DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Bundesfinanzhof gemäß dessen Beschluß vom 25. Februar 1970 vorgelegten Fragen für Recht erkannt :

1. **Die Verordnung Nr. 950/68 des Rates vom 28. Juni 1968 ist dahin auszulegen, daß es den Mitgliedstaaten nicht erlaubt ist, verbindliche innerstaatliche Bestimmungen zu erlassen, welche die Tragweite der Verordnung oder ihrer Tarifstellen berühren.**

2. **Bei Fehlen einschlägiger, von der Gemeinschaft erlassener Bestimmungen sind die im „Abkommen über das Zolltarifschema für die Einreihung der Waren in die Zolltarife" vorgesehenen Erläuterungen und Tarifavise maßgebliche Erkenntnismittel für die Auslegung der Positionen des Gemeinsamen Zolltarifs.**

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 8. Dezember 1970.

Lecourt Donner Trabucchi

Monaco Mertens de Wilmars Pescatore Kutscher

Luxemburg, den 8. Dezember 1970

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
R. Lecourt

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS KARL ROEMER VOM 17. NOVEMBER 1970

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

In dem nationalen Rechtsstreit, der zu der heute zu behandelnden Vorlage geführt hat, geht es um die Richtigkeit einer verbindlichen Zolltarifauskunft, die der Klägerin von der Oberfinanzdirektion München am 24. Oktober 1968 erteilt worden ist. Sie betrifft eine als Backemulgator „Voltem" bezeichnete Ware, die zu 51,35 % aus Saccharose und im übrigen zu etwa drei Teilen aus Fettstoffen in Form von Triglyzeriden und zu zwei Teilen aus Diacetylweinsäureester besteht. Dieses Produkt wird bei der Backwarenherstellung verwendet, und zwar in einer Menge von normalerweise etwa 2-3 %, berechnet auf Mehl. Es soll dabei als Emulgator und Stabilisator gärstabile Teige und ein größeres Volumen der Backware sowie eine

feinere Porung und Krume beim Brot gewährleisten. — Zur Debatte stand die Einordnung in die Tarifposition 38.19 des Gemeinsamen Zolltarifs, deren Waren beschrieben werden als : „chemische Erzeugnisse und Zubereitungen der chemischen Industrie oder verwandter Industrien (einschließlich Mischungen von Naturprodukten), anderweit weder genannt noch inbegriffen; Rückstände der chemischen Industrie oder verwandter Industrien, anderweit weder genannt noch inbegriffen ". Bei dieser Tarifierung hätten die fraglichen Erzeugnisse nur den im Gemeinsamen Zolltarif vorgesehenen Einfuhrzoll zu tragen. Andererseits konnte eine Subsumierung unter die Tarifnr. 21.07 des Gemeinsamen Zolltarifs erwogen werden, die „Lebensmittelzubereitungen, anderweit weder genannt noch inbegriffen, Zucker, Milcherzeugnisse, Getreide oder Getreideerzeugnisse enthaltend", erfaßt. In diesem Fall war nach Artikel 10 der Ratsverordnung Nr. 160/66 vom 27. Oktober 1966 (Amtsblatt 1966, S. 3361) über die Einführung einer Handelsregelung für bestimmte landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse (in der Fassung der Verordnungen Nr. 61/67 und 80/67 (Amtsblatt 1967, S. 837 und 1593) bei der Einfuhr aus dritten Ländern eine gegenüber dem normalen Zollsatz erhöhte Abgabe zu entrichten, denn „Lebensmittelzubereitungen usw." gehören zu den in den Anwendungsbereich der genannten Verordnung fallenden Waren. Derartige Abgaben dienen, wie Sie wissen, unter anderem dazu, „die Inzidenz der Differenz zwischen den Preisen" der verarbeiteten Grunderzeugnisse „im einführenden Mitgliedstaat und den für Einfuhren aus Drittländern geltenden Preisen" zu decken.

Vor dieser Alternative stehend, hat die Oberfinanzdirektion München in ihrer verbindlichen Zolltarifauskunft vom 24. Oktober 1968 entschieden, es komme mit Rücksicht auf die Tatsache, daß sich der Backemulgator „Voltem" aus nutritiven Stoffen zusammensetze, nur eine Einordnung in die Tarifposition 21.07, also die Qualifizierung als „Lebensmittelzubereitung", in Betracht.

