In der Rechtssache 46/82

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND, vertreten durch den Ministerrialrat im Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn, M. Seidel, und Rechtsanwalt J. Sedemund, Köln, als Prozeßbevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Kanzler der Botschaft der Bundesrepublik Deutschland, 20-22, avenue Émile-Reuter, Luxemburg,

Klägerin,

gegen

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes J. Sack, Zustellungsanschrift: O. Montalto, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

wegen Aufhebung der Entscheidung der Kommission (81/1034/EWG) vom 16. November 1981 (ABl. L 375, S. 7) über den von der Bundesrepublik Deutschland vorgelegten Rechnungsabschluß für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, für das Haushaltsjahr 1975 finanzierten Ausgaben, soweit die Kommission einen Betrag von 16 978 093,28 DM für die Zahlung von Währungsausgleichsbeträgen bei einzelstaatlichen Nahrungsmittelhilfelieferungen von Weizen und Weizenmehl sowie einen Betrag von 945,51 DM für die Zahlung von Beihilfen für die private Lagerhaltung von Tafelwein nicht zu Lasten des EAGFL übernommen hat,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten J. Mertens de Wilmars, der Kammerpräsidenten K. Bahlmann und Y. Galmot, der Richter P. Pescatore, O. Due, U. Everling und C. Kakouris,

Generalanwalt: S. Rozès
Kanzler: P. Heim

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, das Verfahren, die Anträge sowie die Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

Durch die angefochtene Entscheidung vom 16. November 1981, die der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den Europäischen Gemeinschaften am 3. Dezember 1981 zugestellt worden ist, hat die Kommission einen Gesamtbetrag von 32 894 745,37 DM von der Gemeinschaftsfinanzierung ausgeschlossen.

Die Nichtanerkennung dieses Betrages wurde in der Entscheidung selbst lediglich unter Hinweis auf Artikel 2 und 3 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 (ABl. L 94 vom 28. 4. 1970, S. 13) mit der generellen Feststellung begründet, die nicht anerkannten Erstattungen seien nicht nach den einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften vorgenommen worden.

Nach einer Aussetzung des Verfahrens vor dem Gerichtshof erzielten die Parteien teilweise Übereinstimmung und einigten sich auf eine deutliche Herabsetzung des streitigen Betrages von 16 978 093,28 DM laut Klageschrift auf jetzt 5 407 890,68 DM. In bezug auf die Beihilfen für die Lagerhaltung von Tafelwein im Betrag von 945,51 DM hat sich der Rechtsstreit erledigt, da sich die Parteien über diesen Punkt einigen konnten.

Somit betrifft der Rechtsstreit nach übereinstimmender Erklärung beider Parteien derzeit ausschließlich Währungsausgleichsbeträge, die im Verlauf des Haushaltsjahres 1975 für zwischen dem 1. Juli 1972 und dem 18. März 1975 aus öffentlichen Interventionsbeständen getätigte einzelstaatliche Nahrungsmittelhilfelieferungen von Weizen und Weizenmehl gezahlt wurden.

Für diese Lieferungen hatte die Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (nachfolgend Einfuhr- und Vorratsstelle genannt) innerhalb der vorgeschriebenen Fristen bei dem für die Auszahlung von Ausfuhrerstattungen und Währungsausgleichsbeträgen zuständigen Hauptzollamt Hamburg-Jonas die Unterlagen für die Auszahlung eingereicht, die jedoch keine ausdrücklichen Anträge auf Auszahlung der Währungsausgleichsbeträge enthielten.

Das Hauptzollamt entschied zunächst nur über die Ausfuhrerstattungen und lehnte insoweit in den meisten Fällen eine Zahlung mit der Begründung ab, zwischen November 1973 und März 1975 habe es keine Erstattungen gegeben.

Im Sommer 1975 bat die Einfuhr- und Vorratsstelle im Wege von Anträgen, die auf einfachen Kopfbögen geschrieben waren und nur einen, teilweise ausdrücklich auf die ursprünglichen Zahlungsunterlagen Bezug nehmenden Satz enthielten, um nachträgliche Auszahlung des Währungsausgleichs.

Auf diese Anträge hin erließ das Hauptzollamt die positiven Bescheide über die

Zahlung von Währungsausgleichsbeträgen und zahlte gemäß den einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften, insbesondere der Verordnung (EWG) Nr. 1463/73 der Kommission vom 30. Mai 1973 über Durchführungsbestimmungen für die Währungsausgleichsbeträge (ABl. L 146, S. 1) während des Haushaltsjahres 1975 insgesamt einen Betrag von 18 230 594 DM. Soweit die Anträge der Einfuhr- und Vorratsstelle auf Auszahlung von Währungsausgleichsbeträgen bei dem Hauptzollamt innerhalb der in Artikel 14 der Verordnung Nr. 1463/73 vorgesehenen Frist von sechs Monaten eingegangen waren, wurden diese Zahlungen von der Kommission zu Lasten des EAGFL übernommen.

