SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS ANTONIO SAGGIO

vom 23. September 1999 *

1. Mit einer Klage gemäß Artikel 169 EG-Vertrag (jetzt Artikel 226 EG) beantragt die Kommission, festzustellen, daß die Bundesrepublik Deutschland gegen ihre Verpflichtungen aus dem Vertrag und aus der Verordnung (EWG) Nr. 2252/90 der Kommission vom 31. Juli 1990 mit Durchführungsbestimmmungen zu der Verordnung (EWG) Nr. 2060/90 des Rates mit Übergangsmaßnahmen für den Handel mit der Deutschen Demokratischen Republik (im folgenden: DDR) im Sektor Landwirtschaft und Fischerei [1] verstoßen hat.

Die Kommission wirft der Bundesrepublik Deutschland u. a. vor, die Zollkontrollen an der Grenze zur DDR verfrüht abgeschafft und es unterlassen zu haben, die Einfuhrabschöpfung für eine Partie Butter aus diesem Land zu erheben.

Rechtlicher Rahmen

2. Zur Zeit der dem Rechtsstreit zugrunde liegenden Ereignisse galt für den Handel zwischen der DDR und der Bundesrepublik Deutschland der Staatsvertrag (Staatsvertrag über die Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion) vom 18. Mai 1990, der vor der am 3. Oktober 1990 vollzogenen politischen Vereinigung der beiden deutschen Staaten in Kraft getreten ist. Mit diesem Vertrag verpflichtete sich die DDR, die für eine Marktwirtschaft grundlegenden Vorschriften einzuführen. Für in der DDR hergestellte Waren wurde der Handel mit der Bundesrepublik Deutschland als interregionaler Handel behandelt. In bezug auf das Verhältnis zur Gemeinschaft sicherte die DDR ab dem 1. Juli 1990 unter der Bedingung der Gegenseitigkeit den freien Zugang für Gemeinschaftswaren zu. Die zollamtlichen Verfahren im Verhältnis zu Drittländern waren die gleichen wie in der Bundesrepublik Deutschland. Die DDR verpflichtete sich außerdem, schrittweise das gemeinschaftliche Zollrecht und den gemeinsamen Zolltarif anzuwenden. Auf dem Agrarsektor verpflichtete sich die DDR, ein Preisstützungssystem und einen Außenschutz einzuführen, die denen der gemeinsamen Agrarpolitik entsprachen.

3. Was das Gemeinschaftsrecht betrifft, so ist vor allem darauf hinzuweisen, daß bei der Einfuhr von Butter in das Gebiet der Gemeinschaft gemäß den Artikeln 1 Buchstabe c und 14 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni

* Originalsprache: Italienisch.

1 — ABl. L 203, S. 61.

1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse [2] eine Abschöpfung erhoben wird. Diese Erhebung wurde jedoch für die Einfuhr aus der DDR unter bestimmten, im folgenden wiedergegebenen Bedingungen ausgesetzt. Hierfür sind einige vom Rat und der Kommission im Juli 1990 erlassene Verordnungen heranzuziehen, mit denen die Übergangszeit vor der Vereinigung von DDR und Bundesrepublik Deutschland und damit der vollständigen Anwendung des Gemeinschaftsrechts in den zuvor zum Gebiet der Deutschen Demokratischen Republik gehörenden Ländern geregelt werden sollte.

4. Es handelt sich vor allem um die Verordnung (EWG) Nr. 1794/90 des Rates vom 28. Juni 1990 über Übergangsmaßnahmen für den Handel mit der Deutschen Demokratischen Republik [3]. Die erste und die dritte Begründungserwägung dieser Verordnung haben folgenden Wortlaut:

„Die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik haben einen Staatsvertrag geschlossen, der die sofortige Einführung einer Währungsunion sowie die schrittweise Integration der Deutschen Demokratischen Republik in die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland und in die Rechtsordnung der Gemeinschaft vor der formellen Vereinigung der beiden deutschen Staaten vorsieht."

„Bis zur Vereinigung sollte die Regelung des Handels zwischen der Deutschen Demokratischen Republik einerseits und der Bundesrepublik Deutschland und den anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft andererseits auf den freien Zugang der Gemeinschaftswaren zum Markt der Deutschen Demokratischen Republik sowie auf einen entsprechenden Zugang für Waren der Deutschen Demokratischen Republik zum Markt der Gemeinschaft hinzielen. Dieser freie Marktzugang für Waren der Deutschen Demokratischen Republik kann jedoch nur gewährt werden, wenn diese einen angemessenen Schutz an ihrer Grenze zu Drittländern gewährleistet."

5. Artikel 1 Absatz 1 dieser Verordnung bestimmt: „Wenn die Kommission nach dem Verfahren des Artikels 4 feststellt, daß die Voraussetzungen nach Artikel 2 gegeben sind, so wird im Handel der Gemeinschaft mit der Deutschen Demokratischen Republik die Anwendung der Zölle ... ausgesetzt."

Nach ihrem Artikel 1 Absatz 3 Satz 1 gilt die Verordnung jedoch nicht „für die in Anhang II des Vertrages aufgeführten Erzeugnisse". In der in Anhang II wiedergegebenen Liste sind in Kapitel 4 Milch und Milcherzeugnisse und damit auch das Erzeugnis aufgeführt, um dessen Einfuhr es im vorliegenden Fall geht.

2 — ABl. L 148, S. 13.
3 — ABl. L 166, S. 1.

Artikel 2 der Verordnung Nr. 1794/90 ermächtigte die Kommission, die Durchführungsmaßnahmen zu erlassen, sofern die DDR zum einen „in ihrem Handel mit Drittländern den Gemeinsamen Zolltarif ... übernimmt oder — insbesondere in den in Absatz 2 genannten Fällen — Maßnahmen einführt, um zu gewährleisten, daß die von der Gemeinschaft gegenüber Drittländern geltenden Bestimmungen nicht umgangen werden", und zum anderen „Maßnahmen trifft oder sich anschickt zu treffen, die den Gemeinschaftswaren freien Zugang zu ihrem Markt garantieren".

6. Gestützt auf diese Vorschriften erließ die Kommission die Verordnung (EWG) Nr. 1795/90 vom 29. Juni 1990 über Maßnahmen zur Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 1794/90 des Rates über die für den Handel mit der Deutschen Demokratischen Republik geltenden Übergangsmaßnahmen [4]. Davon ausgehend, daß für Waren mit Ausnahme des Landwirtschaftsbereichs „[d]ie in Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1794/90 genannten Voraussetzungen ... daher erfüllt" seien (dritte Begründungserwägung), enthält Artikel 2 der Verordnung Nr. 1795/90 folgende Regelung:

„(1) Das gemeinschaftliche Versandverfahren wird im Warenverkehr zwischen der Gemeinschaft und der Deutschen Demokratischen Republik angewandt.

(2) Zur Anwendung dieses Verfahrens gilt unbeschadet der Anwendung von Artikel 3 die Deutsche Demokratische Republik als Teil der Gemeinschaft.

(3) Im Sinne dieses Artikels gilt der Warenverkehr zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik als im Gebiet eines einzigen Mitgliedstaats durchgeführt."

