

URTEIL DES GERICHTSHOFES (ERSTE KAMMER)
VOM 5. FEBRUAR 1981 ¹

Joszef Horvath
gegen Hauptzollamt Hamburg-Jonas
(Ersuchen um Vorabentscheidung,
vorgelegt vom Finanzgericht Hamburg)

„Zollwert: Schmuggelgut“

Rechtssache 50/80

Leitsätze

Gemeinsamer Zolltarif — Zölle — Anwendung auf eingeschmuggelte und nach ihrer Entdeckung vernichtete Betäubungsmittel — Unzulässigkeit — Strafrechtliche Verfolgung der Zuwiderhandlungen — Zuständigkeit der Mitgliedstaaten

Ein Wertzoll kann nicht auf Waren erhoben werden, die nach ihrer Natur in keinem Mitgliedstaat in Verkehr gebracht werden dürfen, sondern von den zuständigen Behörden nach ihrer Entdeckung zu beschlagnahmen und aus dem Verkehr zu ziehen sind.

Daher ist ein Mitgliedstaat seit der Einführung des Gemeinsamen Zolltarifs

nicht mehr befugt, Zölle auf eingeschmuggelte und nach ihrer Entdeckung vernichtete Betäubungsmittel zu erheben; es bleibt ihm jedoch unbenommen, die begangenen Zuwiderhandlungen strafrechtlich zu verfolgen und alle vom Strafrecht vorgesehenen Rechtsfolgen auch finanzieller Art zu verhängen.

In der Rechtssache 50/80

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Finanzgericht Hamburg in dem vor diesem anhängigen Rechtsstreit

JOSZEF HORVATH, Hamburg,

gegen

¹ — Verfahrenssprache: Deutsch.

HAUPTZOLLAMT HAMBURG-JONAS

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Bestimmungen des EWG-Vertrags über die Zollunion und von Artikel 7 EWG-Vertrag sowie hilfsweise über die Auslegung der Verordnung Nr. 803/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über den Zollwert der Waren (ABl. 1968, L 148, S. 6), der Verordnung Nr. 375/69 der Kommission vom 27. Februar 1969 über die Anmeldung der Angaben über den Zollwert der Waren (ABl. 1969, L 52 S. 1), der Verordnung Nr. 603/72 der Kommission vom 24. März 1972 über den für die Ermittlung des Zollwerts maßgebenden Käufer (ABl. 1972, L 72, S. 17) und der Verordnung Nr. 1343/75 der Kommission vom 26. Mai 1975 über zur Ermittlung des Zollwerts vorzulegende Unterlagen (ABl. 1975, L 137, S. 18)

erläßt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten T. Koopmans, der Richter A. O'Keefe und G. Bosco,

Generalanwalt: F. Capotorti

Kanzler: J. A. Pompe, Hilfskanzler

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf und die nach Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes der EWG abgegebenen Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

1. Herr Jozsef Horvath, Kläger des Ausgangsverfahrens, ist durch rechtskräf-

tiges Urteil des Landgerichts Hamburg vom 18. Juli 1977 wegen unerlaubten Verkehrs mit Betäubungsmitteln in nicht geringer Menge in Tateinheit mit Steuerhinterziehung in der Form des Bannbruchs zu einer Freiheitsstrafe von fünf Jahren verurteilt worden.

Nach den Feststellungen des Landgerichts kaufte der in Hamburg wohnhafte Jozsef Horvath am 14. Februar 1977 in

Amsterdam vier Tütchen zu je zirka eine Unze (= 111 Gramm) Heroin und versuchte, sie in das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland einzuführen, ohne sie der Zollstelle zu gestellen. Bei der Zollkontrolle am Grenzübergang Nordhorn gelang es ihm, sich des Heroins zu entledigen; er konnte daraufhin die Fahrt nach Hamburg fortsetzen. Das Heroin wurde später am Grenzübergang gefunden.