Mit Ausnahme dieser Fälle, in denen sich die Beträge auf zusammen 1 252 500,72 DM beliefen, hat die Kommission die gemeinschaftliche Finanzierung dieser im nachhinein gezahlten Ausgleichsbeträge mit der Begründung abgelehnt, die nach deutschem Recht für die Auszahlung von Währungsausgleichsbeträgen vorgeschriebenen förmlichen Anträge seien nicht innerhalb der gemeinschaftsrechtlich festgelegten Fristen eingereicht worden. Insoweit liege ein Verstoß gegen Artikel 14 der Verordnung Nr. 1463/73 vor, der wie folgt lautet:

„Die Unterlagen über die Zahlung des Währungsausgleichsbetrags müssen, außer im Falle höherer Gewalt, innerhalb von sechs Monaten nach Erledigung der Zollförmlichkeiten hinterlegt werden; andernfalls wird der Beteiligte von dem Verfahren ausgeschlossen."

Die Anträge auf Währungsausgleichsbeträge müssen gemäß Artikel 13 der bereits erwähnten Verordnung eingereicht werden, der folgendes bestimmt:

„Der zu gewährende Währungsausgleichsbetrag wird nur auf schriftlichen Antrag des Beteiligten gezahlt. Die Mitgliedstaaten können hierzu einen besonderen Vordruck vorsehen."

Die ungefähr 200 Unterlagen über die Zahlung, die die Einfuhr- und Vorratsstelle beim Hauptzollamt zwischen Juli 1972 und März 1975 einreichte, wurden in Form von „Kontrollexemplar Nr. 5 (T 5)" genannten Formblättern vorgelegt, wie sie im gemeinschaftlichen Versandverfahren vorgeschrieben sind und von denen ein Muster im Anhang der Kommissionsverordnung Nr. 2315/69 (EWG) vom 19. November 1969 über den Gebrauch des gemeinschaftlichen Versandpapiers zur Durchführung gemeinschaftlicher Maßnahmen, die die Überwachung der Verwendung oder der Bestimmung der Waren vorsehen (ABl. L 295 vom 24. 11. 1969, S. 14) veröffentlicht ist. Artikel 1 dieser Verordnung lautet:

„Hängt die Anwendung einer gemeinschaftlichen Maßnahme auf dem Gebiet der Wareneinfuhr oder Warenausfuhr oder des Warenverkehrs innerhalb der Gemeinschaft von dem Nachweis ab, daß die betreffenden Waren der in der Maßnahme vorgesehenen oder vorgeschriebenen Verwendung oder Bestimmung zugeführt worden sind, so ist dieser Nachweis durch die Vorlage einer besonderen Ausfertigung Nr. 5 des gemeinschaftlichen Versandpapiers — nachstehend ‚Kontrollexemplar' genannt — zu erbringen."

Die eingereichten Unterlagen für die Zahlung wiesen in bezug auf die Währungsausgleichsbeträge Unterschiede auf:

— In bestimmten Fällen trugen die Kontrollexemplare Nr. 5 im Kopf den maschinenschriftlichen Vermerk „Ausgleichsbetrag Währung";

— in zahlreichen Fällen erwähnte das Kontrollexemplar in Spalte 106 die Bestimmungen der jeweils anwend-

baren Bekanntmachungen des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, die die nationalen Durchführungsbestimmungen über die Gewährung von Währungsausgleichsbeträgen enthalten;

— etwa ein Drittel der Kontrollexemplare Nr. 5 trug keinen ausdrücklichen Hinweis auf die Währungsausgleichsbeträge.

Nach Erhebung der Klage in der vorliegenden Rechtssache erklärte sich die Kommission bereit, die Zahlung von Währungsausgleichsbeträgen zu Lasten des EAGFL zu übernehmen, soweit diese vom Hauptzollamt in Fällen geleistet worden waren, in denen zwar kein förmlicher Antrag auf Zahlung vorlag, die Kontrollexemplare aber auf Währungsausgleichsbeträge verwiesen oder in der Spalte 106 die Bestimmungen der bereits erwähnten, jeweils anwendbaren Bekanntmachungen anführten. Auf diese Fälle entfällt ein Gesamtbetrag von 11 570 202,60 DM, wodurch sich die streitige Summe auf 5 407 890,68 DM ermäßigt.

Das schriftliche Verfahren hat bis auf die oben erwähnte Aussetzung, die es den Parteien ermöglichte, den Rechtsstreit teilweise auf gütlichem Weg beizulegen, seinen normalen Gang genommen.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Der Gerichtshof hat jedoch der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Kommission verschiedene Fragen gestellt.

II — Anträge der Parteien

Die *Regierung der Bundesrepublik Deutschland* beantragt unter Berücksichtigung der nach Erhebung der Klage vorgenommenen Änderungen,

— die Entscheidung der Kommission vom 16. November 1981 über den von der Bundesrepublik Deutschland vorgelegten Rechnungsabschluß für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, für das Haushaltsjahr 1975 finanzierten Ausgaben insoweit aufzuheben, als ein Betrag von 5 407 890,68 DM für die Zahlung von Währungsausgleichsbeträgen bei deutschen Nahrungsmittelhilfelieferungen von Weizen und Weizenmehl nicht zu Lasten des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft übernommen wurde;

— die Kommission zur Zahlung der Kosten des Verfahrens zu verurteilen.