7. Die Übergangsregelung wurde durch die Verordnung (EWG) Nr. 2060/90 des Rates vom 16. Juli 1990 mit Übergangsmaßnahmen für den Handel mit der Deutschen Demokratischen Republik im Sektor Landwirtschaft und Fischerei [5] auf diesen Sektor ausgedehnt. Davon ausgehend, daß „[g]emäß Artikel 15 des Staatsvertrags ... die Deutsche Demokratische Republik unter der Bedingung der Gegenseitigkeit die Erhebung von Abschöpfungen sowie die Gewährung von Erstattungen im Agrarhandel mit der Gemeinschaft aus[setzt]" [6], und es daher „angezeigt [ist], daß die Gemeinschaft unter Berücksichtigung der von der Deutschen Demokratischen Republik eingeführten oder einzuführenden Regelung besondere Regeln für unverarbeitete oder verarbeitete landwirtschaftliche Erzeugnisse [erläßt]" [7], bestimmt Artikel 2 der Verordnung: „Stellt die Kommission ... fest, daß die Voraussetzungen nach Artikel 3 gegeben sind, so wird im Handel der Gemeinschaft mit der Deutschen Demokratischen Republik die Erhebung von Abschöpfungen sowie die Anwendung sonstiger Abgaben ... ausgesetzt". Die

4 — ABl. L 166, S. 3.

5 — ABl. L 188, S. 1.

6 — Dritte Begründungserwägung.

7 — Vierte Begründungserwägung.

Voraussetzungen nach Artikel 3 sind, daß die DDR Mechanismen analog zu denen der gemeinsamen Landwirtschafts- und Fischereipolitik einführt und Maßnahmen trifft, die den Gemeinschaftswaren freien Zugang zu ihrem Markt garantieren.

8. Gestützt auf diese Bestimmung erließ die Kommission die Verordnung Nr. 2252/90. Unter der Voraussetzung, daß die „Anwendung von Mechanismen, die denen entsprechen, welche im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik angewandt werden, ... in der Deutschen Demokratischen Republik sichergestellt" wird und daß diese „den Gemeinschaftswaren auf der Grundlage der Gegenseitigkeit freien Zugang zu ihrem Staatsgebiet [gewährt]" [8], wird in Artikel 1 Absatz 1 der Kommissionsverordnung „festgestellt, daß die in Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2060/90 genannten Bedingungen für die Erzeugnisse des Artikels 1 derselben Verordnung erfüllt sind", zu denen eben die Erzeugnisse zählen, um die es in der vorliegenden Rechtssache geht. Allerdings wurde die Aussetzung der Abschöpfungen im Handel zwischen der DDR und der Gemeinschaft im Sektor Landwirtschaft und Fischerei in der zuletzt angeführten Verordnung von einigen Bedingungen abhängig gemacht, um Mißbräuche oder absichtliche „Umgehungen" im Warenverkehr zu verhindern. Nach Artikel 1 Absatz 2 galt diese Aussetzung nämlich nur für Erzeugnisse, die

„— vollständig in der Deutschen Demokratischen Republik gewonnen oder hergestellt wurden oder

— mit einer der Gemeinschaftsabschöpfung entsprechenden Abschöpfung in die Deutsche Demokratische Republik eingeführt und dort zum freien Verkehr abgefertigt wurden oder

— aus der Gemeinschaft ohne Ausfuhrerstattung in die Deutsche Demokratische Republik eingeführt und dort zum freien Verkehr abgefertigt wurden".

9. Artikel 2 dieser Verordnung sieht außerdem vor, daß die Artikel 2 bis 5 der Verordnung Nr. 1795/90 auf den Warenverkehr mit den in Artikel 1 der Verordnung Nr. 2060/90 genannten Erzeugnissen und Waren zwischen der Gemeinschaft und der Deutschen Demokratischen Republik, zu denen die streitigen Erzeugnisse zählen, anwendbar sind.

10. Was ferner die geltende Zollregelung — insbesondere die Vorschriften über die Entstehung einer Zollschuld — betrifft, so definiert Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung (EWG) Nr. 2144/87 des Rates vom 13. Juli 1987 [9] als Zollschuld „die Verpflichtung einer Person, die sich aus den geltenden Vorschriften ergebenden Eingangsabgaben ... oder Ausfuhrabgaben ... für eingangs- oder ausfuhrabgabenpflichtige Waren zu entrichten". Nach Artikel 2 dieser Verordnung entsteht eine Einfuhrzollschuld, wenn eingangsabgabenpflichtige Waren vorschrifts-

8 — Zweite Begründungserwägung.

9 — ABl. L 201, S. 15.

widrig in das Zollgebiet der Gemeinschaft verbracht werden. Als vorschriftswidrig gilt jedes Verbringen von Waren in das Gebiet der Gemeinschaft unter Nichtbeachtung der Artikel 2 und 3 der Verordnung (EWG) Nr. 4151/88 des Rates vom 21. Dezember 1988 zur Festlegung der Vorschriften für in das Zollgebiet der Gemeinschaft verbrachte Waren [10].

Artikel 2 der letztgenannten Verordnung sieht vor, daß die „Waren, die in das Zollgebiet der Gemeinschaft verbracht werden ... vom Zeitpunkt des Verbringens an der zollamtlichen Überwachung [unterliegen]". Nach Artikel 1 Absatz 2 versteht man unter zollamtlicher Überwachung „allgemeine Überwachungsmaßnahmen der Zollbehörde, um die Einhaltung der Zollvorschriften und gegebenenfalls der sonstigen für in das Zollgebiet der Gemeinschaft verbrachte Waren geltenden Vorschriften zu gewährleisten". Artikel 3 Absatz 1 bestimmt ferner, daß die „in das Zollgebiet der Gemeinschaft verbrachten Waren ... vom Verbringer unverzüglich [zu der Zollstelle] zu befördern [sind]". Nach Artikel 3 Absatz 2 geht die „Verpflichtung nach Absatz 1 ... von der Person, die die Waren in das Zollgebiet der Gemeinschaft verbracht hat, auf jede andere Person über, die nach dieser Verbringung die Beförderung der betreffenden Waren übernimmt".

11. Schließlich ist die Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1552/89 des Rates vom 29. Mai 1989 zur Durchführung des Beschlusses 88/376/EWG, Euratom über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften [11] zu nennen. Nach Artikel 1 dieser Verordnung werden die Eigenmittel der Gemeinschaften — einschließlich der Agrarabschöpfungen — „der Kommission nach Maßgabe dieser Verordnung zur Verfügung gestellt und kontrolliert". Nach Artikel 2 gilt „[f]ür diese Verordnung ... ein Anspruch der Gemeinschaften auf die Eigenmittel ... als festgestellt, sobald die zuständige Dienststelle des Mitgliedstaats dem Abgabenschuldner die Höhe der von ihm geschuldeten Abgabe mitgeteilt hat. Diese Mitteilung erfolgt, sobald der Abgabenschuldner bekannt ist und die Höhe des Anspruchs von den zuständigen Verwaltungsbehörden bestimmt werden kann, und zwar unter Einhaltung aller einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften." Artikel 9 Absatz 1 dieser Verordnung lautet: „Jeder Mitgliedstaat schreibt die Eigenmittel ... dem Konto gut, das zu diesem Zweck für die Kommission bei der Haushaltsverwaltung des Mitgliedstaats oder bei der von ihm bestimmten Einrichtung eingerichtet wurde." Nach Artikel 17 Absatz 1 haben schließlich die „Mitgliedstaaten ... alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit die Beträge, die den gemäß Artikel 2 festgestellten Ansprüchen entsprechen, der Kommission nach Maßgabe dieser Verordnung zur Verfügung gestellt werden". Artikel 17 Absatz 2 Satz 1 lautet: „Die Mitgliedstaaten sind nur

10 — ABl. L 367, S. 1.

