem Ausdruck „spätestens" hinsichtlich des Zeitpunkts auf den vorhergehenden Absatz. Diese Vorschrift könne verschieden ausgelegt werden, denn der Ausdruck „... in den Mitgliedstaaten in Kraft gesetzt worden ist" lasse wenigstens zwei Auslegungen zu. Der Zeitpunkt, auf den es ankomme, sei entweder derjenige, zu dem die einzelnen Mitgliedstaaten die Mehrwertsteuer eingeführt haben (einführen werden), oder derjenige, bis zu dem alle Mitgliedstaaten die Mehrwertsteuer spätestens eingeführt haben müßten. Nach Meinung der Kommission ist jedoch die erste Auslegung abzulehnen. Einmal würde sie den Mitgliedstaat, der sich beeilt und die Mehrwertsteuer vor den anderen eingeführt hat, insofern „pönalisieren", als er von diesem Zeitpunkt an gegenüber den anderen Mitgliedstaaten gebunden und wehrlos wäre, denen in diesem Bereich noch eine gewisse Handlungsfreiheit bleibe. Außerdem könnten die Harmonisierungsbemühungen, die Gegenstand der Entscheidung vom 13. Mai 1965 seien, nur auf Gemeinschaftsebene verwirklicht werden und nicht dadurch, daß in den Mitgliedstaaten einzelne Harmonisierungsmaßnahmen zu unterschiedlichen Zeitpunkten getroffen werden. Aus diesem Grunde sowie im Hinblick auf die Dritte Richtlinie sei Artikel 4 Absatz 2 der Entscheidung vom 13. Mai 1965 erst vom 1. Januar 1972 an für alle Mitgliedstaaten verbindlich. Infolgedessen sei die zweite Frage zu verneinen.

b) Erklärungen der Bundesregierung und des Finanzamts Traunstein

Im wesentlichen mit den gleichen Argumenten wie die Kommission kommen die *Bundesregierung* und das *Finanzamt Traunstein* zu dem Ergebnis, daß die zweite Frage zu verneinen sei.

3 — Zur dritten Frage

Sowohl die *Bundesregierung* als auch die *Kommission* sind der Auffassung, daß die Straßengüterverkehrsteuer nicht als „spezifische Steuer, die statt der Umsatzsteuer erhoben wird," im Sinne von

Artikel 4 der Entscheidung vom 13. Mai 1965 und a fortiori nicht als „Umsatzsteuer" im eigentlichen Sinne bezeichnet werden könne. Ihre Zielsetzung (Verkehrslenkung) wie auch ihre Modalitäten (Bemessungsgrundlage sei die Anzahl der Tonnenkilometer, nicht das Leistungsentgelt) stünden einer solchen Qualifizierung entgegen.

4 — Zur vierten Frage

Die *drei* nach Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes eingereichten *Schriftsätze* stimmen darin überein, daß die in Artikel 5 Absatz 2 des Vertrages enthaltene Verpflichtung zu allgemein und zu unbestimmt gefaßt sei, um als solche unmittelbare Wirkung haben zu können. Sie könne eine solche Wirkung höchstens in Verbindung mit anderen Gemeinschaftsvorschriften erlangen, vorausgesetzt, daß diese präzise und unbedingt seien. Diese Eigenschaften fehlten aber gerade Artikel 74 des Vertrages, der sich darauf beschränke, den Grundsatz einer gemeinsamen Verkehrspolitik aufzustellen. Andererseits könne das Verbot des Artikels 5 Absatz 2 der (etwaigen) unmittelbaren Wirkung der Vorschriften von Artikel 4 der Entscheidung vom 13. Mai 1965, die bereits bei den vorhergehenden Fragen erörtert wurde, nichts hinzufügen.