Damit war die Firma Bakels jedoch nicht einverstanden. Sie hält „Voltem" für ein chemisches Erzeugnis und verlangt demgemäß eine Einordnung in die Tarifposition 38.19. Um eine Korrektur der Zolltarifauskunft zu erreichen, wandte sie sich mit einer Sprungklage an den Bundesfinanzhof. Zur Begründung ihrer Ansicht berief sie sich auf den Wortlaut der Brüsseler Erläuterungen zum Zolltarifschema, die vom Brüsseler Zollrat aufgrund des Abkommens über das Zolltarifschema für die Einreihung der Waren in die Zolltarife vom 15. Dezember 1950 und aufgrund des gleichzeitig beschlossenen Abkommens über die Gründung eines Rates für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Zollwesens herausgegeben worden sind. In ihnen heißt es zu der Position 21.07 Lebensmittelzubereitungen, anderweit weder genannt noch inbegriffen : „Hierher gehören, vorausgesetzt, daß sie nicht in anderen Nummern des Schemas erfaßt sind : ... B — Zubereitungen, die wegen ihres Nährwertes oder wegen ihrer Geschmackseigenschaften beim Herstellen von Getränken oder Lebensmitteln verwendet werden. Ausgenommen sind daher solche Zubereitungen, die nach Natur der Zusammensetzung und wegen der geringen Mengen, in denen sie üblicherweise verwendet werden, eindeutig aus anderen Gründen zugesetzt werden. Das gilt zum Beispiel für Mittel zum Zartmachen von Fleisch, für Emulgiermittel, Stabilisierungsmittel, Klärmittel und Weichmacher, auch mit Lebensmitteln (z.B. Zucker, Milchpulver), die zur Erleichterung der Dosierung als Trägerstoff dienen, gemischt (im allgemeinen Nr. 38.19)." Daraus folgerte die Firma Bakels, zur Tarifnr. 21.07 gehörten nur Zubereitungen, die für die menschliche Ernährung bestimmt seien und die wegen ihres Nährwertes oder Geschmacks bei der Herstellung von Lebensmitteln zum menschlichen Verzehr verwendet würden. Zubereitungen dagegen, die wegen der Natur ihrer

Komponenten und der geringen Menge, in der sie normalerweise verwendet werden, ausdrücklich zu anderen als den soeben bezeichneten Zwecken zugefügt würden, wie etwa Emulgatoren und Stabilisatoren, gehörten selbst bei Vermischung mit Nährmitteln, die als Träger zur Erleichterung der Dosierung zu dienen hätten, in der Regel zur Tarifnr. 38.19. Da der in „Voltem" enthaltene Zucker aber lediglich als Trägerstoff zur Erleichterung oder Ermöglichung der Dosierung diene, da Voltem nur in der geringen Menge von 1-2 % verwendet werde und anderen Zwecken als der Ernährung und Geschmacksbeeinflussung diene, könne es folgerichtig nur unter die Tarifnr. 38.19 eingeordnet werden. — Demgegenüber beharrte die Oberfinanzdirektion im Verfahren auf dem in ihrer Zolltarifauskunft niedergelegten Standpunkt. Sie berief sich dafür nicht zuletzt auf die deutschen Erläuterungen zum Zolltarif. Danach seien Zubereitungen aus nutritiven Stoffen von der Tarifnr. 38.19 ausgenommen. Zu dieser Tarifnummer gehörten nach den deutschen Erläuterungen nur Bäckereihilfsmittel, die aus Mono- und Diglyzeriden und anderen als nutritiven Stoffen bestehen. Da Voltem sich aber aus nutritiven Stoffen zusammensetze, müsse es der Tarifnr. 21.07 zugerechnet werden.

Somit stellt sich dem Bundesfinanzhof ein Tarifierungsproblem, das zu dem für die Zolltarifauskunft maßgeblichen Zeitpunkt nicht mit Hilfe gemeinschaftsrechtlicher Erläuterungen gelöst werden konnte (bekanntlich ergingen solche Erläuterungen zur Tarifstelle 21.07 erst in der Kommissionsverordnung vom 21. Januar 1970 (Amtsblatt L 16/1970, S. 9). Im Hinblick darauf, daß es sich um ein gemeinschaftsrechtliches Problem handelt, nämlich die Abgrenzung zweier Tarifstellen des Gemeinsamen Zolltarifs der Verordnung Nr. 950/68 (Amtsblatt L 172/1968, S. 1), auf deren eine überdies in der Ratsverordnung Nr. 160/66 über die Einführung einer Handelsregelung für bestimmte landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse Bezug genommen ist, setzte der Bundesfinanzhof durch Beschluß vom 25. Februar 1970 das Verfahren aus und legte gemäß Artikel 177 des EWG-Vertrags folgende Fragen zur Vorabentscheidung vor :