Durch Steuerbescheid vom 29. März 1978 nahm das im Ausgangsverfahren beklagte Hauptzollamt Hamburg-Jonas den Kläger gemäß § 57 Absatz 1 und 3 des Zollgesetzes als Zollschuldner für Zoll in Höhe von 1 296 DM in Anspruch. Das Hauptzollamt ging hierbei von einem Zollwert des Heroins in Höhe des von dem Kläger in Amsterdam entrichteten Kaufpreises, also von 9 000 DM, aus. Das Heroin fällt unter die Tarifstelle 29.42 A II des Gemeinsamen Zolltarifs (Zollsatz 13,6 %).

Der vom Kläger des Ausgangsverfahrens gegen den Steuerbescheid eingelegte Einspruch wurde vom Hauptzollamt mit Einspruchsentscheidung vom 8. Mai 1978 zurückgewiesen. Daraufhin erhob Herr Horvath Klage vor dem Finanzgericht Hamburg.

2. Vor dem Finanzgericht bestreitet der Kläger des Ausgangsverfahrens im wesentlichen, Heroin eingeschmuggelt zu haben. Das Hauptzollamt sah den Sachverhalt als erwiesen an und hielt es für zweckmäßig, eine Vorabentscheidung des Gerichtshofes über die Ermittlung des Zollwerts der eingeschmuggelten Ware einzuholen.

Mit Beschluß vom 15. Januar 1980 hat das Finanzgericht das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen vorgelegt:

- „1. Sind die Vorschriften der Verordnung (EWG) Nr. 803/68 des Rates vom 27. Juni 1968 und der Verordnung (EWG) Nr. 603/72 der Kommission vom 24. März 1972 dahin auszulegen, daß sie mit Ausnahme der Vorschriften, die eine ordnungsgemäße Gestellung von Zollgut voraussetzen, unmittelbar auch für die Zollwertbemessung von in das Zollgebiet der Gemeinschaft eingeschmuggelten Waren gelten?
2. Die Vorschriften der Verordnung Nr. 803/68, insbesondere deren Artikel 1, 2, 4, 6, 7 und 8 dahin auszulegen, daß der Zollwert von in das Zollgebiet der Gemeinschaft eingeschmuggelten Waren durch den Zeitpunkt und den Ort des Verbringens der Ware in das Zollgebiet der Gemeinschaft fixiert wird, auch wenn nach dem jeweils anzuwendenden nationalen materiellrechtlichen Vorschriften die Zollscheid zu einem anderen Zeitpunkt in der Person eines anderen als des ersten im Gebiet der Gemeinschaft ansässigen Käufers entsteht?
3. Sind die Vorschriften der Verordnung (EWG) Nr. 375/69 der Kommission vom 27. Februar 1969 und der Verordnung (EWG) Nr. 1343/75 der Kommission vom 26. Mai 1975 dahin auszulegen, daß sie auch im Falle des Einschmuggelns von Waren in das Zollgebiet der Gemeinschaft mit der Maßgabe gelten, daß jeder weitere als der erste im Gebiet ansässige Käufer, der im Besitz des Schmuggelguts angetroffen wird, Angaben über den von ihm gezahlten Preis zu machen hat mit der Folge, daß der von dem Betroffenen gezahlte Preis für den Zollwert maßgebend ist, oder sind die zuständigen nationalen Behörden verpflichtet,

den Zollwert der eingeschmuggelten Ware auf der Grundlage des von dem ersten im Gebiet der Gemeinschaft ansässigen Käufer entrichteten Kaufpreises entsprechend den Grundsätzen der Artikel 1, 2, 4, 6, 7 und 9 der Verordnung Nr. 803/68 zu schätzen?“

3. In den Gründen des Vorlagebeschlusses vertritt das Finanzgericht die Auffassung, das Gemeinschaftsrecht enthalte keine Vorschriften darüber, ob und in welcher Person in Fällen der Einfuhr von Schmuggelgut eine Zollschuld entstehe. Insoweit sei das deutsche Zollrecht anzuwenden.