Die *Kommission* beantragt:

— die Klage abzuweisen, soweit sich der Rechtsstreit nicht in der Hauptsache erledigt hat;

— der Klägerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

Die *Regierung der Bundesrepublik Deutschland* vertritt den Standpunkt, die Einreichung der vollständig ausgefüllten Kontrollexemplare könne als konkludenter Antrag auf Zahlung der Währungsausgleichsbeträge angesehen werden. Sie untermauert dies unter anderem insbesondere durch die folgenden Behauptungen:

— Aus den eingereichten Kontrollexemplaren sei bereits aufgrund der Art ihrer Ausfüllung hervorgegangen, daß es sich um die Ausfuhr erstattungsfähiger Ware gehandelt habe;

— sämtliche Voraussetzungen für die Auszahlung der Währungsausgleichsbeträge seien in den hier in Rede stehenden Fällen gegeben gewesen;

— die Einreichung der Ausfuhrerstattungsanträge unter Beifügung eines vollständig ausgefüllten Kontrollexemplars sei objektiv im gesamten Zeitraum von November 1973 bis März 1975 nur sinnvoll gewesen, wenn sie als Kundgabe des Willens zur Inanspruchnahme *aller* in Frage kommender Erstattungen verstanden worden sei, da auch der Einfuhr- und Vorratsstelle als Antragstellerin bekannt gewesen sei, daß Ausfuhrerstattungen seinerzeit nicht in Betracht gekommen seien;

— es sei reiner Formalismus, einen förmlichen Antrag auf Zahlung zu verlangen, wenn sich aus den eingereichten Unterlagen, insbesondere dem Ausfüllen von Rubriken, auf die es ohne die Erstattung gar nicht ankäme, ergebe, daß es sich um erstattungsfähige Ware handle, und wenn zugleich alle Angaben vorlägen, die zur Prüfung und Berechnung der Erstattung erforderlich seien;

— die Kommission selbst habe — was ihren Formalismus noch unterstreiche — diejenigen Währungsausgleichserstattungen anstandslos zu Lasten des EAGFL anerkannt, bei denen die Einfuhr- und Vorratsstelle zusätzlich zur erfolgten Einreichung des vollständig ausgefüllten Kontrollexemplars nichts mehr getan habe, als formlos um Erstattung der Währungsausgleichsbeträge zu bitten.

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland verweist auf die Urteile vom 6. Juni 1972 (Schlüter und Maack, Rechtssache 94/71, Slg. 1972, 307) und vom 22. Januar 1975 (Unkel, Rechtssache 55/74, Slg. 1975, 9), die beide Fälle beträfen, in denen die zuständige Behörde die Zahlung von Ausfuhrerstattungen abgelehnt habe, weil ein nach deutschem Recht vorgeschriebener förmlicher Erstattungsantrag nicht fristgerecht vorgelegt worden sei. In beiden Fällen habe der Gerichtshof entschieden, daß die Einreichung der vollständigen Unterlagen und Nachweise über die Erstattungsfähigkeit der Waren objektiv als ausreichender Erstattungsantrag anzusehen sei. Die diesen Urteilen zugrundeliegenden Erwägungen sind nach Auffassung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland im vorliegenden Verfahren unmittelbar anwendbar. Dies ergebe sich zum einen aus der gleichen Struktur der Erstattungsverfahren, im vorliegenden Fall noch zusätzlich daraus, daß Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1463/73 für den Handel mit Drittländern ausdrücklich die Bestimmungen über die Gewährung von Ausfuhrerstattungen für anwendbar erkläre. Die beiden angeführten Urteile zeigten, daß in dem Ausfüllen der Rubriken des Kontrollexemplars objektiv eine hinreichende Kundgabe des Willens, die Erstattung in Anspruch zu nehmen, zu sehen sei. Im übrigen betont die Regierung der Bundesrepublik Deutschland, nach der Randnummer 11 der Entscheidungsgründe des bereits erwähnten Urteils Schlüter könnten die Mitgliedstaaten zwar aus Gründen des Dienstbetriebs ihrer Verwaltungen die Ausführer verpflichten, auch noch einen Antrag in der vom innerstaatlichen Recht vorgeschriebenen Form einzureichen, sie könnten aber die Nichteinhaltung der Verpflichtung nicht mit der Sanktion des Wegfalls des Erstattungsanspruchs bewehren.

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland macht ferner geltend, für die Auslegung einer Willenserklärung könne es nicht darauf ankommen, wie der Erklärungsempfänger diese subjektiv

verstehe. Dieser Grundsatz liege auch den Entscheidungen des Gerichtshofes in den erwähnten beiden Rechtssachen zugrunde; auch dort habe das Hauptzollamt die Ausgangsbescheinigungen beziehungsweise Kontrollexemplare der Ausführer nicht als Anträge auf Ausfuhrerstattungen behandeln wollen, dennoch habe der Gerichtshof anerkannt, daß diese Dokumente als Anträge gelten.