1. Kann, solange zu Tarifstellen des Gemeinsamen Zolltarifs gemeinschaftsrechtliche Erläuterungen noch nicht ergangen sind, nationalen Erläuterungsvorschriften die Wirkung einer verbindlichen Auslegung dieser Tarifstellen zukommen?
2. Bei Verneinung der Frage zu 1. : Sind, solange zu Tarifstellen des Gemeinsamen Zolltarifs gemeinschaftsrechtliche Erläuterungen noch nicht ergangen sind, die Erläuterungen zum Brüsseler Zolltarifschema 1955 zu diesen Tarifstellen für die Auslegung maßgebend?
3. Bei Verneinung der Frage zu 2. : Wie sind die Begriffe „Lebensmittelzubereitung" der Nr. 21.07 und „Chemische Zubereitungen" der Nr. 38.19 des Gemeinsamen Zolltarifs voneinander abzugrenzen? Ist hierfür der (überwiegende) Verwendungszweck, die (überwiegende) Geschmackseigenschaft oder der Gehalt an Lebensmitteln entscheidend?

Zu den so aufgeworfenen Problemen möchte ich jetzt, in Kenntnis der schriftlichen Bemerkungen, die von der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, der Kommission der Europäischen Gemeinschaften und der Klägerin des Ausgangsverfahrens eingereicht worden sind, sowie im Hinblick auf die mündlichen Ausführungen der am Verfahren Beteiligten folgende Stellungnahme abgeben :

1. Was die erste Frage angeht, also die nach der Möglichkeit, in *nationalen* Erläuterungsvorschriften eine verbindliche Auslegung der Tarifstellen des Gemeinsamen Zolltarifs zu geben, so kann meine Antwort ganz kurz sein. Dazu ist tatsächlich — wie alle am Verfahren Beteiligten übereinstimmend hervorheben — in der bisherigen Rechtsprechung, nämlich in den Urteilen der

Rechtssachen 40/69 (Slg. 1970, 69) und 74/69 (Slg. 1970, 438), alles Notwendige gesagt. Auch wurden keine Gründe aufgezeigt, die eine Modifizierung dieser Rechtsprechung veranlassen könnten.

Es bleibt somit dabei, daß im Interesse des einheitlichen Funktionierens des gemeinsamen Agrarmarkts in allen Mitgliedstaaten die Warenbezeichnungen der einschlägigen Tarifstellen des Gemeinsamen Zolltarifs die gleiche Tragweite haben müssen und daß hinsichtlich gemeinschaftlicher Einfuhrabgaben (wie sie in Verordnungen nach Artikel 189 des EWG-Vertrags vorgesehen sind) keine Tarifhoheit mehr bei den Mitgliedstaaten liegt. Auch solange gemeinschaftsrechtliche Erläuterungen zu Nummern des Zolltarifs, die in solche Verordnungen übernommen worden sind, fehlen (was für den im Ausgangsverfahren erheblichen Zeitraum vor Erlaß der Kommissionsverordnung Nr. 107/70 zutrifft), können zur Durchführung der Verordnungen keinesfalls nationale Maßnahmen ergehen, die die Tragweite der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften berühren oder gar ändern. Es sind also nationale autonome Bestimmungen in diesem Bereich ausgeschlossen, d.h. verbindliche Auslegungsregeln zur Tragweite von Warenbezeichnungen, die bei Schwierigkeiten der tariflichen Einordnung anzuwenden wären. — Gelten die angeführten, vom Gerichtshof getroffenen Feststellungen für die Warenbezeichnungen der landwirtschaftlichen Marktordnungen, so muß dasselbe auch angenommen werden für die jetzt zur Debatte stehende Verordnung Nr. 160/66 des Rates über die Einführung einer Handelsregelung für bestimmte landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse und ihre Abgabenregelung, denn sie steht in einem engen Sachzusammenhang mit den landwirtschaftlichen Marktordnungen und stellt für sie eine notwendige Ergänzung dar.

Ich denke, daß sich insofern weitere Ausführungen erübrigen, und schlage deshalb vor, die erste Frage zu verneinen.

2. Mit seiner zweiten Frage möchte der Bundesfinanzhof wissen, ob die Erläuterungen zum Brüsseler Zolltarifschema 1955 für die Auslegung maßgebend seien, solange es an gemeinschaftsrechtlichen Erläuterungen zu den Tarifstellen des Gemeinsamen Zolltarifs fehlt. — Auch in dieser Frage sind die Beteiligten im wesentlichen zu übereinstimmenden Resultaten gekommen (auf Nuancen ihrer Ansichten werde ich nachher eingehen).