§ 57 Absatz 1 Satz 1 des Zollgesetzes bestimme, daß eine Zollschuld unter anderem entstehe, wenn Zollgut erstmals der zollamtlichen Überwachung vorenthalten werde. Das sei insbesondere der Fall, wenn eingeführtes Zollgut nicht der zuständigen Zollstelle gestellt werde. Nach § 57 Absatz 2 des Zollgesetzes sei Zollschedner,

- wer erstmals das Zollgut der zollamtlichen Überwachung vorenthalte und auch
- derjenige, der die Ware nach der Entstehung der Zollschuld, aber vor ihrem Erlöschen übernehme oder an sich bringe und wisse oder wissen müsse, daß es sich um Zollgut handle.

Das Finanzgericht geht aufgrund der Feststellungen des Landgerichts davon aus, daß der Kläger des Ausgangsverfahrens nach den genannten Vorschriften Zollschedner dadurch geworden ist, daß er im Zeitpunkt des Eintreffens am Grenzübergang Nordhorn den deutschen Zollbeamten das Heroin nicht gestellt hat.

4. Im Anschluß daran führt das Finanzgericht aus, die den Vorabentscheidungsfragen zugrunde liegenden Zweifel betreffen die Grundsätze, nach denen in den Fällen, in denen die Zollschuld nach den dargelegten Bestimmungen entstehe, der Zollwert zu bemessen sei. In den Gründen des Vorlagebeschlusses legt es die in der Bundesrepublik Deutschland in dieser Frage bestehenden unterschiedlichen Auffassungen und Praktiken dar.

Das Finanzgericht Hamburg selbst hält die Vorschriften der Verordnungen Nr. 803/68 und Nr. 603/72, ebenso wie der Verordnungen Nr. 375/69 und Nr. 1343/75 für anwendbar, soweit sie nicht die ordnungsgemäße Abfertigung der Ware voraussetzen. Da bei eingeschmuggelten Waren Unterlagen über die Kaufpreise und Zollanmeldungen aber regelmäßig nicht vorlägen, sei der Normalpreis auf der Handelsstufe des mutmaßlichen ersten im Gebiet der Gemeinschaft ansässigen Käufers gegebenenfalls im Schätzungswege zu ermitteln.

Der maßgebliche Zeitpunkt für die Ermittlung des „Normalpreises“ am Ort des Verbringens in das Gebiet der Gemeinschaft sei der Zeitpunkt der Entstehung der Steuerschuld nach nationalem Recht. Im Hinblick auf den schnellen Umsatz von Heroin könne man im vorliegenden Fall davon ausgehen, daß die Verhältnisse im Zeitpunkt der Einfuhr in die Bundesrepublik Deutschland sich gegenüber den Verhältnissen zur Zeit der Einfuhr aus Drittländern nach Amsterdam nicht geändert hätten.

Nach der Auffassung des Finanzgerichts ist daher von dem vom Kläger als zweiten Erwerber gezahlten Preis von 9 000 DM ein Betrag in Höhe des vermutlichen Aufschlags des ersten im Gebiet der Gemeinschaft ansässigen Käufers abzuziehen. In früheren Entscheidungen habe das Finanzgericht einen Preis von 60 DM pro Gramm zugrunde gelegt.

Demgegenüber sei nach einem neueren Urteil des Finanzgerichts Rheinland-Pfalz der für den Zollwert maßgebliche „Normalpreis“ anhand der am Orte des Verbringens in die Bundesrepublik Deutschland üblichen Schwarzmarktpreise zu ermitteln. Regelmäßig werde dies der Preis sein, den der Schmuggler im Ausland, im vorliegenden Fall in Amsterdam, gezahlt habe.

Die deutsche Zollverwaltung lege für die Ermittlung des Zollwerts in Fällen wie dem vorliegenden überwiegend die Preise zugrunde, die die jeweils in Anspruch genommenen Zollschuldner an ihre Lieferanten bezahlt hätten. Diese Praxis habe zur Folge gehabt, daß die ermittelten Zollwerte erhebliche Unterschiede aufwiesen, je nachdem, ob es sich um Endverbraucher, die den höchsten Preis zahlten, oder um kleine oder große „Dealer“ handle.