Nach Ansicht der Regierung der Bundesrepublik Deutschland ist es ohne Bedeutung, daß die Einfuhr- und Vorratsstelle die fraglichen Bescheide nicht angefochten hat. Die unterlassene Anfechtung der ergangenen Ausfuhrerstattungsbescheide besage nichts für die Auslegung der Antragsunterlagen. Zunächst könne die bloße Tatsache, daß gegen die teilweise Nichtbescheidung des Antrags kein Rechtsmittel eingelegt worden sei, den durch Auslegung zu ermittelnden objektiven Erklärungswert der Antragsunterlagen nicht mehr aufheben. Vor allem lasse aber das deutsche Verwaltungsverfahrensrecht überhaupt keinen Raum für die Anfechtung der positiven Ausfuhrerstattungsbescheide. In einem positiven Bescheid, der sich nur mit einem Teil des Antragsbegehrens befasse, könne keine konkludente Abweisung des nicht positiv beschiedenen Teils gesehen werden. Dieser weitergehende Teil des Antrags bleibe vielmehr noch bei der Behörde anhängig, bis über ihn ausdrücklich — positiv oder negativ — entschieden sei. Daraus ergebe sich, daß der zunächst ergangene positive (Teil-)Bescheid nicht mit einem Rechtsmittel angegriffen werden könne.

Bezugnehmend auf die vorstehend dargelegten Argumente und die Rechtsprechung des Gerichtshofes ist die Regierung der Bundesrepublik Deutschland der Ansicht, daß die Einreichung der vollständig ausgefüllten Kontrollexemplare auch in den Fällen als konkludenter Antrag auf Erstattung der — objektiv zu beanspruchenden — Währungsausgleichsbeträge zu werten sei, in denen die Kommission dies nicht anerkannt habe, das heißt in den Fällen, in denen die Exemplare keinen mittelbaren oder unmittelbaren Hinweis auf Währungsausgleichsbeträge enthielten.

Sollte der Gerichtshof die gemeinschaftsrechtlichen Formerfordernisse für einen Erstattungsantrag restriktiver auslegen, müßte die Frage der Anlastung jedenfalls noch im Lichte des auch im Gemeinschaftsrecht anerkannten Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes überprüft werden.

Die Bundesregierung betont in diesem Zusammenhang, daß es sich in der vorliegenden Rechtssache um einen — von der Kommission aufgrund einer erst drei Jahre später stattfindenden Prüfung aus Anlaß des Rechnungsabschlusses gerügten — formalen Fehler handle, der die materiellen Grundlagen des Anspruchs völlig unberührt lasse. In einem solchen Fall sei es mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht vereinbar, wenn trotz der Erfüllung sämtlicher materieller Voraussetzungen eine besonders strenge Auslegung einer bloßen Form- und Verfahrensvorschrift dazu führe, einem Mitgliedstaat erhebliche finanzielle Lasten aufzubürden, die nach materiellem Gemeinschaftsrecht vom EAGFL zu übernehmen seien. Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland beruft sich insoweit auf das Urteil des Gerichtshofes vom 21. Juni 1979 (Rechtssache 240/78, Produktschap voor Vee en Vlees, Slg. 1979, 2137).

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland führt aus, im Unterschied zum Sachverhalt in der erwähnten Rechtssache 240/78 handle es sich im vorliegenden Fall nicht um die feststehende Nichtbeachtung eines formalen Erfordernisses, sondern darum, ob im

Wege der Auslegung überhaupt ein Verstoß gegen ein gemeinschaftsrechtliches Formerfordernis festzustellen sei. Wenn mehrere Auslegungen einer bestimmten Vorschrift möglich seien, sei diejenige zu wählen, die dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz am ehesten gerecht werde.

Schließlich weist die Regierung der Bundesrepublik Deutschland auf das Gleichbehandlungsgebot hin. Die Kommission, so behauptet sie, habe allen anderen Mitgliedstaaten die Gemeinschaftsfinanzierung von Nahrungsmittelhilfelieferungen zugestanden. Wenn nicht in allen übrigen Mitgliedstaaten wie im deutschen Recht formelle Anträge für die Erstattung verlangt würden, liege aufgrund der Nichtanerkennung der tatsächlich gezahlten deutschen Erstattungsanträge eine Diskriminierung der deutschen Ausführer vor. Ein solches Ergebnis sei mit dem gemeinschaftsrechtlichen Gleichbehandlungsgebot in der im Bereich der Erstattungen vom Gerichtshof vorgegebenen Ausprägung nicht vereinbar (siehe das bereits erwähnte Urteil 94/71).

Die *Kommission* erkennt an, daß in der Rücksendung des Dokuments „T 5" ein schriftlicher Antrag auf Gewährung der Ausfuhrerstattung im Sinne des Gemeinschaftsrechts liege, wenn die Angaben auf dem Dokument klar erkennen ließen, daß es sich um eine erstattungsfähige Ware handle. Sie sieht keine Hindernisse, diese Rechtsprechung auf die Währungsausgleichsbeträge zu übertragen.

Im vorliegenden Fall sei jedoch die Verwendung besonderer Vordrucke durch Artikel 13 Satz 2 der Verordnung Nr. 1463/73 ausdrücklich gestattet, und dies zeige, so betont die Kommission, daß ihre Verwendung hier nicht nur auf der allgemeinen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten beruhe, das Verfahren zu regeln, soweit dies nicht im Gemeinschaftsrecht selbst geschehen sei.