Die gestellte Frage erklärt sich aus der Tatsache, daß alle Mitgliedstaaten der Gemeinschaft dem Abkommen über das Zolltarifschema für die Einreihung der Waren in die Zolltarife vom 15. Dezember 1950 beigetreten und demzufolge verpflichtet sind, das im Anhang zu dem Abkommen enthaltene Zolltarifschema dem eigenen Zolltarif zugrunde zu legen. Die Frage erklärt sich weiterhin aus dem Umstand, daß auch der Gemeinsame Zolltarif, auf den sich die jetzt interessierende Handelsregelung stützt, das Brüsseler Schema übernommen hat. — Zu diesem Brüsseler Schema muß man aber wissen, daß es nur die Hauptpositionen des Zolltarifs enthält und daß seine Warenbezeichnungen zwangsläufig sehr allgemein formuliert sind. Deshalb wurde dem nach dem gleichzeitig abgeschlossenen Abkommen über die Gründung eines Rates für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Zollwesens eingesetzten Brüsseler Zollrat die Befugnis erteilt, ins einzelne gehende offizielle Erläuterungen und Präzisierungen für bestimmte Erzeugnisse zu erarbeiten, damit eine einheitliche Auslegung und Anwendung des Tarifschemas sichergestellt werde. Auf derartige Erläuterungen in Zweifelsfragen der Tarifierung nach dem Gemeinsamen Zolltarif zurückzugreifen, muß demnach in der Tat naheliegen (wie ich übrigens schon in den Schlußanträgen der Rechtssachen 40/69 (Slg. 1970, 69) und 72 und 74/69 (Slg. 1970, 438) erklärt habe).

Indessen kann diese Feststellung für den vorliegenden Fall natürlich nicht ausreichen. Es sind noch Präzisierungen

notwendig (wobei dann auch auf die schon erwähnten Nuancen in den Auffassungen der Beteiligten einzugehen ist).

Eine erste Präzisierung lautet dahin, daß nicht nur an eine Heranziehung der Brüsseler Erläuterungen zu denken ist, sondern auch an die Berücksichtigung der Tarifauskünfte, die vom Ausschuß für das Zolltarifschema des Brüsseler Zollrats zu bestimmten Waren erteilt werden. Ihre Existenz erklärt sich aus dem Umstand, daß selbst die Brüsseler Erläuterungen noch nicht genau genug und im Hinblick auf einzelne Produkte erläuterungsbedürftig sind. Außerdem kann die Neuartigkeit bestimmter Waren oder die Verwendung neuer wissenschaftlicher und technischer Erkenntnismittel eine Fortentwicklung der Erläuterungen erforderlich machen. Auch insofern, d.h. zur Anbahnung einer neuen Tarifierungspraxis, spielen die Tarifauskünfte (entgegen der Ansicht der Klägerin) eine bedeutsame Rolle. Mit Recht verlangen somit Bundesregierung und Kommission gleichermaßen eine Berücksichtigung der Tarifauskünfte, solange es an eindeutigen gemeinschaftsrechtlichen Erläuterungen fehlt.