11 — ABl. L 155, S. 1.

dann nicht verpflichtet, die den festgestellten Ansprüchen entsprechenden Beträge der Kommission zur Verfügung zu stellen, wenn diese Beträge aus Gründen höherer Gewalt nicht erhoben werden konnten."

Sachverhalt und vorprozessuales Verfahren

12. Zwischen dem 15. und dem 24. August 1990 wurde Butter aus den Niederlanden unter Gewährung einer Ausfuhrerstattung in die DDR eingeführt und unmittelbar anschließend in das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland verbracht. Bei der Einfuhr in die Bundesrepublik Deutschland erhoben die deutschen Behörden keine Abschöpfung auf die Ware.

13. Mit Schreiben vom 22. Juni 1994 wies die Kommission die deutschen Behörden darauf hin, daß die Voraussetzungen des Artikels 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2252/90 nicht erfüllt seien und aufgrund der einschlägigen Bestimmungen für die Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse in das Gebiet der Gemeinschaft bei der Einfuhr der Erzeugnisse aus der DDR eine Abschöpfung hätte erhoben werden müssen. Die Kommission forderte die deutsche Regierung daher auf, ihr bis zum 15. September 1994 den Betrag von 12 684 000 DM zur Verfügung zu stellen, der den Abschöpfungen entspreche, die zu erheben gewesen seien. Die Bundesregierung bestritt eine Zahlungsverpflichtung, da bei dem Vorgang des Verbringens der Waren in ihr Gebiet keine Zollschuld entstanden sei. Sie machte außerdem geltend, daß die Verantwortlichkeit für den dem Gemeinschaftshaushalt zugefügten Schaden möglicherweise dem Verhalten der niederländischen Behörden zuzuschreiben sei, die für die fragliche Butter zu Unrecht Ausfuhrerstattungen gezahlt hätten.

14. Da die Kommission das Vorbringen der deutschen Regierung für nicht ausreichend hielt, leitete sie mit Mahnschreiben vom 13. September 1995 das Vertragsverletzungsverfahren ein. Nachdem die deutsche Regierung mit Schreiben vom 12. Januar 1996 an ihrer Position festgehalten hatte, gab die Kommission am 30. Oktober 1996 eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, in der sie den Vorwurf eines Verstoßes gegen die Verpflichtungen zur Erhebung von Abschöpfungen bei der Einfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen aus Drittländern bekräftigte. Da die Bundesrepublik Deutschland der mit Gründen versehenen Stellungnahme innerhalb der festgesetzten Frist nicht nachkam, hat die Kommission am 2. Oktober 1997 die vorliegende Klage erhoben.

Rechtliche Würdigung

Vorbringen der Parteien

15. Die Kommission macht geltend, daß die fragliche Butter mit den in den einschlägigen Gemeinschaftsbestimmungen vorgesehenen Zollabschöpfungen hätte belegt werden müssen. Sie wirft der Bundesrepublik Deutschland vor, die Abschöp-

fung, die geschuldet worden sei, als die Waren die Grenze überschritten hätten, nicht erhoben und verfrüht sämtliche Kontrollen an der innerdeutschen Grenze zu einem Zeitpunkt abgeschafft zu haben, zu dem die geltenden Rechtsvorschriften noch eine Kontrolle der Wareneinfuhr aus der DDR verlangt hätten.

16. Zum ersten Klagegrund trägt die Kommission vor, nach Artikel 14 Absatz 2 der Verordnung Nr. 804/68 gehöre Butter zu den Erzeugnissen, bei deren Einfuhr eine Abschöpfung erhoben werde. Die in Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2252/90 genannten Voraussetzungen für eine Aussetzung der Abschöpfung hätten zu dem Zeitpunkt, in dem die niederländische Butter die Grenze zur Bundesrepublik Deutschland überschritten habe, nicht vorgelegen. Die genannte Bestimmung habe die Aussetzung erlaubt, wenn nachgewiesen worden sei, daß die Erzeugnisse „aus der Gemeinschaft ohne Ausfuhrerstattung in die Deutsche Demokratische Republik eingeführt und dort zum freien Verkehr abgefertigt" worden seien; im vorliegenden Fall seien jedoch für die Butter bei ihrer Ausfuhr in die DDR in den Niederlanden Erstattungen gewährt worden. Die Beklagte sei daher verpflichtet gewesen, die Abschöpfung zu erheben, deren Betrag nach der Verordnung Nr. 1552/89 der Kommission hätte zur Verfügung gestellt werden müssen.

17. Nach Ansicht der Kommission ist mit dem Überschreiten der Grenze zwischen den beiden deutschen Staaten eine Zollschuld im Sinne des Artikels 1 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung Nr. 2144/87 entstanden. Die Waren seien vorschriftswidrig in das Gebiet der Gemeinschaft verbracht worden, weil sie keinen der Tatbestände erfüllt hätten, für die eine von der Zahlung von Abschöpfungen befreite Wareneinfuhr in das Gebiet der Gemeinschaft vorgesehen sei. Wie sich aus Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1552/89 ergebe, sei der Gemeinschaft dadurch ein Vermögensschaden entstanden, daß die Zollschuld nicht geltend gemacht worden sei.

18. In diesem Zusammenhang sei ohne Bedeutung, daß bei der Ausfuhr der Waren aus den Niederlanden die Ausfuhrerstattung zu Unrecht zuerkannt worden sei. Selbst wenn man davon ausgehe, daß die Annahme zutreffe und die Beträge durch in den Niederlanden erhobene Klagen zurückerlangt werden könnten, handle es sich gleichwohl um Umstände, die die Verantwortlichkeit der deutschen Behörden nicht ausschließen könnten; dies um so weniger, als die Vorschriften über die Ausfuhr und diejenigen über die Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse zwei eigenständige gemeinschaftliche Regelungen bildeten, die deshalb deutlich voneinander zu unterscheiden seien. Es spreche daher nichts dagegen, daß die beiden Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht, nämlich die fehlerhafte Gewährung der Ausfuhrerstattung und die fehlende Erhebung der Abschöpfung gleichzeitig verfolgt würden.