Die Verwaltung sehe sich zu dieser Auffassung in den Fällen genötigt, in denen der Steuerpflichtige keine Angaben über den Preis des Vorerwerbers machen könne. Gemäß § 21 der Allgemeinen Zollordnung könne der Preis des Vorerwerbers nur dann der Zollvermittlung zugrunde gelegt werden, wenn dieser selbst die notwendigen Angaben mache. Bei einem auf dem Gebiet der Gemeinschaft abgewickelten Reihengeschäft sei daher ausschließlich der Kaufpreis des weiteren Käufers zugrunde zu legen, wodurch eine Schätzung ausscheide.

Das Finanzgericht selbst neigt demgegenüber zu der Auffassung, daß eine Schätzung des Zollwerts aufgrund des Preises in Betracht komme, den der erste auf dem Gebiet der Gemeinschaft ansässige Käufer gezahlt habe.

Teilweise lege die deutsche Verwaltung auch die von der Zollwertgruppe bei der Oberfinanzdirektion Köln veröffentlich-

ten Zollwerte für Rauschgifte zugrunde, die auf Erkenntnissen des Bundeskriminalamts beruhten.

Das Finanzgericht stellt fest, während die Zollverwaltung für Heroin Zollwerte von 80 DM bis 300 DM pro Gramm und für Haschisch von 2,50 DM bis 3,50 DM pro Gramm zugrunde gelegt habe, habe es selbst für Haschisch Zollwerte zwischen 625 DM pro Kilogramm und 0,85 pro Gramm geschätzt.

5. Der Vorlagebeschuß ist am 6. Februar 1980 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Herrn Manfred Beschel, Mitglied des Juristischen Dienstes, als Bevollmächtigten, schriftliche Erklärungen eingereicht.

Angesichts der im Vorlagebeschuß enthaltenen Ausführungen über die Praxis der deutschen Zollverwaltung bei der Berechnung des Zollwerts von Schmuggelgut sowie über bestimmte diesbezügliche Gerichtsurteile in der Bundesrepublik Deutschland hat der Gerichtshof die Kommission um Auskünfte über das Bestehen und die Bedeutung solcher Praktiken und Urteile in anderen Mitgliedstaaten gebeten.

Mit Schreiben vom 23. Juni 1980 hat die Kommission mitgeteilt, die von ihr eingeholten Informationen ließen sich wie folgt zusammenfassen:

- a) In den übrigen acht Mitgliedstaaten der Gemeinschaft wird verbotswidrig eingeführtes Rauschgift konfisziert und dann im allgemeinen sofort vernichtet. In diesem Fall wird kein Zollwert festgesetzt. Zölle werden nicht erhoben. Es kommt allein das natio-

nale Strafrecht zur Anwendung. Aus diesem Grund existiert eine nationale Zollwertrechtsprechung zu dem hier aufgeworfenen Problem nicht.

- b) In Frankreich und Belgien wird in Ausnahmefällen konfisziertes Rauschgift an die pharmazeutische Industrie veräußert. Für diese Ware wird dann der Zollwert in Höhe des von der pharmazeutischen Industrie gezahlten Kaufpreises festgesetzt. Dieser Preis liegt erheblich unter dem Schwarzmarktpreis. Rechtsprechung für diese Fälle existiert nicht.

6. Im Anschluß an die Übermittlung dieser Auskünfte hat das Finanzgericht Hamburg mit Beschluß vom 8. Juli 1980 die im Beschluß vom 15. Januar 1980 gestellten Vorlagefragen wie folgt ergänzt und berichtet:

- „1. Sind die Vorschriften des EWG-Vertrags über die Zollunion (Artikel 9 Absatz 1, Artikel 12 bis 29) dahin auszulegen, daß ein Mitgliedstaat nicht berechtigt ist, Zoll auf verbotswidrig eingeführte und später vernichtete Rauschgifte zu erheben, wenn alle übrigen Mitgliedstaaten Zoll für verbotswidrig eingeführte aber beschlagnahmte und vernichtete Rauschgifte nicht erheben; verletzt die Erhebung von Zoll in nur einem Mitgliedstaat eventuell auch Artikel 7 EWG-Vertrag?
2. Die bisher vorgelegten Fragen des Beschlusses vom 15. Januar 1980 werden nur hilfweise für den Fall gestellt, daß die Bundesrepublik Deutschland berechtigt ist, auf eingeschmuggeltes und vernichtetes Rauschgift Zoll zu erheben.“