Die Kommission habe bei ihrer Entscheidung jedoch nicht auf diese Besonderheiten des Falles abgestellt. Nach ihrer Ansicht bleibt entscheidend, daß die Einfuhr- und Vorratsstelle es nicht nur unterlassen habe, den Willen zur Beantragung von Währungsausgleichsbeträgen zu äußern, sondern im Gegenteil den Willen zum Ausdruck gebracht habe, einen solchen Antrag *nicht* zu stellen. Der Grundsatz, daß Währungsausgleichsbeträge nicht von Amts wegen, sondern nur auf Antrag gezahlt werden, würde umgangen, wenn selbst in den Fällen solche Beträge gewährt würden, in denen der fehlende Wille des Betroffenen, solche Beträge zu beantragen, eindeutig feststehe. Andernfalls hätte das Antragserfordernis überhaupt keinen Sinngehalt mehr und würde der Grundsatz der Zahlung von Amts wegen gelten. Eine spätere Änderung des Willens könne nur noch beachtlich sein, soweit sie zu einem Antrag innerhalb der vorgesehenen Frist führe.

Nach Ansicht der Kommission erklärt sich die Tatsache, daß in zwei von drei Fallgruppen die Dokumente „T 5" die Währungsausgleichsbeträge in der einen oder anderen Form erwähnen, allein durch die Einschaltung privater Firmen in die Abwicklung der Ausfuhren. Diese hätten die notwendigen Dokumente so ausgefüllt, wie sie dies im allgemeinen bei kommerziellen Ausfuhren tun. Die deutschen Behörden selbst hätten derartige Bezüge auf den Dokumenten mit aller Wahrscheinlichkeit nicht aufgeführt. Die verspätete Bezugnahme der deutschen Behörden auf diese Hinweise zeige ebenfalls, daß sie dies selbst nicht erwartet und erst in letzter Minute festgestellt hätten.

In bezug auf diese Fälle gehe die Kommission davon aus, daß die Zahlung des Währungsausgleichsbetrags grundsätzlich

in Betracht komme. Dies gründe sich darauf, daß dem Vertretenen (der Einfuhr- und Vorratsstelle) in diesen Fällen zugute komme, daß die von ihm bestellten Vertreter (die privaten Firmen) in seinem Namen mehr getan hätten, als seinem Willen entsprochen habe, nämlich rechtzeitig Anträge auf Zahlung von Währungsausgleichsbeträgen zu stellen.

Die Kommission nimmt an, die deutschen Behörden seien zunächst der Auffassung gewesen, es bestehe kein Anspruch auf Zahlung der Währungsausgleichsbeträge. Sie stützt diese Vermutung zum einen darauf, daß die Einfuhr- und Vorratsstelle nicht einen Antrag gemäß den gültigen nationalen Bestimmungen gestellt habe, und zum anderen darauf, daß ein solcher Antrag verspätet gestellt worden sei, woraus das Fehlen eines solchen innerhalb der vorgeschriebenen Fristen folge. Diese Vermutung werde dadurch untermauert, daß die fehlende Zahlung von Währungsausgleichsbeträgen zunächst widerspruchslos hingenommen worden sei.

Ganz offensichtlich werde der fehlende Wille der Einfuhr- und Vorratsstelle, Währungsausgleichsbeträge zu beantragen, dadurch, daß in einigen Fällen das Hauptzollamt zunächst auf die Ausfuhrerstattung den Währungskoeffizienten angewandt, dies jedoch wieder rückgängig gemacht habe, ohne daß die Änderungsbescheide einen Widerspruch der Einfuhr- und Vorratsstelle ausgelöst hätten. Schließlich nimmt die Kommission zur Kenntnis, daß das Hauptzollamt in seinen Bescheiden über die Gewährung von Währungsausgleichsbeträgen ausdrücklich erwähnt habe, daß die Anträge von der Einfuhr- und Vorratsstelle verspätet gestellt worden seien.

Die Kommission ist der Ansicht, die deutschen Behörden seien erst, als die Verordnung Nr. 456/75 durch Einfügung eines neuen Artikels 16a in die Verordnung Nr. 1463/73 fortan die Anwendung von Währungsausgleichsbeträgen (Erhebung und Gewährung) im innergemeinschaftlichen Handel und bei der Ausfuhr nach dritten Ländern, soweit bei nationalen Nahrungsmittelhilfemaßnahmen Erzeugnisse aus Interventionsbeständen geliefert worden seien, ausgeschlossen habe, darauf aufmerksam geworden, daß offenbar vor dem Inkrafttreten dieser Verordnung die Möglichkeit bestanden habe, Währungsausgleichsbeträge auch für Ausfuhren von landwirtschaftlichen Erzeugnissen im Rahmen nationaler Nahrungsmittelhilfelieferungen zu erhalten.

Sehe man also das Erfordernis, einen schriftlichen Antrag innerhalb einer fest bestimmten Frist stellen zu müssen, als rechtmäßig und insbesondere als verhältnismäßig an, so sei damit die Tatsache, ob jemand den Willen habe, einen Antrag zu stellen, beachtlich. Der fehlende Antragswille führe dann automatisch zur Nichtgewährung von Wähungsausgleichsbeträgen.