19. Die Kommission führt weiter aus, daß die Abschöpfung und die Ausfuhrerstattung unterschiedlich hoch ausfallen könnten;

dies sei hier der Fall. Es treffe zwar zu, daß es gemäß Artikel 1 Absatz 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 2252/90 einen Zusammenhang zwischen der Aussetzung der Abschöpfungen und der Rückzahlung der Ausfuhrerstattung gebe, doch sei dies ausschließlich auf das mit der Herstellung der De-facto-Agrarunion am 1. August 1990 verbundene besondere Verhältnis zwischen der DDR und der Europäischen Gemeinschaft zurückzuführen. Dieses Verhältnis sei dadurch gekennzeichnet, daß in der ehemaligen DDR Mechanismen eingeführt worden seien, die denen der gemeinsamen Agrarpolitik entsprochen hätten und die den Gemeinschaftswaren freien Zugang zum Markt der DDR verschafft hätten. In dem der Klage zugrunde liegenden Sachverhalt könne die Vorzugsbehandlung nicht anerkannt werden, da die Butter aus den Niederlanden mit zu Unrecht gezahlten Ausfuhrerstattungen über die ehemalige DDR in die Bundesrepublik Deutschland ausgeführt worden sei. Die etwaige Rückzahlung dieser Erstattungen könne nicht zur Folge haben, daß die Butter nachträglich als Ware betrachtet werden könne, für die keine Ausfuhrerstattungen gezahlt worden seien.

20. Die Bundesrepublik Deutschland entgegnet, daß entgegen der Auffassung der Kommission im vorliegenden Fall keine Zollschuld entstanden sei. Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung Nr. 2144/87 setze nämlich für das Entstehen einer Zollschuld nicht nur voraus, daß es sich um solche Waren handele, deren Einfuhr nach den einschlägigen Gemeinschaftsregelungen zur Abschöpfung führe, sondern auch, daß diese Waren vorschriftswidrig in das Gebiet der Gemeinschaft verbracht worden seien. Hier könne kein „vorschriftswidriges Verbringen" festgestellt werden, da es zum Zeitpunkt des Verbringens der Waren in das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland keine in Kraft befindliche, an das Überschreiten der innerdeutschen Grenze anknüpfende gemeinschaftsrechtliche oder nationale Vorschrift gegeben habe, die die zollamtliche Erfassung solcher Waren wie die, um die es hier gehe, geregelt hätte. Die von der Klägerin angeführte Verordnung Nr. 2252/90 enthalte für in ihren Anwendungsbereich fallende Waren nämlich keine verfahrensrechtlichen Vorschriften. Insbesondere sehe diese Verordnung keinerlei Kontrollmaßnahmen vor, die die Mitgliedstaaten hätten erlassen müssen, um die Erhebung der Abschöpfungen in all den Fällen zu gewährleisten, in denen mit einer Ausfuhrerstattung aus der Gemeinschaft ausgeführte Waren anschließend in die Bundesrepublik Deutschland verbracht würden. Zur Zeit der dem Sachverhalt zugrunde liegenden Ereignisse hat es nach Ansicht der Beklagten keine Vorschriften gegeben, gegen die ein Wirtschaftsteilnehmer bei der Einfuhr von Waren hätte verstoßen können. Dies schließe logischerweise eine Verpflichtung der deutschen Behörden zur Gewährleistung der Zahlung von Abschöpfungen aus.

21. Die Beklagte weist ferner darauf hin, daß sich auch über den Verweis in Artikel 2 der Verordnung Nr. 2252/90 auf die erwähnten Bestimmungen der Verordnung Nr. 1795/90 keine Förmlichkeiten ergäben, die zum Zeitpunkt des Verbringens der betreffenden Waren in das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland zu beachten gewesen wären. Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1795/90 sehe vor, daß im Warenverkehr zwischen der Gemeinschaft und der Deutschen Demokratischen Republik das gemeinschaftliche Versandverfahren anwendbar sei, und dieses Verfahren gelte aufgrund der Verordnung Nr. 2252/90 auch für landwirtschaftliche

Erzeugnisse. Im Gegensatz zur Auffassung der Kommission fänden die Bestimmungen der beiden Verordnungen auf den Handel zwischen der DDR und der Bundesrepublik Deutschland jedoch keine Anwendung, sondern ausschließlich auf den Handel zwischen der DDR und den übrigen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft. Dies lasse sich daraus ableiten, daß nach Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1795/90, der nach Artikel 2 der Verordnung Nr. 2252/90 auch für den Sektor Landwirtschaft gelte, „der Warenverkehr zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik als im Gebiet eines einzigen Mitgliedstaats durchgeführt [gilt]".

Die Beklagte macht im übrigen geltend, daß mit der Bildung einer „faktischen Wirtschaftsunion" zwischen den beiden deutschen Staaten aufgrund des am 1. Juli 1990 in Kraft getretenen Staatsvertrags kein Verstoß gegen Vorschriften über die Grenzabfertigung von Waren mehr denkbar gewesen sei. Unabhängig von der Herkunft der Waren hätten hinsichtlich der Butter, die aus dem freien Verkehr im Gebiet der DDR im August 1990 in das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland verbracht worden sei, keinerlei Maßnahmen zollrechtlicher Abfertigung oder Überwachung verfügt werden können.

22. Die Kommission trägt außerdem vor, daß die Abschaffung der Zollkontrollen an der Grenze zwischen den beiden deutschen Staaten für Waren, für die nach den genannten Vorschriften eine Abschöpfung hätte erhoben werden müssen, einen weiteren Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht darstelle. Bis zur Wiedervereinigung am 3. Oktober 1990 sei die Grenze zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR eine Außengrenze der Gemeinschaft geblieben, ohne daß sich an dieser Situation durch die einseitige Herstellung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen den beiden deutschen Staaten aufgrund des Staatsvertrags etwas habe ändern können. Die Verordnung Nr. 2252/90 lasse eine andere Lösung ausschließlich für die Waren zu, für die keine Abschöpfung habe erhoben werden können, weil sie zu einer der drei Kategorien nach Artikel 1 Absatz 2 gehört hätten. Die Bundesrepublik Deutschland sei daher für eine verfrühte Abschaffung der Kontrollen an ihren Grenzen verantwortlich.

Nach Auffassung der Kommission sollte mit der Verordnung Nr. 2252/90 ausdrücklich verhindert werden, daß das Verbringen von Erzeugnissen über die DDR in die Bundesrepublik Deutschland als Gemeinschaftsgebiet ohne Erhebung der Abschöpfung erfolgen könne. Die Kommission beruft sich insoweit auf den Wortlaut der oben wiedergegebenen fünften Begründungserwägung der Verordnung. Die Prüfung der Frage, ob die durch die Verordnung aufgestellten Bedingungen dafür, daß für Waren mit Ursprung in der DDR die Abschöpfungen ausgesetzt werden könnten, erfüllt seien, habe eindeutig die Aufrechterhaltung der Zollkontrollmaßnahmen erfordert. Für Waren, die nicht zu einer der drei Kategorien gehört hätten, hätten nach Ansicht der Kommission nämlich die Abschöpfungen nach den allgemeinen Vorschriften erhoben werden müssen, wofür die zollamtlichen Überwachungsmaßnahmen ihren Sinn behalten hätten. Die verfrühte Abschaffung sämtlicher Grenzkontrollen habe hingegen im Außenschutzsystem des Binnenmarktes eine Lücke verursacht, die diejenigen bewußt ausgenutzt hätten, die am Handel mit den fraglichen Waren beteiligt gewesen seien, wie sich aus den im März 1992 vom Zoll-

fahndungsamt Düsseldorf durchgeführten Ermittlungen ergebe. Die Kommission kommt daher zu dem Ergebnis, daß die Bundesrepublik Deutschland mit der verfrühten Abschaffung der Zollkontrollen beim Handel mit Butter zwischen den beiden deutschen Staaten einen Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht begangen habe, der der Nichterhebung der geschuldeten Abschöpfungen Vorschub geleistet und somit zu einem Schaden zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts geführt habe.