Nach den Gründen des Beschlusses vom 8. Juli 1980 neigt das innerstaatliche Gericht zu der Auffassung, daß es mit dem

Grundgedanken einer Zollunion nicht vereinbar sei, wenn für verbotswidrig eingeführte und später vernichtete Rauschgifte nur in einem Mitgliedstaat nach dessen zollrechtlichen Vorschriften Zoll erhoben werde, während die übrigen Mitgliedstaaten sich darauf beschränkten, die verbotswidrige Einfuhr von Rauschgiften mit Mitteln des Strafrechts zu ahnden.

Die Erhebung von Zoll auf eine verbotswidrig eingeführte und im Falle der Entdeckung vernichtete Ware habe ohnehin keinen Sinn, wenn zudem noch, wie allgemein bekannt, aus Mangel an greifbaren Vermögenswerten des Zollschuldners nur ein Bruchteil des festgesetzten Zolls realisiert werden könne.

7. Der neue Vorlagebeschluß ist am 11. Juli 1980 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Herrn Manfred Beschel, Mitglied des Juristischen Dienstes, als Bevollmächtigten, ergänzende schriftliche Erklärungen eingereicht.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

II — Zusammenfassung der beim Gerichtshof eingereichten schriftlichen Erklärungen

Zu den Fragen im Beschluß vom 15. Januar 1980

Zur ersten Frage bemerkt die *Kommission* einleitend, der Gemeinschaftsgesetz-

geber habe beim Erlaß der Gemeinschaftsregelung auf dem Gebiet des Zollwerts primär Einfuhren im Rahmen des normalen Handelsverkehrs im Auge gehabt. Hierzu beruft sie sich auf Artikel 5 Buchstabe a der Verordnung Nr. 803/68, der die „Abfertigung ... zum freien Verkehr“ erwähne, und auf Artikel 1 der Verordnung Nr. 375/69, der eine aktive Beteiligung des Einführers am normalen Verfahren zur Zollwertermittlung voraussetze. Solche Voraussetzungen seien im Falle der Einfuhr von Schmuggelgut kaum erfüllbar.

Die Kommission teilt jedoch die in der deutschen Literatur und Praxis überwiegende Meinung, nach der die gemeinschaftsrechtlichen Zollwertnormen, jedenfalls grundsätzlich, auch in Schmuggelfällen anwendbar seien (vgl. die vom vorliegenden Gericht zitierte Rechtsprechung sowie Zepf, Wertverzollung, 3. Aufl., 18. Ergänzungslieferung Februar 1979, Anmerkung A 1 zu §§ 57, 58 des deutschen Zollgesetzes).

In diesem Zusammenhang macht die Kommission geltend, die Verordnung Nr. 803/68 habe die Schaffung von objektiven und einheitlichen Kriterien für die Ermittlung des Zollwerts bei der Anwendung des gemeinsamen Zolltarifs zum Ziel. Für die Anwendung der Zollwertvorschriften komme es allein darauf an, ob die jeweilige Ware vom Schema des Gemeinsamen Zolltarifs erfaßt werde. Unerheblich sei in diesem Zusammenhang die Tatsache, daß der Handel mit dem fraglichen Erzeugnis aufgrund des innerstaatlichen Rechts Beschränkungen unterliege beziehungsweise gänzlich verboten sei. Reines Herion falle unter die Tarifstelle 29.42 A II.

Dagegen sei für illegale Einfuhren charakteristisch, daß die Anwendung typisierter zollrechtlicher Verfahrensvorgänge unmöglich sei. Daher ist die Kommission

der Auffassung, daß diejenigen Zollwertvorschriften, deren Anwendung speziell eine solche normale zollrechtliche Behandlung voraussetze, nicht zum Tragen kämen.

Mit dieser Einschränkung könne auf die erste Vorlagefrage eine bejahende Antwort gegeben werden.