5 — Zur fünften, sechsten und siebten Frage

Die *Bundesregierung* und die *Kommission* stellen diese drei Fragen in ihren Erklärungen um, da sie der Auffassung sind, die Entscheidung über die fünfte und sechste Frage hänge von der über die siebte Frage ab.

a) Zur siebten Frage

Die *Kommission* und die *Bundesregierung* gehen übereinstimmend davon aus, daß das Verbot des Artikels 80 Absatz 1, abstrakt gesehen, auf eine unmittelbare Anwendbarkeit dieser Vorschrift schließen lassen könnte; sie sind aber verschiedener Meinung über die Bedeutung, die dem Satzteil „es sei denn, daß die Kommission die Genehmigung hierzu erteilt", für diese Frage zukommt.

Einerseits „neigt [die *Kommission*] ... dazu, die siebte Frage ... zu bejahen" und macht insbesondere geltend, der ihr in Artikel 80 eingeräumte Entscheidungsspielraum lasse das in dieser Bestimmung enthaltene grundsätzliche Verbot unberührt.

Demgegenüber ist die *Bundesregierung* der Auffassung, der Genehmigungsvorbehalt — bezüglich dessen die Kommission im übrigen über einen Entscheidungsspielraum verfüge (vgl. Urteil 1/69, EuGH Slg. XV, 277 ff.) — nehme dem Verbot seine Unbedingtheit. Daraus folge, daß im vorliegenden Fall jede unmittelbare Wirkung auszuschließen sei.

b) Zur fünften Frage

Die *Bundesregierung* und die *Kommission* schlagen vor, diese Frage zu verneinen. Nach Geist und Zweck des Artikels 80 seien unter dem Ausdruck „Beförderungsbedingungen" offensichtlich mit Ausnahme der Frachten alle übrigen für die Beförderung durch den fraglichen Verkehrsträger maßgeblichen Vorschriften zu verstehen. Der Begriff schließe also nicht Steuervorschriften ein, die einen anderen Verkehrsträger betreffen.

c) Zur sechsten Frage

Die *Bundesregierung* und die *Kommission* heben nochmals hervor, daß der Ausdruck „Unternehmen" in Artikel 80 Absatz 1 nur für Unternehmen als Verkehrsnutzer gelte, und führen aus, das in dieser Vorschrift enthaltene Verbot sei auf eine Steuerregelung wie die vorliegende nicht anwendbar.

6 — Zur achten, neunten, zehnten und elften Frage

Die *Bundesregierung* und die *Kommission* stellen diese vier Fragen in ihren

Erklärungen um und ändern ihre Reihenfolge. Vorab untersuchen sie, ob eine Abgabe wie die streitige deutsche Steuer unter den Begriff „Beihilfe" im Sinne der Artikel 92 ff. falle. Diese Vorschrift stelle nur auf Fälle ab, in denen ein Unternehmen zu Lasten staatlicher Mittel unentgeltliche Zuwendungen erhält oder von einer Belastung befreit wird, nicht aber auf den Fall, daß Konkurrenten besteuert werden oder sich die Begünstigung nur daraus ergibt, daß das betreffende Unternehmen von der Steuer nicht betroffen wird. Unter diesem Vorbehalt geben die Bundesregierung und die Kommission ihre Erklärungen zu den Fragen 8 bis 11 ab.

Der *Kläger des Ausgangsverfahrens* ist demgegenüber der Auffassung, der Begriff „Beihilfe" umfasse nicht nur direkte Subventionen und Freistellungen, sondern auch alle Maßnahmen, die auf eine Lenkung der Wirtschaft durch ungleiche Besteuerung bestimmter Tätigkeiten oder Gruppen abzielen. Daraus folge, daß die streitige Steuer durchaus eine „Beihilfe" im Sinne der Artikel 92 ff. sei.

Hierauf entgegnet die *Bundesregierung* in Übereinstimmung mit der *Kommission*, eine solche Auslegung nehme dem Begriff „Beihilfe" jede spezifische Bedeutung und mache die Vorschriften der Artikel 101 und 102 EWG-Vertrag überflüssig.

a) Zur achten Frage

Die *Kommission* führt aus, die Beihilfevorschriften des Vertrages müßten auch auf dem Gebiet des Verkehrs gelten (unbeschadet jedoch der hier vorgesehenen Sonderbestimmungen). Zur Begründung für diese Auffassung führt sie namentlich an :

— Der die Beihilfen betreffende Abschnitt des Vertrages enthalte keine Vorschriften, die den Verkehr vom Anwendungsbereich dieses Abschnitts ausnähmen, wie es Artikel 61 Absatz 1 für das Kapitel Dienstleistungen ausdrücklich tue.