23. Die Bundesrepublik Deutschland entgegnet, der Verzicht auf Warenkontrollen bei Überschreiten der Grenze zwischen den beiden deutschen Staaten sei gerade der Zweck der Zoll- und Agrarunion zwischen der Gemeinschaft und der DDR gewesen. Die Schaffung dieser faktischen Union am 1. Juli 1990 (und am 1. August 1990 für die landwirtschaftlichen Erzeugnisse) sei nicht nur zwischen den beiden deutschen Staaten vereinbart, sondern von der Kommission bei Sitzungen mit Vertretern der deutschen Zollverwaltung und Kommissionsvertretern sogar ausdrücklich gefordert worden. Die Beklagte weist außerdem darauf hin, daß die einzigen Träger von Pflichten im Rahmen von Zollrechtsverhältnissen die Wirtschaftsbeteiligten sein könnten und nicht die Staaten. Daher könne zu Lasten des Staates kein Zollschuldrechtsverhältnis entstehen, weil er die Förmlichkeiten an der Grenze zwischen den beiden deutschen Staaten abgeschafft habe. Das angeblich nicht im Einklang mit den gemeinschaftlichen Verpflichtungen stehende Verhalten, das die Kommission der Bundesrepublik Deutschland vorwerfe, betreffe daher eine andere Ebene als sie für ein Zollschuldrechtsverhältnis typisch sei, nämlich die rechtlichen Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und einem Mitgliedstaat bzw. der DDR.

Zum Vorliegen der Vertragsverletzung

24. Bei der Prüfung der von der Kommission vorgebrachten Klagegründe ist zunächst festzustellen, daß der Sachverhalt, auf den sich diese Vorwürfe stützen, unbestritten ist. Im August 1990 wurde Butter, für die keine Abschöpfung aufgrund der einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Agrarpreisregelungen erhoben wurde, in das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland verbracht. Diese Waren kamen aus dem Gebiet der DDR, wohin sie aus den Niederlanden gelangt waren; dort waren dafür Ausfuhrerstattungen gewährt worden. Der Streit zwischen den am heutigen Verfahren beteiligten Parteien dreht sich um die Frage, ob die Nichterhebung der Abschöpfungen durch die Bundesrepublik Deutschland zum Zeitpunkt des Verbringens von Waren aus der DDR in ihr Gebiet im Licht der sich aus dem Vertrag und den Gemeinschaftsverordnungen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen mit Drittländern ergebenden Verpflichtungen ordnungsgemäß ist. Hinzu kommt — wobei es sich meiner Ansicht nach um einen Vorwurf handelt, der durch den erstgenannten in gewisser Weise absorbiert wird — die Behauptung eines Verstoßes gegen Gemeinschaftsbestimmungen auf dem Gebiet der Zollkontrollen — und somit der Verordnung Nr. 4151/88 — durch die verfrühte Abschaffung der Zollförmlichkeiten. Diese Abschaffung hat nach Auffassung der Kommission der Nichterhebung der geschuldeten Abschöpfungen bei der Einfuhr

der Butter in das Gebiet der Gemeinschaft Vorschub geleistet.

25. Obwohl ich nicht verhehle, daß die einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften sich nicht durch Klarheit auszeichnen, erscheinen mir doch die von der Kommission vorgebrachten Beanstandungen begründet. Die maßgebenden Gemeinschaftsbestimmungen verlangten zum Zeitpunkt des Verbringens der Butter in das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland die Beibehaltung der Zollkontrollen an der innerdeutschen Grenze. Vor der tatsächlichen Eingliederung der fünf früher zur DDR gehörenden Länder in die Bundesrepublik Deutschland, die mit dem Inkrafttreten des Einigungsvertrags [12] im Oktober 1990 erfolgte, war die DDR im Hinblick auf die Gemeinschaft rechtlich als Drittland anzusehen mit den logischen Konsequenzen für die Zollkontrollen im grenzüberschreitenden Warenverkehr und damit für die Anwendung der Vorschriften über die Erhebung der Agrarabschöpfungen. Mögliche Umgehungen der allgemeinen Regelung können offensichtlich nicht aus der Anwendung des genannten Staatsvertrags hergeleitet werden, der mit Wirkung vom 1. Juli 1990 eine Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen den beiden deutschen Staaten herstellt. Formal handelt es sich nämlich um ein zwischen einem Mitgliedstaat und einem Drittstaat geschlossenes Abkommen, an das die Gemeinschaft nicht gebunden sein kann, da sie nicht Vertragspartner ist. Folglich kann das Inkrafttreten dieses Abkommens als solches nicht bewirken, daß die gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen geändert oder neue Verpflichtungen zu Lasten der Gemeinschaft geschaffen würden. Letztlich galten für die Beziehungen zwischen der DDR und der Gemeinschaft weiter die einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen: im vorliegenden Fall die allgemeinen Vorschriften über die Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse aus Drittländern.

26. Tatsächlich hat die Gemeinschaft unter Berücksichtigung des Staatsvertrags [13] und im Hinblick auf die Ausweitung der Geltung des Gemeinschaftsrechts auf die fünf Länder der ehemaligen DDR Übergangsregelungen geschaffen, die für Waren mit Ursprung in der ehemaligen DDR zum Teil Abweichungen von der allgemeinen Regelung der zollrechtlichen Behandlung von Waren aus Drittstaaten vorsahen. Nach Artikel 2 Absatz 1 der Ratsverordnung Nr. 2060/90 wird unter bestimmten Bedingungen die Erhebung von Abschöpfungen sowie die Anwendung sonstiger Abgaben und mengenmäßiger Beschränkungen sowie von Maßnahmen gleicher Wirkung, die sich aus der gemeinsamen Regelung für die landwirtschaftlichen Erzeugnisse gemäß Anhang II des EG-Vertrags ergeben, ausgesetzt. Nachdem die Kommission festgestellt hatte, daß die vom Rat aufgestellten Bedingungen erfüllt waren, beschränkte sie mit der weiteren Verordnung Nr. 2252/90 diese Aussetzung auf die in Artikel 1 Absatz 2 genannten Erzeugnisse, und zwar solche, die „vollständig in der Deutschen Demokratischen Republik gewonnen oder hergestellt wurden", die „mit einer der Gemeinschaftsabschöpfung entsprechenden Abschöpfung in die Deutsche Demokratische Republik eingeführt und dort zum freien Verkehr

12 — Somit hat sich die Geltung des Gemeinschaftsrechts nach den Bestimmungen über den räumlichen Geltungsbereich der Verträge (Artikel 227 EG-Vertrag, nach Änderung jetzt Artikel 299 EG; Artikel 79 EGKS-Vertrag; Artikel 198 Euratom-Vertrag) erst ab diesem Zeitpunkt automatisch auf das neue Gebiet ausgeweitet.