Eine zweite Präsizierung ist noch bedeutsamer. Da der Brüsseler Zollrat unstreitig keine Rechtsetzungsbefugnisse, keine Beschlußkompetenz hat, kann von einer rechtlichen Verbindlichkeit der Brüsseler Erläuterungen sicherlich nicht gesprochen werden. Es besteht allenfalls eine mittelbare Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Beachtung der Erläuterungen, und zwar deswegen, weil eine Pflicht zur einheitlichen Anwendung des Zolltarifschemas anzunehmen ist. In diesem Sinne hat bisher offenbar die nationale Praxis funktioniert, wurden doch die Brüsseler Erläuterungen in wesentlichem Umfang zur Grundlage nationaler Erläuterungen gemacht und von den Zollverwaltungen regelmäßig beachtet. So gesehen, kann im Hinblick auf die Brüsseler Erläuterungen also höchstens von einer gewissen *Maßgeblichkeit* gesprochen werden (wonach der Bundesfinanzhof übrigens auch allein fragt), d.h. es kann lediglich die Ansicht vertreten werden, es sei angezeigt, die Brüsseler Erläuterungen als Auslegungshilfe, als sachverständige Orientierung bei der Lösung von Tarifierungsfragen zu berücksichtigen. — Diese Einschränkung ist insofern von Bedeutung, als sich trotz Fehlens gemeinschaftsrechtlicher Einzelerläuterungen gelegentlich in anderer Weise aus dem Gemeinschaftsrecht eindeutige Anhaltspunkte gewinnen lassen, die zu einer von den Brüsseler Erläuterungen abweichenden Interpretation zwingen. Dabei spielen allgemeine Tarifierungsvorschriften oder spezielle Auslegungsvorschriften eine wichtige Rolle. Darüber hinaus kann aber insbesondere der Umstand von Bedeutung sein, daß auf die Tarifnummern des Gemeinsamen Zolltarifs in besonderen Verordnungen aus dem Agrarbereich Bezug genommen ist. Selbstverständlich zwingt dies zu einer Berücksichtigung der speziellen Interessenlage derartiger Verordnungen bei der Auslegung der Warenbezeichnungen, und so kann sich, verglichen mit den Positionen des Gemeinsamen Zolltarifs, gelegentlich ein gewisser Bedeutungswandel ergeben. Im einzelnen wird uns dieser Aspekt bei der Beantwortung der dritten Frage noch beschäftigen.

Nur eine Kombination all der angestellten Erwägungen erlaubt somit eine sinnvolle Beantwortung der zweiten Frage, was allerdings — wer wollte es leugnen — ihrer Eindeutigkeit Abbruch tut. Ich würde zusammenfassend also sagen: Solange es an speziellen gemeinschaftsrechtlichen Erläuterungen fehlt oder solange diese lückenhaft sind, haben (was auch im Vorwort zu den Kommissionserläuterungen anzuklingen scheint) die Brüsseler Erläuterungen und die Tarifauskünfte des Brüsseler Zollrats für die Anwendung des Gemeinsamen Zolltarifs großes Gewicht in dem Sinne, daß sie maßgebliche, wenn auch nicht verbindliche Orientierungs- und Auslegungshilfe sind. Sie müssen indessen zurückstehen, wo gemeinschaftsrechtiche Normen eine ab-

weichende Tarifierung zwingend und eindeutig verlangen.

3. Da demnach auf die zweite Frage nicht im Sinne einer alleinigen Maßgeblichkeit der Brüsseler Erläuterungen geantwortet werden konnte, muß noch auf die dritte Frage des Bundesfinanzhofs eingegangen werden. Dabei sollen allerdings nicht — was der Wortlaut der Frage nahelegen könnte — generelle Kriterien für die Abgrenzung der Begriffe „Lebensmittelzubereitungen" und „chemische Zubereitungen" ermittelt werden. Dies würde über den Anlaß des gegenwärtigen Verfahrens weit hinausgehen und erscheint im übrigen auch — wie die Klägerin zu Recht hervorhebt — mit Rücksicht auf die Vielfalt der in Betracht kommenden Produkte nicht ohne weiteres möglich. Der Blick soll vielmehr auf Waren von der Art, wie sie im Ausgangsverfahren streitig sind, also Backhilfsmittel, gerichtet und eine Beantwortung der Abgrenzungsfrage mit dieser Einschränkung versucht werden.

Welchen Standpunkt die Beteiligten hierzu vertreten haben, ist Ihnen in Erinnerung. Auf der einen Seite steht die Ansicht der Bundesregierung und der Kommission, nach der Kriterien gelten müssen, die zu einer Qualifizierung der Backhilfsmittel als Lebensmittelzubereitungen führen; die Klägerin andererseits befürwortet die Anwendung einer Methode, der zufolge das von ihr eingeführte Backhilfsmittel als chemische Zubereitung anzusehen wäre. — Lassen Sie uns also zusehen, wie angesichts dieser Kontroverse zu entscheiden ist.