Die *Kommission* bemerkt, die *zweite Frage*, die eine bejahende Antwort auf die erste voraussetze, diene der Klärung der Überschneidungen zwischen dem Gemeinschaftsrecht und dem vom Finanzgericht dargestellten deutschen Recht bezüglich der bei der Ermittlung des Zollwertes nach dem Grundsatz des „Normalpreises“ zu berücksichtigenden Elemente „Zeitpunkt“ und „Ort“ (Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung Nr. 803/68).

Im Hinblick auf den maßgeblichen „Zeitpunkt“ hätten die gemeinschaftlichen Bestimmungen gemeinsam, daß ihre Anwendung eine ordnungsgemäße zollrechtliche Abfertigung der betreffenden Waren voraussetze. Dies gelte nicht nur für die in den Artikeln 1 Absatz 1 und 5 der Verordnung Nr. 803/68 aufgestellten allgemeinen Regeln, sondern auch für die Sonderregelungen in Artikel 10 derselben Verordnung und die hierauf gestützten Durchführungsmaßnahmen.

Da im vorliegenden Fall die Voraussetzung einer ordnungsgemäßen zollrechtlichen Abfertigung nicht gegeben sei, könnten die Vorschriften des Gemeinschaftsrechts, in denen der für die Bestimmung des Zollwerts maßgebliche Zeitpunkt festgelegt sei, keine Anwendung finden.

Darüber hinaus hebt die Kommission hervor, die Richtlinie 68/312 des Rates vom 30. Juli 1968, die unter anderem Vorschriften über die zollamtliche Erfassung aufstelle (Abl. 1968, L 194, S. 13),

regele nicht den Fall, daß Waren rechtswidrig in die Gemeinschaft eingeführt würden. Dies sei erst durch den Erlaß der Richtlinie 79/623 des Rates vom 25. Juni 1979 zur Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Zollschuld geschehen (ABl. 1979, L 179, S. 31). Diese Richtlinie sei jedoch nach den dem vorliegenden Fall zugrunde liegenden Ereignissen erlassen worden und lasse lediglich das Bestehen einer Lücke im Gemeinschaftsrecht (vgl. ihre vierte Begründungserwägung) zum Zeitpunkt der hier interessierenden rechtswidrigen Einfuhr erkennen.

Unter diesen Umständen stehe das Gemeinschaftsrecht hinsichtlich des für die Ermittlung des Zollwerts maßgeblichen Zeitpunkts einer auf das innerstaatliche deutsche Recht gestützten Regelung nicht entgegen.

Im Anschluß daran gibt die Kommission eine Darstellung der in den Artikeln 1 Absatz 2, 6, 7 Absatz 1 erster Gedankenstrich und 8 der Verordnung Nr. 803/68 enthaltenen Bestimmungen, die sich auf das Element des für die Ermittlung des Zollwerts maßgeblichen „Ortes“ beziehen.

Sie betont, der Gemeinschaftsgesetzgeber habe davon abgesehen, den „Ort des Verbringens in das Zollgebiet der Gemeinschaft“ als schlechthin maßgebliches Kriterium anzusehen. Denn der Verbringungsort sei hauptsächlich als Abgrenzungspunkt für die Abgrenzung von Lieferkosten von Bedeutung, das heißt insbesondere für die Berechnung der Transportkosten. Diese Auffassung werde vom Brüsseler Zollwertausschuß und vom Rat über die Zusammenarbeit auf dem Gebiete des Zollwesens bestätigt.

In jedem Falle sei es für die rechtliche Bedeutung des Elements „Ort“ bei der Zollwertbestimmung unerheblich, ob es

sich um ordnungsgemäß eingeführte oder um geschmuggelte Waren handle.

Entspreche der für eingeschmuggelte Ware gezahlte Preis dem „Normalpreis“ dieser Ware auf dem Schwarzmarkt eines Drittlandes, so könne folglich dieser Preis als Grundlage der Zollwertermittlung dienen, wobei die Transportkosten gemäß den anwendbaren Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts zu berücksichtigen seien.