— Die in Artikel 77 vorgesehene Erlaubnis bestimmter Beihilfen für den Verkehrssektor erhalte nur in Verbindung mit einem Verbot einen Sinn. Da der Titel Verkehr kein solches Verbot enthalte, müsse zwangsläufig auf das in Artikel 92 aufgestellte Verbot zurückgegriffen werden.

— Jeder Zweifel werde in dieser Hinsicht durch Artikel 9 Absatz 2 der Entscheidung des Rates vom 13. Mai 1965 ausgeräumt, wonach die Artikel 92 bis 94 des Vertrages auf den Verkehr anwendbar sind.

Die *Bundesregierung* gelangt zu dem gleichen Ergebnis.

b) Zur elften Frage

Die *Bundesregierung* wie auch die *Kommission* sind der Auffassung, von dem grundsätzlichen Verbot des Artikels 92 seien zuviele Ausnahmen vorgesehen — Ausnahmen, die im übrigen der Kommission einen Ermessensspielraum gewährten —, als daß dieses Verbot für unmittelbar anwendbar gelten könnte. Die Bundesregierung weist noch darauf hin, daß diese Schlußfolgerung durch das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 6/64 (Slg. 1964, 1273) nicht entkräftet werde, wonach Artikel 93 Absatz 3 Satz 3 unmittelbarer Wirkung fähig sei, denn die Aussage dieses Urteils sei streng auf den in dieser Bestimmung geregelten Fall beschränkt, der vorliegend nicht gegeben sei.

Der *Kläger* macht dagegen geltend, wenn der Vertrag auch die Möglichkeit von Ausnahmen zu dem grundsätzlichen Verbot des Artikels 92 vorsehe, so sei dieses doch in den durch die Ausnahmen nicht gedeckten Fällen unmittelbarer Anwendung fähig.

c) Zur neunten Frage

Die *Bundesregierung* und die *Kommission* sind der Meinung, für die Anwendung der Artikel 92 ff. sei es unerheblich, ob das durch die Beihilfen begünstigte Unternehmen ein hoheitlich betriebenes Eisenbahnunternehmen ist oder nicht; eine Einschränkung gelte nur für etwaige Ausnahmen nach Artikel 90 Absatz 2 des Vertrages.

d) Zur zehnten Frage

Die *Bundesregierung* geht zwar grundsätzlich davon aus, daß eine Beihilfe auch dann vorliegen könne, wenn die Kommission keine Entscheidung nach Artikel 93 Absatz 2 getroffen hat, sie meint jedoch, nach dem Vertrauensgrundsatz könne nicht angenommen werden, daß eine mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbare Beihilfe vorliege, wenn die Kommission bei voller Kenntnis des Sachverhalts keine Beanstandungen erhoben habe.

Während die *Kommission* der gleichen Auffassung ist wie die Bundesregierung, führt der *Kläger* aus, wenn die Kommission eine staatliche Maßnahme nicht ausdrücklich beanstande, so sei darin noch keine Genehmigung der Maßnahme zu erblicken.

Entscheidungsgründe

1 Das Finanzgericht München hat durch Beschluß vom 23. Februar 1970, beim Gerichtshof eingegangen am 16. März 1970, aufgrund von Artikel 177 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft mehrere Fragen zur Auslegung von Artikel 4 der Entscheidung des Rates vom 13. Mai 1965 über die Harmonisierung bestimmter Vorschriften, die den Wettbewerb im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr beeinflussen (Amtsblatt 1965, S. 1500 ff.), sowie von Artikel 1 der Ersten Richtlinie des Rates vom 11. April 1967 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuer (Amtsblatt 1967, S. 1301 ff.) vorgelegt. Für den Fall, daß der Gerichtshof diese Fragen verneint, hat das Finanzgericht hilfsweise weitere Fragen zur Auslegung insbesondere der Artikel 80 und 92 des EWG-Vertrags gestellt.