Dabei erscheint es angebracht, vorweg einige Bemerkungen zu den Brüsseler Texten zu machen, die, wie gesagt, für die Tarifierung maßgeblich sein können. — Nach den eingangs schon erwähnten Brüsseler Erläuterungen zur Tarifnr. 21.07 sind Lebensmittelzubereitungen „Zubereitungen, die wegen ihres Nährwerts oder wegen ihrer Geschmackseigenschaften beim Herstellen von Getränken oder Lebensmitteln verwendet werden". Weiter erklären die Erläuterungen (was besonders für Backhilfsmittel von Bedeutung sein kann), es seien solche Zubereitungen ausgenommen, „die nach Natur der Zusammensetzung und wegen der geringen Mengen, in denen sie üblicherweise verwendet werden, eindeutig aus anderen Gründen zugesetzt werden". Es kommt demnach auf den Verwendungszweck, auf die spezifische Wirkungsweise und die übliche Dosierung an. — Dem stehen die erwähnten Tarifauskünfte aus dem Jahre 1967 gegenüber, die bestimmte Backhilfsmittel den Lebensmittelzubereitungen zurechnen. Dies geschah, weil sie mitunter in beträchtlichem Umfang in Lebensmitteln Verwendung finden, insbesondere aber auch wegen ihrer hauptsächlichen Zusammensetzung. Wie Sie wissen, stellen die Bundesregierung und die Kommission vor allem auf diese Tarifauskünfte ab. Nach ihrer Ansicht sollen sie den Beginn einer neuen Tarifierungspraxis bilden, der die Erläuterungen in absehbarer Zeit angepaßt werden.

Von diesen Texten ausgehend, ergeben sich nun zwei Fragen : Es ist zu überlegen, ob die Tarifauskünfte, die als jüngere und speziellere Äußerungen den Erläuterungen vorgehen, auch die im Ausgangsverfahren streitigen Waren erfassen (womit es sich erübrigen würde, auf die von der Kommission angeführten, namentlich aus den gemeinschaftlichen Agrarverordnungen gewonnenen und in die gleiche Richtung weisenden Auslegungsgesichtspunkte einzugehen). — Zu fragen ist außerdem, ob für Backhilfsmittel der jetzt interessierenden Art die Regelausführungen der Brüsseler Erläuterungen zur Tarifnr. 21.07 oder aber deren Ausnahmeklauseln gelten (denn auch die Beantwortung dieser Frage könnte ein Eingehen auf die aus den Gemeinschaftsverordnungen abgeleiteten Tarifierungsgesichtspunkte entbehrlich machen).

Was zunächst die erste dieser Fragen angeht, so herrscht — wie Sie wissen — unter den Beteiligten Streit. Die Klägerin erklärte, die Tarifauskünfte beträfen

einen anderen Fall; das von ihr importierte Backhilfsmittel habe eine erheblich abweichende Zusammensetzung und werde stets nur in geringen Mengen verwendet. An eine Anwendung der Tarifauskünfte sei daher nicht zu denken. Die Bundesregierung und die Kommission dagegen halten die hervorgehobenen Abweichungen für unerheblich. — Diese Streitfragen lassen sich jetzt indessen nicht lösen, denn dafür kommt es nicht nur auf Dosierungsprobleme, sondern auch auf die Vergleichbarkeit chemischer Bestandteile an (nämlich einerseits der in den Tarifauskünften genannten Mono- und Diglyzeride und andererseits des für „Voltem" nach den Erklärungen der Klägerin kennzeichnenden Diacetylweinsäureesters). Derartige Probleme müssen vom vorlegenden Gericht bewältigt werden, womit sich dann — wie gesagt — gegebenenfalls eine Abkürzung der Tarifierungsuntersuchung ergibt. Für den gegenwärtigen Zusammenhang ist also festzuhalten, daß aus den erwähnten Tarifauskünften für die Erledigung des Vorlageverfahrens unmittelbar nichts zu gewinnen ist.