Zur *dritten Frage* des Finanzgerichts vertritt die *Kommission* die Auffassung, die Verordnungen Nr. 375/69 und Nr. 1343/75, die die Bestimmungen verfahrensrechtlicher Art bezüglich der den Zollbehörden zu machenden Angaben enthielten und die eine vom Einführer ausgehende Initiative voraussetzten, könnten in Fällen wie dem vorliegenden nicht unmittelbar angewandt werden.

Sie hebt jedoch hervor, die Zollbehörden könnten unter Berufung auf Artikel 14a der Verordnung Nr. 803/68 von jedem weiteren als dem ersten im Gebiet der Gemeinschaft ansässigen Käufer, der im Besitz der Schmuggelware angetroffen werde, die für die Ermittlung des Zollwertes erforderlichen Auskünfte verlangen. Es sei Sache der zuständigen Zollstellen, darüber zu entscheiden, ob der von dem jeweiligen weiteren Käufer gezahlte Preis als „Normalpreis“ im Sinne der Verordnung Nr. 803/68 anerkannt werden könne.

Zur ergänzenden Frage im Beschluß vom 8. Juli 1980

Nach Auffassung der *Kommission* ist die vom Finanzgericht gestellte neue Frage zu verneinen.

Zum Begriff der „Zollunion“ und insbesondere dem Aspekt der „Außenzollunion“ führt sie aus, die vom EWG-Ver-

trag erstrebte einheitliche Behandlung von Drittlandsware, die in die Gemeinschaft eingeführt werde, sei durch die Einführung des Gemeinsamen Zolltarifs noch keineswegs erreicht worden. Dafür sei vielmehr auch eine einheitliche Auslegung der Nomenklatur des Gemeinsamen Zolltarifs sowie eine Vereinheitlichung des sonstigen materiellen und formellen Zollrechts in den Mitgliedstaaten erforderlich. Aus dem letzten „Mehrjahresprogramm der Kommission zur Verwirklichung der Zollunion“ (ABl. C 84 vom 31. 3. 1979, S. 2) sei die große Anzahl der noch durchzuführenden Maßnahmen ersichtlich.

Zu den Bereichen, die bisher vom Gemeinschaftsgesetzgeber nur unvollkommen geregelt worden seien, gehörten insbesondere illegale Einfuhren. Auf diesem Gebiet gelte wie im Zollverfahrensrecht weitgehend noch nationales Recht. Einheitliche gemeinschaftsrechtliche Maßstäbe für die Entstehung der Zollschild enthalte erst die Richtlinie 79/623/EWG des Rates vom 25. Juni 1979.

Im vorliegenden Fall gehe es um die unterschiedliche zollrechtliche Behandlung konfiszierten und vernichteten Schmuggelguts in der Bundesrepublik Deutschland einerseits und in den übrigen Mitgliedstaaten andererseits, die darauf beruhe, daß nach dem nationalen Zollverfahrensrecht ein unterschiedlicher Zeitpunkt für die Entstehung der Zollschild angenommen werde.

Der Gemeinsame Zolltarif setze zwar dem nationalen Gesetzgeber eine äußerste Grenze dergestalt, daß Drittlandsware nicht ohne die dafür vorgesehene Zollbelastung in den Wirtschaftskreislauf des Zollgebietes der Gemeinschaft gelangen dürfe. Er verbiete jedoch nicht, im Rahmen des nationalen Zollverfahrensrechts einen davor liegenden Zeitpunkt als Einfuhrzeitpunkt festzulegen und die

auf der Basis des Gemeinsamen Zolltarifs ermittelte Zollschild zur Entstehung gelangen zu lassen.

Die Regelungen des Zollverfahrensrechts aller Mitgliedstaaten mit Ausnahme der Bundesrepublik Deutschland orientierten sich im wesentlichen an der wirtschaftlichen Schutzfunktion des Gemeinsamen Zolltarifs. Bei dieser Konzeption entstehe die Zollschild erst dann, wenn die Drittlandsware tatsächlich in den Wirtschaftskreislauf des Zollgebietes der Gemeinschaft gelange. Dies führe dazu, daß von den Zollbehörden konfiszierte Schmuggelware dann, wenn sie von Amts wegen vernichtet werde, einer Zollbelastung nicht unterliege. Umgekehrt sei Schmuggelgut ebenso wie jede andere Ware zu verzollen, falls es — gegebenenfalls nach Bezahlung einer Zollstrafe — von dem Einführer selbst oder aber — nach endgültiger Beschlagnahme — von der Zollbehörde in den Wirtschaftskreislauf des Zollgebietes eingeschleust werde.