Zur ersten Frage

2 Mit der ersten Frage bittet das Finanzgericht den Gerichtshof um Entscheidung darüber, ob Artikel 4 Absatz 2 der Entscheidung in Verbindung mit Artikel 1 der Richtlinie unmittelbare Wirkungen in den Rechtsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und Einzelpersonen erzeugt und ob diese Vorschriften Rechte der einzelnen begründen, welche auch die staatlichen Gerichte zu beachten haben.

3 Die Frage betrifft die Gesamtwirkung von Vorschriften, die in einer Entscheidung beziehungsweise einer Richtlinie enthalten sind. Nach Artikel 189 EWG-Vertrag ist eine Entscheidung in allen ihren Teilen für diejenigen verbindlich, die sie bezeichnet. Ferner ist nach diesem Artikel eine Richtlinie

für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überläßt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel.

4 Die Bundesregierung vertritt in ihren Erklärungen die Auffassung, Artikel 189 habe, wenn er zwischen den Wirkungen von Verordnungen einerseits sowie von Entscheidungen und Richtlinien andererseits unterscheide, damit für Entscheidungen und Richtlinien die Möglichkeit ausgeschlossen, die in der Frage angesprochenen Wirkungen zu erzeugen; solche Wirkungen seien vielmehr den Verordnungen vorbehalten.

5 Zwar gelten nach Artikel 189 Verordnungen unmittelbar und können infolgedessen schon wegen ihrer Rechtsnatur unmittelbare Wirkungen erzeugen. Hieraus folgt indessen nicht, daß andere in diesem Artikel genannte Kategorien von Rechtsakten niemals ähnliche Wirkungen erzeugen könnten. Namentlich die Bestimmung, daß Entscheidungen in allen ihren Teilen für den Adressaten verbindlich sind, erlaubt die Frage, ob sich auf die durch die Entscheidung begründete Verpflichtung nur die Gemeinschaftsorgane gegenüber dem Adressaten berufen können oder ob ein solches Recht gegebenenfalls allen zusteht, die ein Interesse an der Erfüllung dieser Verpflichtung haben. Mit der den Entscheidungen durch Artikel 189 zuerkannten verbindlichen Wirkung wäre es unvereinbar, grundsätzlich auszuschließen, daß betroffene Personen sich auf die durch die Entscheidung auferlegte Verpflichtung berufen können. Insbesondere in den Fällen, in denen etwa die Gemeinschaftsbehörden einen Mitgliedstaat oder alle Mitgliedstaaten durch Entscheidung zu einem bestimmten Verhalten verpflichten, würde die nützliche Wirkung („effet utile") einer solchen Maßnahme abgeschwächt, wenn die Angehörigen dieses Staates sich vor Gericht hierauf nicht berufen und die staatlichen Gerichte sie nicht als Bestandteil des Gemeinschaftsrechts berücksichtigen könnten. Zwar können die Wirkungen einer Entscheidung andere sein als diejenigen einer in einer Verordnung enthaltenen Vorschrift; dieser Unterschied schließt jedoch nicht aus, daß das Endergebnis, nämlich das Recht des einzelnen, sich auf die Maßnahme vor Gericht zu berufen, gegebenenfalls das gleiche sein kann wie bei einer unmittelbar anwendbaren Verordnungsvorschrift.

6 Artikel 177, wonach die staatlichen Gerichte befugt sind, den Gerichtshof mit der Gültigkeit und Auslegung aller Handlungen der Organe ohne Unterschied zu befassen, setzt im übrigen voraus, daß die einzelnen sich vor diesen Gerichten auf die genannten Handlungen berufen können. Es ist daher in jedem einzelnen Fall zu prüfen, ob die Bestimmung, um die es geht, nach Rechtsnatur, Systematik und Wortlaut geeignet ist, unmittel-

bare Wirkungen in den Rechtsbeziehungen zwischen dem Adressaten der Handlung und Dritten zu begründen.