Im übrigen ist die Kommission nicht der Auffassung, sich auf eine zu enge oder zu formalistische Auslegung gestützt oder gegen das Übermaßverbot verstoßen zu haben.

Die Rechtsfrage, um die es im vorliegenden Zusammenhang gehe, erschöpfe sich darin, ob in der Rücksendung des „T 5" ein Antrag selbst dann gesehen werden könne, wenn feststehe, daß der Betroffene an sich keinen Antrag auf Zahlung von Währungsausgleichsbeträgen habe stellen wollen.

Ferner weist die Kommission das Argument der Regierung der Bundesrepublik Deutschland zurück, wonach die Einreichung der vollständig ausgefüllten Kon-

trollexemplare nur sinnvoll gewesen sei, wenn sie die Erlangung von Währungsausgleichsbeträgen für den Zeitraum, in dem ein Anspruch auf Ausfuhrerstattungen nicht bestanden habe, bezweckt habe. Die Kommission bleibt insoweit dabei, daß ein solches Verhalten andere Gründe gehabt haben könne, wie zum Beispiel die Hingabe von Dokumenten zu statistischen Zwecken. Die Einreichung von Dokumenten von der Art des „T 5" könne dazu dienen, in jedem Fall „sicherzugehen".

Schließlich bemerkt die Kommission, in bezug auf andere Mitgliedstaaten, in denen sich die Frage der Annahme von Anträgen auf Zahlung von Währungsausgleichsbeträgen gestellt habe, habe sie die gleichen Grundsätze wie im vorliegenden Fall angewandt.

In ihrem Erwiderungsschriftsatz weist die *Regierung der Bundesrepublik Deutschland* die Auslegung der Kommission zurück, wonach für die Annahme eines Antrags auf Zahlung von Währungsausgleichsbeträgen entscheidend sei, ob die Einfuhr- und Vorratsstelle einen dahin gehenden subjektiven Willen geäußert habe. Nach der bereits erwähnten Rechtsprechung des Gerichtshofes komme es im Gegenteil nicht darauf an, ob sich aus den Dokumenten konkret der subjektive Wille des Antragstellers entnehmen lasse, Währungsausgleichsbeträge zu beantragen. Entscheidend sei vielmehr allein der objektive Erklärungsinhalt der eingereichten Unterlagen.

Folglich sei die Behauptung der Kommission, die Einfuhr- und Vorratsstelle habe angenommen, es stünde ihr im vorliegenden Fall kein Anspruch auf Zahlung von Währungsbeträgen zu, unerheblich.

In ihrer Gegenerwiderung wiederholt die *Kommission* ihre These, die einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofes könne nicht dahin verstanden werden, daß die Einreichung der Kontrollexemplare eine unwiderlegliche Vermutung für einen Antrag auf Zahlung der Währungsausgleichsbeträge begründe, vielmehr müsse die Auszahlung der Währungsausgleichsbeträge in den Fällen unterbleiben, in denen erkennbar sei, daß der betreffende Exporteur keinen Antrag auf Zahlung habe stellen wollen.

Die Kommission weist sodann das Argument der Regierung der Bundesrepublik Deutschland zurück, die Weigerung, die vom Hauptzollamt gezahlten Währungsausgleichsbeträge zu erstatten, verstoße gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Dieses Argument werde von der Regierung der Bundesrepublik Deutschland wohl im Hinblick auf die bedeutenden Beträge, um die es im vorliegenden Fall gehe, vorgebracht. Da jedoch auch die Regierung der Bundesrepublik Deutschland den Grundsatz nicht bestreiten wolle, daß nach dem Gemeinschaftsrecht die Auszahlung von Währungsausgleichsbeträgen davon abhängig gemacht werden könne, daß innerhalb bestimmter Fristen ein Antrag auf diese Leistungen gestellt werde, vermöge allein die Höhe der Beträge, um die es jeweils gehe, nicht zur Nichtigkeit der Regelung führen.

IV — Mündliche Verhandlung

In der Sitzung vom 17. Mai 1983 haben die Regierung der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch Rechtsanwalt J. Sedemund, und die Kommission, vertreten durch Herrn J. Sack, mündlich zur Sache verhandelt.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 4. Oktober 1983 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Die Bundesrepublik Deutschland hat mit Klageschrift, die am 8. Februar 1982 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 Absatz 1 EWG-Vertrag Klage erhoben auf Aufhebung der Entscheidung 81/1034 der Kommission vom 16. November 1981 über den von der Bundesrepublik Deutschland vorgelegten Rechnungsabschluß für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, für das Haushaltsjahr 1975 finanzierten Ausgaben (ABl. L 375, S. 7), soweit die Kommission einen Betrag von 16 978 093,28 DM für die Zahlung von Währungsausgleichsbeträgen bei einzelstaatlichen Nahrungsmittelhilfelieferungen von Weizen und Weizenmehl an Entwicklungsländer sowie einen Betrag von 945,51 DM für die Zahlung von Beihilfen für die private Lagerhaltung von Tafelwein nicht zu Lasten des EAGFL übernommen hat. Im Anschluß an Verhandlungen zwischen den Parteien während des schriftlichen Verfahrens erkannte die Kommission zu Lasten des EAGFL den Betrag für die Lagerhaltung von Tafelwein sowie einen Teilbetrag in Höhe von 11 570 202,60 DM der für die Währungsausgleichsbeträge geforderten Summe an, so daß zwischen den Parteien nur noch eine Summe von 5 407 890,68 DM im Streit ist.