13 — Der Vertrag ist in der ersten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1794/90 und in der dritten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2060/90 genannt.

abgefertigt wurden" oder die „aus der Gemeinschaft ohne Ausfuhrerstattung in die Deutsche Demokratische Republik eingeführt und dort zum freien Verkehr abgefertigt wurden".

Im vorliegenden Fall fällt die Einfuhr der Butter jedoch unter keinen der aufgeführten Tatbestände. Obwohl sie aus der Gemeinschaft (den Niederlanden) in die Deutsche Demokratische Republik eingeführt und dort zum freien Verkehr abgefertigt wurden, wurden für diese Ware in den Niederlanden Ausfuhrerstattungen gewährt. Es liegt somit auf der Hand, daß sie nicht zu den Waren gehörte, für die nach Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2252/90 die Abschöpfungen ausgesetzt werden konnten.

27. Die Beklagte trägt jedoch vor, daß den genannten Vorschriften keine Wirkung erga omnes zukomme, sondern daß sie ausschließlich die Beziehungen zwischen der DDR und den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft außer der Bundesrepublik Deutschland beträfen. Sie meint mit anderen Worten, daß die geltenden Gemeinschaftsvorschriften zu dem Zeitpunkt, als die streitigen Waren die innerdeutsche Grenze überschritten hätten, für die Waren, die im Transit aus dem Gebiet der DDR in das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland gelangt seien, keinerlei Zollförmlichkeiten verlangt hätten. Nach ihrer Auffassung folgt dieses Ergebnis aus Artikel 2 der Verordnung Nr. 2252/90, wonach die „Artikel 2 bis 5 der Verordnung (EWG) Nr. 1795/90 ... auf den Warenverkehr mit den in Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2060/90 genannten Erzeugnissen und Waren zwischen der Gemeinschaft und der Deutschen Demokratischen Republik anwendbar [sind]" [14]. Diese Bestimmung verweise auf Artikel 2 der Verordnung Nr. 1795/90, insbesondere auf Absatz 3 dieser Vorschrift, wonach der Warenverkehr zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR als im Gebiet eines einzigen Mitgliedstaats durchgeführt gelte.

28. Ich halte die Auslegung der geltenden Gemeinschaftsvorschriften durch die Beklagte nicht für richtig. Der Hinweis in Artikel 2 der Verordnung Nr. 2252/90 auf Artikel 2 der Verordnung Nr. 1795/90 in Wirklichkeit scheint mir vielmehr nur für die Waren zu gelten, die unter die in Artikel 1 der erstgenannten Verordnung aufgeführten Kategorien fallen, d. h. für diejenigen, für die beim Überschreiten der innerdeutschen Grenze keine Abschöpfungen erhoben wurden. Anders gesagt waren die Übergangsvorschriften für den Handel mit Erzeugnissen aus Landwirtschaft und Fischerei zwischen den beiden deutschen Staaten strenger und einschränkender als diejenigen, die für die anderen Erzeugnisse im Sinne der Verordnung Nr. 1795/90 galten. Wie in den Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 2252/90 erwähnt, ist die Beschränkung der Aussetzung der Abschöpfungen — die sich nicht aus der allgemeinen Regelung des Warenverkehrs in der Übergangszeit zwischen der DDR und der Gemeinschaft ergibt — durch die Notwendigkeit begründet, daß „Erzeugnisse, für die ein anderes Preisniveau als in der Gemeinschaft besteht, nicht abschöpfungsfrei in die Gemeinschaft eingeführt werden". Bei genauem Hinsehen handelt es sich um eben die Situation, zu der es in der vorliegenden Rechtssache gekommen ist, in der die Waren mit Ursprung in der Ge-

14 — Ich erinnere daran, daß es sich dabei um die in Anhang II des EG-Vertrags aufgeführten landwirtschaftlichen Erzeugnisse sowie um Waren handelt, die aus der Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse stammen.

meinschaft wieder in den Gemeinsamen Markt verbracht wurden und für sie zugleich sowohl die Ausfuhrerstattung im Hinblick auf das Verbringen auf den Markt eines Drittlandes gewährt wurde als auch beim Eintritt in das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland die Erhebung der Abschöpfungen unterblieb.

Mit einer anderen Betrachtungsweise würden aus der Kommissionsverordnung für die aus der DDR eingeführten landwirtschaftlichen Erzeugnisse zwei unterschiedliche Regelungen herausgelesen: Eine erste, den Handel zwischen der DDR und den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft außer der Bundesrepublik Deutschland betreffende Regelung würde die Aussetzung der Erhebung der Abschöpfungen und damit die Anwendung der innergemeinschaftlichen Übergangsregelung umfassen, wenn bestimmte, in Artikel 1 Absatz 2 aufgeführte Umstände vorlägen; lägen diese Umstände nicht vor, würden die Abschöpfungen erhoben. Nach einer zweiten, ausschließlich für den Handel zwischen einem Mitgliedstaat der Gemeinschaft (der Bundesrepublik Deutschland) und der DDR geltenden Regelung wäre der Verkehr sämtlicher Waren einschließlich landwirtschaftlicher Erzeugnisse als im Gebiet eines einzigen Mitgliedstaats durchgeführt anzusehen gewesen. Ich bin jedoch erstens der Meinung, daß eine solche Unterscheidung klar aus dem Wortlaut der Verordnung über die Behandlung landwirtschaftlicher Erzeugnisse hätte hervorgehen müssen, die sich jedoch statt dessen ausdrücklich auf den Warenverkehr zwischen der Gemeinschaft (als ganzer) und der Deutschen Demokratischen Republik als eigenständigem Völkerrechtssubjekt bezieht; einem allgemeinen Hinweis auf eine frühere Verordnung kann sie nicht entnommen werden. Zweitens weise ich darauf hin, daß diese Auslegung letztlich Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2252/90 seines Regelungsgehalts zu berauben droht, da alle Erzeugnisse im Transit aus der DDR in die Bundesrepublik Deutschland beim Überschreiten der innerdeutschen Grenze nicht nur in den Genuß der vollständigen Abschaffung der Abschöpfungen gelangt wären, sondern dann auch, nachdem sie einmal in das Gebiet der Gemeinschaft gelangt wären, von der Regelung in den Artikeln 9 ff. EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 23 ff. EG) über den freien Warenverkehr hätten profitieren können.