7 Die an alle Mitgliedstaaten gerichtete Entscheidung des Rates vom 13. Mai 1965 ist insbesondere auf Artikel 75 des Vertrages gestützt, der den Rat ermächtigt, zur Durchführung einer gemeinsamen Verkehrspolitik „gemeinsame Regeln", „Zulassungsbedingungen" und „alle sonstigen zweckdienlichen Vorschriften" zu erlassen. Der Rat verfügt daher in der Auswahl der zu treffenden Maßnahmen über einen sehr großen Spielraum. Die fragliche Entscheidung legt, insgesamt gesehen, die im Rahmen einer Politik zur Harmonisierung der staatlichen Vorschriften angestrebten Ziele sowie die Zeitfolge ihrer Verwirklichung fest. Im Hinblick auf diese Ziele sieht Artikel 4 der Entscheidung in Absatz 1 vor, daß die Mitgliedstaaten, sobald ein gemeinsames Umsatzsteuersystem vom Rat beschlossen und in den Mitgliedstaaten in Kraft gesetzt worden ist, verpflichtet sind, es nach noch zu bestimmenden Modalitäten auf die Güterbeförderung im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr anzuwenden. Absatz 2 dieses Artikels bestimmt, daß dieses gemeinsame Umsatzsteuersystem spätestens mit seinem Inkrafttreten an die Stelle der spezifischen Steuern tritt, die statt der Umsatzsteuer erhoben werden, soweit die Güterbeförderung durch die genannten Verkehrsträger solchen Steuern unterliegt.

8 Diese Vorschrift legt den Mitgliedstaaten somit zwei Verpflichtungen auf : einmal, spätestens von einem bestimmten Zeitpunkt an das gemeinsame Umsatzsteuersystem auf die Güterbeförderung im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr anzuwenden, und sodann, dieses System spätestens mit seinem Inkrafttreten an die Stelle der spezifischen Steuern im Sinne von Absatz 2 treten zu lassen. Diese zweite Verpflichtung umfaßt offensichtlich das Verbot, solche Steuern einzuführen oder wiedereinzuführen, wodurch vermieden werden soll, daß das gemeinsame Umsatzsteuersystem im Verkehrswesen mit ähnlichen, zusätzlichen Steuerregelungen zusammentrifft.

9 Nach den vom Finanzgericht vorgelegten Akten bezieht sich die Frage vor allem auf die zweite Verpflichtung. Diese Verpflichtung ist ihrem Wesen nach zwingend und allgemein, auch wenn die Vorschrift die Bestimmung des Zeitpunkts, zu dem sie wirksam wird, offenläßt. Sie untersagt den Mitgliedstaaten ausdrücklich, das gemeinsame Umsatzsteuersystem mit spezifischen Steuern zu kumulieren, die statt der Umsatzsteuer erhoben werden. Diese Verpflichtung ist unbedingt und hinreichend klar und genau, um unmittelbare Wirkungen in den Rechtsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den einzelnen begründen zu können.

10 Das Datum, an dem diese Verpflichtung wirksam wird, wurde durch die Richtlinien des Rates zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuer bestimmt; dort ist festgelegt, bis zu welchem Zeitpunkt die Mitgliedstaaten das gemeinsame Mehrwertsteuersystem spätestens einführen müssen. Der Umstand, daß dieser Zeitpunkt durch eine Richtlinie festgesetzt wurde, nimmt dieser Bestimmung nichts von ihrer bindenden Wirkung. Damit ist aufgrund der Ersten Richtlinie die durch Artikel 4 Absatz 2 der Entscheidung vom 13. Mai 1965 begründete Verpflichtung vollständig geworden. Diese Vorschrift legt den Mitgliedstaaten mithin Verpflichtungen auf — namentlich diejenige, von einem bestimmten Zeitpunkt an das gemeinsame Mehrwertsteuersystem nicht mehr mit den genannten spezifischen Steuern zu kumulieren —, die geeignet sind, unmittelbare Wirkungen in den Rechtsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den einzelnen zu erzeugen und für letztere das Recht zu begründen, sich vor Gericht auf diese Verpflichtungen zu berufen.