2 Die fraglichen Währungsausgleichsbeträge wurden von der zuständigen deutschen Behörde, dem Hauptzollamt Hamburg-Jonas (nachfolgend: das Hauptzollamt), an die Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (nachfolgend: die Einfuhr- und Vorratsstelle) aufgrund von Anträgen gezahlt, die diese im August 1975 in Form von Zahlungsaufforderungen gestellt hatte. Diese Anträge bezogen sich auf Ausfuhren, die zwischen dem 1. Juli 1972 und dem 18. März 1975 erfolgt waren.

3 Anläßlich dieser Ausfuhren hatte die Einfuhr- und Vorratsstelle innerhalb der in Artikel 14 der Verordnung Nr. 1463/73 der Kommission vom 30. Mai 1973 über Durchführungsbestimmungen für die Währungsausgleichsbeträge (ABl. L 146, S. 1) vorgesehenen Frist von sechs Monaten Unterlagen für die Zahlung beim Hauptzollamt eingereicht. Diese Unterlagen enthielten das „Kontrollexemplar Nr. 5" genannte Dokument, das vorgeschrieben ist, wenn die Anwendung einer gemeinschaftlichen Maßnahme auf dem Gebiet der Warenausfuhr von dem Nachweis abhängt, daß die betreffenden Waren der in der Maßnahme vorgesehenen oder vorgeschriebenen Verwendung oder Bestimmung zugeführt worden sind. Ferner enthielten diese Unterlagen An-

träge auf Ausfuhrerstattungen, aber keinen ausdrücklichen Antrag der Währungsausgleichsbeträge.

4 Nach Empfang dieser Unterlagen zahlte das Hauptzollamt Ausfuhrerstattungen für die vor November 1973 erfolgten Ausfuhren, verweigerte diese jedoch für die Zeit danach, weil die gemeinschaftliche Regelung für nach dem November 1973 vorgenommene Ausfuhren keine Erstattung vorsehe. In bezug auf die Zahlung von Währungsausgleichsbeträgen traf das Hauptzollamt keine Entscheidung, bevor es im August 1975 die Zahlungsaufforderung erhalten hatte.

5 Die Kommission ist der Auffassung, dieses Fehlen von Anträgen und Bescheiden beruhe darauf, daß sowohl das Hauptzollamt als auch die Einfuhr- und Vorratsstelle davon ausgegangen seien, daß die vorgenommenen Ausfuhren keinen Anspruch auf Währungsausgleichsbeträge begründet hätten. Erst nach der Veröffentlichung der Verordnung Nr. 456/75 der Kommission vom 26. Februar 1975 (ABl. L 51, S. 5), mit der der Anspruch auf Währungsausgleichsbeträge für Nahrungsmittelhilfelieferungen für die Zukunft beseitigt worden sei, sei der Einfuhr- und Vorratsstellle und dem Hauptzollamt bewußt geworden, daß dieser Anspruch im Falle der bereits ausgeführten Lieferungen bestanden habe.

6 In bezug auf die mehr als sechs Monate vor den Zahlungsaufforderungen der Einfuhr- und Vorratsstelle erfolgten Ausfuhren vertrat die Kommission zur Zeit des Rechnungsabschlusses jedoch den Standpunkt, daß die nachträgliche Zahlung dieser Beträge gegen die genannte Verordnung Nr. 1463/73 verstoßen habe, weil deren Artikel 13 einen schriftlichen Antrag des Betroffenen verlange und dieser Antrag innerhalb derselben Frist von sechs Monaten, die Artikel 14 für die Einreichung der Zahlungsunterlagen vorschreibe, gestellt werden müsse. Die Kommission beschloß deshalb, diese Beträge nicht zu Lasten des EAGFL zu übernehmen.

7 Vor dem Gerichtshof hat sich die Bundesregierung insbesondere auf das Urteil vom 22. Januar 1975 (Robert Unkel, Rechtssache 55/74, Slg. 1975, S. 9) berufen, in dem der Gerichtshof entschieden hat, daß die Einreichung des Kontrollexemplars bei der für die Erstattungsgewährung zuständigen innerstaatlichen Stelle als Erstattungsantrag gilt, wenn das Kontrollexemplar Angaben enthält, die erkennen lassen, daß es erstattungsfähige Waren be-

trifft. Die Regierung ist der Auffassung, diese Rechtsprechung lasse sich auf das Gebiet der Währungsausgleichsbeträge übertragen, zumal Artikel 6 der zitierten Verordnung Nr. 1463/73 vorsehe, daß im Handel mit Drittländern die Bestimmungen über die Gewährung von Ausfuhrerstattungen für diese Beträge gälten. Die Regierung verweist ferner darauf, daß die Kontrollexemplare, die den von der Einfuhr- und Vorratsstelle eingereichten Zahlungsunterlagen beigefügt gewesen seien, alle für die Gewährung der Währungsausgleichsbeträge erforderlichen Angaben enthalten hätten.