29. Ich bin daher der Meinung, daß der Verweis auf Artikel 2 der Verordnung Nr. 1795/90 zutreffend als Einbeziehung der in Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2252/90 enthaltenen Vorschrift auszulegen ist: Die gemeinschaftliche Transitregelung für die Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und der DDR und die Fictio iuris der Behandlung des Gebietes der beiden deutschen Staaten als das eines einzigen Mitgliedstaats (mit der Folge, daß für diesen Handel die interne Transitregelung ausgeschlossen ist) können nur auf die Erzeugnisse bezogen werden, die bei der Einfuhr aus der DDR von der Aussetzung der Abschöpfungen profitieren, d. h. auf die Erzeugnisse, die vollständig in der DDR gewonnen oder hergestellt, mit einer der Gemeinschaftsabschöpfung entsprechenden Abschöpfung dorthin eingeführt und dort zum freien Verkehr abgefertigt oder schließlich aus der Gemeinschaft ohne Ausfuhrerstattung in die DDR eingeführt und dort zum freien Verkehr abgefertigt worden waren. Für die Erzeugnisse, die keiner der drei gerade genannten Kategorien zuzuordnen waren, hätten beim Verbringen aus der DDR in die Gemeinschaft

(in ihrer Gesamtheit) die Abschöpfungen erhoben werden müssen.

30. Zurückzuweisen ist ferner das Vorbringen der Beklagten, die Verordnung Nr. 2252/90 enthalte keine verfahrensrechtlichen Vorschriften für die zollamtliche Erfassung der in den Anwendungsbereich dieses Rechtsakts fallenden Waren. Um diesen Einwand zu entkräften, genügt die Feststellung, daß diese Verordnung mit dem Zugeständnis, daß bei Vorliegen bestimmter Bedingungen die Abschöpfungen für das Verbringen landwirtschaftlicher Erzeugnisse aus der DDR in die Bundesrepublik Deutschland ausgesetzt werden können, nichts anderes tut, als eine Ausnahme von den allgemeinen Vorschriften über die zollrechtliche Behandlung landwirtschaftlicher Erzeugnisse aus Drittländern einzuführen. Es liegt auf der Hand, daß jenseits des Anwendungsbereichs der Ausnahmebestimmung die allgemeinen Vorschriften in Kraft bleiben.

31. Zudem ist zu bemerken, daß der Verstoß gegen die Gemeinschaftsrechtsbestimmungen auf dem Gebiet der Zollförmlichkeiten für das Verbringen von Waren aus Drittländern durch die Bundesrepublik Deutschland nicht dadurch geheilt werden kann, daß die rechtsgrundlos als Ausfuhrerstattung in einem anderen Mitgliedstaat (hier in den Niederlanden) zuerkannten Beträge möglicherweise zurückerlangt werden. Die Beklagte verweist u. a. auf die Entscheidung eines niederländischen Gerichts, das die Rechtmäßigkeit der Rückforderung der bei der Ausfuhr zu Unrecht erhaltenen Erstattungen durch die niederländischen Verwaltungsbehörden bestätigt habe.

Um diesen Einwand zu entkräften, genügt folgende Bemerkung. Wenn es so ist, daß in dem sich aus der Verordnung Nr. 2252/90 ergebenden System die Aussetzung der Erhebung der Abschöpfungen davon abhängt, daß für diese Waren nicht zuvor eine Ausfuhrerstattung gewährt worden ist, dann kann eine Rückerlangung der zu Unrecht gewährten Erstattungen nach Jahren nicht dazu führen, daß das Verhalten des Mitgliedstaats nachträglich zulässig wird. Der der Bundesrepublik Deutschland angelastete Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht hat nämlich zu einem ganz bestimmten Zeitpunkt stattgefunden, nämlich als die streitigen Waren, obwohl sie zu keiner der in der Verordnung Nr. 2252/90 genannten Kategorien gehörten, in das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland verbracht wurden, ohne daß dieser Staat die Zahlung der zollrechtlichen Abschöpfungen überwacht hätte. Eine Rückerlangung der bei der Ausfuhr der Ware als Erstattung rechtsgrundlos gezahlten Beträge kann den von der Bundesrepublik Deutschland begangenen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht nicht ex tunc heilen.

Im übrigen ist — um auf das Argument der Bundesrepublik Deutschland einzugehen, daß dem Gemeinschaftshaushalt kein Schaden entstanden sei, wenn die bei der Ausfuhr in den Niederlanden rechtsgrundlos gewährte Erstattung einmal zurückerlangt sei — noch hinzuzufügen, daß im Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 226 EG das Urteil des Gerichtshofes, mit dem ein Verstoß gegen eine gemeinschaftliche Verpflichtung festgestellt wird, es der freien Entscheidung des Mitgliedstaats überläßt, die Maßnahmen festzulegen, die er konkret ergreifen will, um dem Urteil des Gerichtshofes nachzukommen. Im vorliegenden Fall hat der von der Bundesrepublik Deutschland begangene Verstoß gegen das Gemeinschafts-

recht sicherlich zu einem Schaden zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts geführt. Es obliegt jedoch dem betreffenden Mitgliedstaat, zu beurteilen, ob die ordnungsgemäße Durchführung des Urteils des Gerichtshofes die Verpflichtung umfaßt, den Betrag der Abschöpfungen an die Kommission zu zahlen, der bei der Einfuhr der fraglichen Butter aus Drittländern nicht erhoben worden ist [15]. Die von dem Mitgliedstaat vorgenommene Beurteilung der Frage, welche Maßnahmen zur Durchführung des Urteils des Gerichtshofes erforderlich sind, kann ihrerseits Gegenstand einer Untersuchung durch die Kommission und gegebenenfalls eines neuen Vertragsverletzungsverfahrens gemäß Artikel 171 EG-Vertrag (jetzt Artikel 228 EG) sein. Ich bin daher der Meinung, daß dies nicht der Ort ist, zu entscheiden, welches die konkreten Folgen aus dem die Vertragsverletzung der Bundesrepublik Deutschland feststellenden Urteil sein müssen.

32. Somit halte ich auch den zweiten von der Kommission vorgebrachten Klagegrund für stichhaltig. Ich erinnere daran, daß die Kommission der Bundesrepublik Deutschland vorwirft, die Zollförmlichkeiten für die Waren, für die nach der Verordnung Nr. 2252/90 eine Abschöpfung zu erheben war, verfrüht abgeschafft zu haben. Die deutsche Regierung hält dem entgegen, die Abschaffung der Zollförmlichkeiten sei auf die Herstellung einer faktischen Zoll- und Agrarunion zwischen den beiden deutschen Staaten am 1. Juli 1990 als Folge des Inkrafttretens des Staatsvertrags zurückzuführen. Hierzu genügt der Hinweis, daß ein einseitiges Verhalten eines Mitgliedstaats auf völkerrechtlicher Ebene (im vorliegenden Fall der Abschluß eines Abkommens mit einem Drittland, als das die DDR bis zum 3. Oktober 1990 anzusehen war) nicht den Verstoß gegen eine gemeinschaftliche Verpflichtung rechtfertigen kann. Nachdem geklärt ist, daß auch der Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR in den Anwendungsbereich der mit der Verordnung Nr. 2252/90 erlassenen Sondermaßnahmen fiel, ergibt sich daraus, daß die ordnungsgemäße Anwendung der in dieser Verordnung enthaltenen Vorschriften — insbesondere die Prüfung, ob die Waren zu einer der drei in Artikel 1 Absatz 2 genannten Kategorien gehören, mit der Folge, daß die Zahlung der Abgaben ausgesetzt wird, — offensichtlich die Aufrechterhaltung der in den einschlägigen Verordnungen vorgesehenen Außenschutzmechanismen der Gemeinschaft erforderten. Mit anderen Worten, die Bundesrepublik Deutschland hatte durch angemessene Zollkontrollen sicherzustellen, daß auch im innerdeutschen Handel keine Waren, die nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 2252/90 fielen, mit einer Befreiung von Abschöpfungen in das Gemeinschaftsgebiet verbracht werden konnten.