Zur zweiten Frage

11 Die zweite Frage des Finanzgerichts geht dahin, ob Artikel 4 der Entscheidung in Verbindung mit Artikel 1 der Richtlinie einem Mitgliedstaat bereits vor dem 1. Januar 1970 die Wiedereinführung von spezifischen Steuern, die für die Güterbeförderung statt der Umsatzsteuer erhoben werden, verbietet, wenn dieser Mitgliedstaat das gemeinsame Mehrwertsteuersystem bereits in Kraft gesetzt und die spezifischen Steuern für die Güterbeförderung aufgehoben hat. Diese Frage zielt offensichtlich auf Artikel 1 der Ersten Richtlinie in der Fassung der Dritten Richtlinie des Rates vom 9. Dezember 1969 zum gleichen Gegenstand (Amtsblatt L 320, 1969, S. 34 f.) ab, wonach der Zeitpunkt des 1. Januar 1970 durch denjenigen des 1. Januar 1972 ersetzt wurde.

12 Zwar könnte eine wörtliche Auslegung von Artikel 4 Absatz 2 der Entscheidung zu der Auffassung führen, daß diese Vorschrift auf den Zeitpunkt abstelle, in dem der Mitgliedstaat auf seinem Hoheitsgebiet das gemeinsame System in Kraft gesetzt hat.

13 Eine solche Auslegung entspräche jedoch nicht dem Ziel der genannten Richtlinien, nämlich sicherzustellen, daß von einem bestimmten Zeitpunkt an das Mehrwertsteuersystem im gesamten Gemeinsamen Markt angewandt wird. Solange dieser Zeitpunkt noch nicht erreicht ist, behalten die Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet ihre Handlungsfreiheit.

14 Das Ziel der Entscheidung vom 13. Mai 1965 läßt sich außerdem nur auf Gemeinschaftsebene erreichen und konnte daher nicht schon dadurch verwirklicht werden, daß einzelne Mitgliedstaaten — übrigens zu verschiedenen Zeitpunkten und mit unterschiedlicher Zeitfolge — Harmonisierungsmaßnahmen getroffen haben.

15 Die gestellte Frage ist somit dahin zu beantworten, daß das Verbot des Artikels 4 Absatz 2 der Entscheidung erst vom 1. Januar 1972 an wirksam werden kann.

Zur dritten Frage

16 Mit seiner dritten Frage ersucht das Finanzgericht den Gerichtshof um Entscheidung darüber, ob die Straßengüterverkehrsteuer als spezifische Steuer anzusehen ist, die für die Güterbeförderung statt der Umsatzsteuer erhoben wird, und ob sie daher unter das Verbot von Artikel 4 Absatz 2 der Entscheidung vom 13. Mai 1965 fällt.

17 Der Gerichtshof kann im Vorabentscheidungsverfahren nicht die Tatbestandsmerkmale einer von einem bestimmten Mitgliedstaat eingeführten Steuer am Gemeinschaftsrecht messen. Dagegen fällt es in seine Zuständigkeit, die einschlägige Gemeinschaftsvorschrift auszulegen, um dem staatlichen Gericht deren richtige Anwendung auf die streitige Steuer zu ermöglichen.

18 Artikel 4 sieht die Aufhebung von „spezifischen Steuern" vor, um ein gemeinsames und geschlossenes System der Umsatzbesteuerung zu gewährleisten. Indem die Vorschrift dergestalt die Markttransparenz auf dem Verkehrssektor begünstigt, trägt sie zur Angleichung der Wettbewerbsbedingungen bei und ist als eine wesentliche Maßnahme zur Harmonisierung des Steuerrechts der Mitgliedstaaten auf dem Verkehrssektor anzusehen. Diese Zielsetzung verbietet es nicht, auf Beförderungsleistungen sonstige Steuern zu erheben, die eine andere Rechtsnatur haben und andere Zwecke verfolgen als das gemeinsame Umsatzsteuersystem.