8 Die Kommission bestreitet dieses letztere Vorbringen nicht und räumt ein, daß die angeführte Rechtsprechung auch auf die Währungsausgleichsbeträge angewandt werden könne. Deshalb habe sich die Kommission im Anschluß an die Verhandlungen während des schriftlichen Verfahrens bereiterklärt, die vom Hauptzollamt gezahlten Währungsausgleichsbeträge in all den Fällen zu Lasten des EAGFL zu übernehmen, in denen das Kontrollexemplar einen Hinweis auf diese Beträge oder auf die sie regelnden Vorschriften enthalten habe.

9 Für die übrigen Fälle bleibt die Kommission jedoch dabei, daß nicht von einem Antrag ausgegangen werden könne, da jeder Hinweis auf einen dahin gehenden Willen fehle. In diesen Fällen sei es sogar offensichtlich, daß die Einfuhr- und Vorratsstelle keine Anträge habe stellen wollen.

10 Hierzu ist zunächst zu bemerken, daß zwar das geordnete Funktionieren des komplizierten Systems der Währungsausgleichsbeträge das in Artikel 13 der zitierten Verordnung Nr. 1463/73 aufgestellte Erfordernis eines schriftlichen Antrags des Betroffenen rechtfertigt, daß dabei aber, wie der Gerichtshof bereits in bezug auf die Erstattungen in seinen Urteilen vom 6. Juni 1972 (Schlüter, Rechtssache 94/71, Slg. 1972, S. 307) und 22. Januar 1975 (Unkel, a. a. O.) ausgeführt hat, ein Formalismus, der über das zur wirksamen Kontrolle der Geschäfte Notwendige hinausgeht, vermieden werden muß.

11 Alsdann ist daran zu erinnern, daß während des größten Teils des fraglichen Zeitraums die Ausfuhr von Waren wie im vorliegenden Fall keinen Anspruch auf Ausfuhrerstattungen begründete. Deshalb ist die Einreichung der Zahlungsunterlagen bei der für die Gewährung von Erstattungen und Währungsausgleichsbeträgen zuständigen Stelle als vorsorglich und für alle Fälle erfolgt anzusehen. Unter diesen Umständen wäre es unzutreffend, das Fehlen

eines ausdrücklichen Antrags im Sinne eines Verzichts auf Beträge auszulegen, auf die der Marktteilnehmer nach den in den Zahlungsunterlagen enthaltenen Angaben Anspruch hatte.

12 Da zwischen den Parteien unstreitig ist, daß die Kontrollexemplare, die den von der Einfuhr- und Vorratsstelle eingereichten Zahlungsunterlagen beigefügt waren, Angaben enthielten, die erkennen ließen, daß es sich um Waren handelte, bei denen Währungsausgleichsbeträge gewährt werden, muß die Einreichung dieser Kontrollexemplare beim Hauptzollamt somit als einem schriftlichen Antrag auf Gewährung dieser Beträge gleichwertig angesehen werden.

13 Daraus folgt, daß die streitige Entscheidung in dem von der Bundesrepublik Deutschland geforderten Umfang aufzuheben ist.

Kosten

14 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Entscheidung 81/1034 der Kommission vom 16. November 1981 über den von der Bundesrepublik Deutschland vorgelegten Rechnungsabschluß für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, für das Haushaltsjahr 1975 finanzierten Ausgaben wird insoweit aufgehoben, als die Kommission es abgelehnt hat, einen Betrag von 5 407 890,68 DM für**

die Zahlung von Währungsausgleichsbeträgen bei Ausfuhrlieferungen im Rahmen der einzelstaatlichen Nahrungsmittelhilfe zu Lasten des genannten Fonds zu übernehmen.

2. Die Kommission trägt die Kosten des Verfahrens.

Mertens de Wilmars Bahlmann Galmot

Pescatore Due Everling Kakouris

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 9. November 1983.

Der Kanzler

Im Auftrag

H. A. Rühl

Hauptverwaltungsrat

Der Präsident

J. Mertens de Wilmars

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIMONE ROZÈS VOM 4. OKTOBER 1983 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter:

I — Sie sind mit einer am 8. Februar 1982 von der Bundesrepublik Deutschland gegen die Kommission der Europäischen Gemeinschaften erhobenen Klage befaßt, die auf die Aufhebung der Entscheidung 81/1034 vom 16. November 1981 gerichtet ist, mit der ein Betrag von 32 894 745,37 DM von der Finanzierung durch die Abteilung „Garantie" des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) ausgeschlossen worden ist.

Hierin waren die folgenden beiden Posten enthalten: 945,51 DM für die Zahlung von Beihilfen für die private Lagerhaltung von Tafelwein und 16 978 093,28 DM für die Zahlung von Währungsausgleichsbeträgen durch das zuständige Hauptzollamt (Hamburg-Jonas) für deutsche Nahrungsmittelhilfelieferungen von Weizen und Weizenmehl, die für Rechnung der nationalen Interventionsstelle durchgeführt worden waren.

Der Ausschluß ist angeblich damit begründet worden, daß der genannte Be-

1 — Aus dem Französischen übersetzt.