Was sodann die von der Bundesregierung und der Kommission zu den Brüsseler Erläuterungen aufgeworfenen Fragen angeht, so machen sie folgende Bemerkungen notwendig. — Wenn ich recht sehe, möchte die Bundesregierung den ersten Satz der Brüsseler Erläuterungen zu der Tarifnr. 21.07 auf die streitigen Backhilfsmittel anwenden, und zwar mit der Begründung, sie bezweckten auch als reine Emulgiermittel eine Geschmacksverbesserung. Daß sich so nicht argumentieren läßt, erscheint mir jedoch offensichtlich, ist doch in dem erwähnten Satz der Erläuterungen ausdrücklich von „Geschmack*seigenschaften*" die Rede, also von Qualitäten, welche die Backhilfsmittel selbst haben müssen. Mit der Argumentation der Bundesregierung läßt sich demnach die von ihr befürwortete Tarifierung schwerlich rechtfertigen. — Die Kommission andererseits scheint an der Anwendbarkeit der in den Brüsseler Erläuterungen formulierten Ausnahmebestimmungen Zweifel zu haben, also an der Anwendbarkeit des Satzes, der besagt: „Ausgenommen sind solche Zubereitungen, die nach Natur der Zusammensetzung und wegen der geringen Mengen, in denen sie üblicherweise verwendet werden, *eindeutig* aus anderen Gründen zugesetzt werden." Daß Backhilfsmittel von der Art der jetzt interessierenden eindeutig aus anderen Gründen als wegen ihres Nährwerts oder wegen ihrer Geschmackseigenschaften verwendet werden, erscheint der Kommission nicht überzeugend, vielmehr ist sie der Meinung, es sei *nicht* zweifelsfrei zu entscheiden, aus welchen Gründen und in welchem Umfang derartige Backhilfsmittel zugesetzt würden. Da Voltem sich zum größten Teil aus Zucker und Fett zusammensetze, sei es nicht ausgeschlossen, daß es in Backwaren, bei deren Herstellung Zucker und Fett eine Rolle spielen, in größerem Umfang verwendet werde, also der Geschmacksverbesserung diene. Dem widersetzt sich die Klägerin mit Nachdruck, indem sie geltend macht, der für „Voltem" kennzeichnende Bestandteil Diacetylweinsäureester führe bei Verwendung in größeren Mengen zu einer Geschmacksverschlechterung, er lasse demnach nur eine geringe Dosierung zu. In gleicher Weise wirke sich die Tatsache aus, daß die Herstellungskosten für Diacetylweinsäureester ganz erheblich über denen von Zucker und Fett lägen, sowie schließlich das nationale Lebensmittelrecht, nach dem Diacetylweinsäureester als Fremdstoff gelte und nur in bestimmten Backwaren sowie in beschränkter Dosierung zulässig sei. — Indessen muß, wie ohne weiteres einleuchtet, auch die Lösung dieser Kontroverse dem Ausgangsverfahren vorbehalten bleiben. Angesichts der tatsächlichen Streitfragen kann im Rahmen des Vorlageverfahrens in der Tat nicht festgestellt werden, daß die von der Kommission zu den Brüsseler Erläuterungen angeführten Erwägungen zu einer Lösung der Tarifierungsfrage in dem von ihr befürworteten Sinne zwingen.

Somit bleibt nichts anderes übrig, als zu prüfen, ob irgendwelche gemeinschaftsrechtlichen Normen — wie bei der Frage 2 angedeutet — entgegen der nach den Brüsseler Erläuterungen anscheinend naheliegenden Tarifierung die Zuordnung von Backhilfsmitteln zu den Lebensmittelzubereitungen verlangen. Auf diese Weise gelangen wir zu dem Teil der Untersuchung, der trotz vorläufiger prinzipieller Maßgeblichkeit der Brüsseler Erläuterungen aufgrund des Gemeinschaftsrechts immer wieder durchzuführen sein wird.

Dabei muß allerdings mit Sicherheit die Kommissionsverordnung Nr. 107/70 vom 21. Januar 1970 über die Einreihung von Waren in die Tarifnr. 21.07 F des Gemeinsamen Zolltarifs außer Betracht bleiben, also der Text, der nunmehr die Tarifierung von Zubereitungen, die dazu bestimmt sind, dem Mehl oder Teig zum Herstellen von Backwaren zugesetzt zu werden, verbindlich von *quantitativen* Gesichtspunkten abhängig macht und der beim Überwiegen der Lebensmittelbestandteile die Zuweisung in die Tarifstelle 21.07 (Lebensmittelzubereitungen) anordnet. Diese Verordnung ist erst am 30. Januar 1970 in Kraft getreten, sie hat also in dem für das Ausgangsverfahren maßgeblichen Zeitraum noch nicht existiert, und sie darf auch nicht — wie die Klägerin mit Recht hervorhebt — rückwirkend zur Anwendung gebracht werden. — Ausscheiden muß meines Erachtens darüber hinaus der von der Kommission gemachte Hinweis auf Wortlaut und Wortsinn der einschlägigen Tarifnummern sowie ihre Stellung im Tarifsystem, denn daß aus ihm sichere Schlüsse im Sinne einer bestimmten Interpretation gezogen werden könnten, läßt sich gerade im Hinblick auf die gleichlautende Brüsseler Nomenklatur und insbesondere die erwähnten Brüsseler Erläuterungen und Zollauskünfte schwerlich sagen.