Ebenso erfolglos ist das Vorbringen der Beklagten, die Kommission habe durch ihr Verhalten den deutschen Behörden Anlaß gegeben, ihr eigenes Verhalten, insbesondere die Abschaffung der Zollförmlichkeiten bei Verbringung der Waren über die innerdeutsche Grenze, für rechtmäßig zu halten. Aber selbst wenn man annehmen will, daß bei den von der Beklagten erwähnten Zusammenkünften einige Kommissionsbeamte das Verhalten der deutschen Behörden ausdrücklich als rechtmäßig beurteilt haben —

15 — Ich weise darauf hin, daß die Kommission zu Recht nicht beantragt hat, die Bundesrepublik Deutschland zur Zahlung der nicht erhobenen Beträge zu verurteilen, sondern nur beantragt hat, festzustellen, daß sie ihren gemeinschaftlichen Verpflichtungen nicht nachgekommen ist. Ich bin daher der Meinung, daß jede Behandlung der Frage, ob im Rahmen des Systems, das sich aus den bei der Darstellung des Sachverhalts genannten Verordnungen ergibt, der Mitgliedstaat verpflichtet ist, selbst für die Zahlung des Betrages, der von dem Wirtschaftsteilnehmer bei der Einfuhr der streitigen Erzeugnisse zu zahlen gewesen wäre, an die Kommission zu sorgen, über den Streitgegenstand hinausginge.

es handelt sich jedoch um Umstände, die offenbar nicht hinreichend nachgewiesen und von der Klägerin jedenfalls bestritten worden sind, — ist insoweit lediglich darauf hinzuweisen, daß, wie der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung hervorgehoben hat, „die Kommission, abgesehen von den Fällen, in denen ihr solche Befugnisse ausdrücklich eingeräumt werden, nicht berechtigt [ist], Garantien hinsichtlich der Vereinbarkeit eines bestimmten Verhaltens mit dem Vertrag zu geben. Keinesfalls hat sie die Befugnis, gegen den Vertrag verstoßende Verhaltensweisen zu genehmigen“ [16]. Dies gilt sowohl für das Verhalten von einzelnen wie auch für das Verhalten der Mitgliedstaaten.

33. Im Ergebnis bin ich der Meinung, daß die Verordnungen, die in der Zeit unmittelbar vor der Eingliederung der DDR in die Bundesrepublik Deutschland den Verkehr landwirtschaftlicher Erzeugnisse mit der DDR regelten, in allen Mitgliedstaaten einschließlich der Bundesrepublik Deutschland hätten angewandt werden müssen: Offensichtlich nimmt kein Artikel der Verordnungen die Bundesrepublik Deutschland von deren Anwendung aus. Der Umstand, daß es, wie die Bundesrepublik Deutschland vorträgt, zur Zeit der dem Sachverhalt zugrunde liegenden Ereignisse an der innerdeutschen Grenze keine Kontrollen mehr gegeben habe, ist ohne Bedeutung; es handelt sich dabei vielmehr gerade um das mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbare Verhalten, das die Nichterhebung der für die betreffenden Waren geschuldeten Abschöpfung zugelassen hat. Es ist ebenso klar, daß das Inkrafttreten des Staatsvertrags zwischen den beiden deutschen Staaten nicht zu einer Befreiung der Bundesrepublik Deutschland von ihren gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen führen konnte. Bis zur politischen Vereinigung am 3. Oktober 1990 blieb die innerdeutsche Grenze eine Außengrenze der Gemeinschaft, auch wenn für sie eine Sonderregelung galt. In Anwendung der Verordnung Nr. 2252/90 hätte die Bundesrepublik Deutschland prüfen müssen, ob die über die DDR in ihr Gebiet eingeführten Waren den an die Aussetzung der Abschöpfungen gestellten Anforderungen entsprachen. Im Fall der niederländischen Butter hätte eine Abschöpfung erhoben werden müssen, da es sich um ein Erzeugnis handelte, das, nachdem dafür eine Ausfuhrerstattung gewährt worden war, aus der Gemeinschaft in die Deutsche Demokratische Republik eingeführt und dort zum freien Verkehr abgefertigt worden war. Für die Feststellung der Vertragsverletzung durch die Bundesrepublik Deutschland ist es ohne Bedeutung, ob die Erstattung im Ursprungsland zurückgezahlt wird: Der Zeitpunkt, zu dem die Bundesrepublik Deutschland gegen ihre Verpflichtungen verstoßen hat, entspricht dem Augenblick, in dem die Erzeugnisse die innerdeutsche Grenze überschritten haben.

Ich stimme ferner dem Vorbringen der Kommission zu, daß die Abschaffung sämtlicher Zollkontrollen an der innerdeutschen Grenze unzulässig gewesen sei: Die Bundesrepublik Deutschland hat gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßen, indem sie verfrüht die Kontrollen an den Grenzen abgeschafft hat, die noch Außengrenzen der Gemeinschaft waren. Dies gilt auch unter Berücksichtigung der durch die Artikel 1 bis 3 der Verordnung Nr. 1795/90 gebildeten Regelung, auf die Artikel 2 der Verordnung Nr. 2252/90 verweist. Die Bundesrepublik Deutschland und die DDR gelten für die begrenzten Zwecke der gemeinschaftlichen Übergangsregelung ausschließlich für die Behandlung der Waren, die im Sinne des Artikels 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2252/90 nicht der Abschöpfung unterliegen, als einziger Mitgliedstaat.

16 — Urteile vom 15. Dezember 1995 in der Rechtssache C-415/93 (Bosman, Slg. 1995, I-4921, Randnr. 136) und vom 22. April 1999 in der Rechtssache C-340/96 (Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1999, I-2023, Randnr. 31).

Ergebnis

34. Aus den dargelegten Gründen ist der Klage der Kommission stattzugeben. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor,

— festzustellen, daß die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag verstoßen hat,

a) daß sie unter Mißachtung des Artikels 2 der Verordnung Nr. 2252/90 zugelassen hat, daß Waren aus der Deutschen Demokratischen Republik, für die in einem anderen Mitgliedstaat Ausfuhrerstattungen gewährt worden waren, in ihr Gebiet verbracht werden konnten, ohne daß eine dem Gemeinschaftspreisniveau entsprechende Abschöpfung erhoben wurde, und

b) daß sie alle Zollförmlichkeiten im innerdeutschen Warenverkehr abgeschafft und die zur Anwendung der Verordnung Nr. 2252/90 erforderlichen Maßnahmen nicht ergriffen hat;

— der Bundesrepublik Deutschland die Kosten des Rechtsstreits aufzuerlegen.