19 Eine Steuer mit den vom Finanzgericht aufgeführten Tatbestandsmerkmalen, bei der nicht ein Handelsgeschäft, sondern eine besondere Tätigkeit Besteuerungsmerkmal ist, ohne daß im übrigen zwischen Tätigkeiten für eigene und für fremde Rechnung unterschieden wird, und bei der Bemessungsgrundlage nicht das Entgelt für eine Leistung, sondern die in Tonnen-

kilometern ausgedrückte Belastung ist, der die Straßen durch die besteuerte Tätigkeit ausgesetzt werden, entspricht nicht der üblichen Form der Umsatzsteuer. Auch der Umstand, daß sie eine Verkehrslenkung bezweckt, ist geeignet, sie von spezifischen Steuern im Sinne von Artikel 4 Absatz 2 zu unterscheiden. Die gestellte Frage ist daher in diesem Sinne zu beantworten.

Zu den Fragen 4 bis 11

20 Das Finanzgericht hat diese Fragen nur hilfsweise gestellt, nämlich für den Fall, daß die drei ersten Fragen verneint werden. Da dies namentlich für die erste Frage nicht zutrifft, besteht zu einer Beantwortung der Fragen 4 bis 11 keine Veranlassung.

Kosten

21 Die Auslagen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die beim Gerichtshof Erklärungen eingereicht haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem Finanzgericht München anhängigen Rechtsstreit. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aufgrund der Prozeßakten,
nach Anhörung des Berichtes des Berichterstatters,
nach Anhörung der mündlichen Ausführungen des Klägers des Ausgangsverfahrens, der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften,
nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts,
aufgrund des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere seiner Artikel 75, 177 und 189,
aufgrund der Entscheidung des Rates vom 13. Mai 1965, insbesondere ihres Artikels 4,
aufgrund der Richtlinien des Rates vom 11. April 1967 und 9. Dezember 1969 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuer,
aufgrund der Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere ihres Artikels 20,

aufgrund der Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Finanzgericht München durch Beschluß vom 23. Februar 1970 vorgelegten Fragen für Recht erkannt :

1. **Artikel 4 Absatz 2 der Entscheidung des Rates vom 13. Mai 1965, der den Mitgliedstaaten verbietet, das gemeinsame Umsatzsteuersystem mit spezifischen Steuern zu kumulieren, die statt der Umsatzsteuer erhoben werden, kann in Verbindung mit den Vorschriften der Richtlinien des Rates vom 11. April 1967 und 9. Dezember 1969 unmittelbare Wirkungen in den Rechtsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten, an die sich die Entscheidung richtet, und den einzelnen erzeugen und für letztere das Recht begründen, sich auf diese Vorschrift vor Gericht zu berufen.**

2. **Das Verbot, das gemeinsame Umsatzsteuersystem mit spezifischen Steuern zu kumulieren, wird zu dem in der Dritten Richtlinie des Rates vom 9. Dezember 1969 festgelegten Zeitpunkt, dem 1. Januar 1972, wirksam.**

3. **Eine Steuer mit den vom Finanzgericht aufgeführten Tatbestandsmerkmalen, bei der nicht ein Handelsgeschäft, sondern die bloße Tatsache der Beförderung im Straßenverkehr Besteuerungsmerkmal ist und bei der als Bemessungsgrundlage nicht das Entgelt für eine Leistung dient, sondern die in Tonnenkilometern ausgedrückte Belastung, der die Straßen durch die besteuerte Tätigkeit ausgesetzt werden, entspricht nicht der üblichen Form der Umsatzsteuer im Sinne von Artikel 4 Absatz 2 der Entscheidung vom 13. Mai 1965.**

Luxemburg, den 6. Oktober 1970

	Lecourt	Monaco	Pescatore
Donner	Trabucchi	Strauß	Mertens de Wilmars

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 6. Oktober 1970.

Der Kanzler	Der Präsident
A. Van Houtte	R. Lecourt