Einzig in Betracht kommt somit die Verordnung Nr. 160/66 des Rates über die Einführung einer Handelsregelung für bestimmte landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse, die zur Umgrenzung ihres Anwendungsbereichs auf bestimmte Nummern des Gemeinsamen Zolltarifs, u.a. die Lebensmittelzubereitungen, verweist. Unter Beachtung ihrer Interessenlage und ihrer Zielsetzung muß also ermittelt werden, ob der Begriff „Lebensmittelzubereitungen" im Hinblick auf Backhilfsmittel anders zu umgrenzen ist als nach den Brüsseler Erläuterungen. — Welchem Zweck die genannte Verordnung dient, hat die Kommission überzeugend dargestellt. Danach wurde das besondere Abgabensystem der Verordnung Nr. 160/66 geschaffen zum Schutz der landwirtschaftliche Erzeugnisse verarbeitenden Industrie und mittelbar zum Schutz der Landwirtschaft. Seine Notwendigkeit ergab sich aus der Tatsache, daß Hersteller außerhalb der Gemeinschaft die erforderlichen Agrarprodukte zu niedrigeren Weltmarktpreisen beziehen können und so ihren Konkurrenten im Gemeinsamen Markt gegenüber einen Wettbewerbsvorsprung haben. Würde man dem nicht Rechnung tragen, könnten umfangreiche und preisgünstige Importe landwirtschaftlicher Verarbeitungserzeugnisse zu einer beträchtlichen Gefährdung der gemeinsamen Agrarmarktordnungen führen. Aus der Interessenlage und dem System der Verordnung Nr. 160/66 kann demnach der Standpunkt abgeleitet werden, es komme für sie nicht nur auf die Eignung und Bestimmung einer Ware als Lebensmittel, sondern entscheidend auch auf den *Gehalt* an Lebensmitteln an. Ihrem Sinn werde man nur gerecht, wenn alle Waren erfaßt werden, die zu einem erheblichen Teil aus Agrarerzeugnissen bestehen und in denen der Anteil der Agrarerzeugnisse einen preisbestimmenden Faktor darstellt. Auf diese Weise gelangt man tatsächlich zur Maßgeblichkeit *quantitativer* Kriterien, wie sie die Bundesregierung und die Kommission übereinstimmend als erheblich ansehen. Sinn und Zweck der Verordnung Nr. 160/66 sind es somit, für die Backhilfsmittel diejenigen Tarifierungskriterien als maßgeblich erscheinen zu lassen, die später in der Verordnung Nr. 107/70

der Kommission am 21. Januar 1970 ausdrücklich festgelegt worden sind. Mit anderen Worten : Die Zuordnung zu den Lebensmittelzubereitungen hängt entscheidend davon ab, ob ein Produkt in Lebensmitteln verwendet wird und sich überwiegend aus Lebensmitteln zusammensetzt. Dementsprechend hat die Antwort auf die dritte Frage zu lauten. Sie wird dem vorlegenden Gericht die streitige Tarifierung ermöglichen, wenn nicht schon die Klärung der mit den erwähnten Zollauskünften verbundenen Fragen eine eindeutige Lösung erlaubt. Anders als die Klägerin meint, ist es dagegen nicht erforderlich, auf die allgemeinen Tarifierungsvorschriften der Gemeinschaft zurückzugreifen (Tarifierung nach dem charakterbestimmenden Stoff bzw. nach der größten Ähnlichkeit), denn ihrer bedürfte es ja nur dann, wenn eine Tarifierung nicht aufgrund systematischer Interpretation der einschlägigen Texte möglich wäre.

4. Zusammenfassend schlage ich somit folgende Beantwortung der vom Bundesfinanzhof gestellten Fragen vor :

a) Auch solange gemeinschaftsrechtliche Erläuterungen zu Tarifstellen des Gemeinsamen Zolltarifs noch nicht erlassen sind, können nationale Erläuterungsvorschriften die Wirkung verbindlicher Auslegungsvorschriften nicht haben.

b) Solange zu den Tarifstellen des Gemeinsamen Zolltarifs gemeinschaftsrechtliche Erläuterungen fehlen, sind die Erläuterungen zum Brüsseler Zolltarifschema einschließlich der Tarifauskünfte des Brüsseler Zollrats in Tarifierungsfragen eine maßgebliche Auslegungs- und Orientierungshilfe, wenn sich nicht aus gemeinschaftsrechtlichen Normen (namentlich solchen des Agrarbereichs) zwingende Anhaltspunkte für eine abweichende Tarifierung ergeben.

c) Lebensmittelzubereitungen im Sinne der Anlage zur Verordnung Nr. 160/66 des Rates vom 27. Oktober 1966 sind auch Backhilfsmittel, die in Lebensmitteln verwendet werden, wenn sie sich überwiegend aus Lebensmitteln zusammensetzen.