Hingegen orientiere sich das deutsche Zollverfahrensrecht an der Funktion des Gemeinsamen Zolltarifs als Instrument zur Erzielung öffentlicher Einnahmen. Folglich basiere das Zollschildrecht der Bundesrepublik Deutschland auf einer eher formal-fiskalischen Betrachtungsweise. Danach entstehe die Zollschild in dem Augenblick, in dem zur Einfuhr bestimmte Waren bei der Zollbehörde angemeldet würden. Im Falle einer illegalen Einfuhr werde die Entstehung der Zollschild zu einem Zeitpunkt fingiert, zu dem die Ware — wäre sie nicht geschmuggelt worden — hätte angemeldet werden müssen. Das spätere Schicksal der Ware bleibe dabei grundsätzlich außer Betracht. Eine derartige Regelung betone besonders die Eigenständigkeit des Zollverfahrensrechts.

Beide zollverfahrensrechtliche Regelungen bezüglich der Entstehung der Zoll-

schuld hielten sich in dem durch den Gemeinsamen Zolltarif gesetzten Rahmen. Daher sei nach dem Stand des zum Zeitpunkt des hier im Streit befindlichen Schmuggelvorgangs geltenden Gemeinschaftsrechts die Divergenz in der zollrechtlichen Behandlung von konfiszierter und vernichteter Schmuggelware hinzu- nehmen gewesen. Die aufgezeigten Unterschiede betrügen einen marginalen Teil der Einfuhren und beeinträchtigten das Funktionieren der Zollunion nicht wesentlich.

Durch die Richtlinie 79/623/EWG des Rates vom 25. Juni 1979 solle ab 1. Januar 1982 eine unterschiedliche zollrechtliche Behandlung aufgrund verschiedener nationaler Zollschildvorschriften vermieden werden. Gegenwärtig lasse sich jedoch aus dem Begriff der Zollunion, wie er sich aus Artikel 9 und den damit zusammenhängenden Vorschriften des EWG-Vertrags ergebe, keine Verpflichtung eines Mitgliedstaates ableiten, in Fällen wie dem vorliegenden von der Erhebung von Zöllen Abstand zu nehmen.

Zu der Frage nach einer möglichen Unvereinbarkeit der deutschen Praxis mit Artikel 7 EWG-Vertrag führt die Kommission zunächst aus, im vorliegenden Fall handele es sich nicht um eine „Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit“, da weder die Staatsangehörigkeit des Schmugglers noch der Ursprung des Schmuggelguts für die unterschiedliche zollrechtliche Behandlung ursächlich gewesen seien. Die Vorlagefrage müsse daher eher so verstanden werden, daß sie sich auf die Problematik der unterschiedlichen Zollbelastung im Lichte des allgemeinen Gleichheitssatzes beziehe.

Diesbezüglich habe der Gerichtshof in seinem Urteil vom 3. Juni 1980 in der Rechtssache 135/79 (Gedelfi/HZA Hamburg-Jonas — noch nicht veröffentlicht) eine kraß unterschiedliche Abgabenbelastung von Waren an den Außengrenzen der Gemeinschaft als unannehmbar angesehen und den betreffenden Vorschriften des Gemeinschaftsrechts eine vertragskonforme Auslegung im Sinne einer Gleichbehandlung aller Einführer gegeben.

Der vorliegende Rechtsstreit betreffe jedoch einen Fall, in dem infolge einer Regelungslücke des Gemeinschaftsrechts die nationalen Zollverfahrensvorschriften eine unterschiedliche Belastung in den verschiedenen Mitgliedstaaten bewirkten.

Ebensowenig wie ein Schmuggler einen Rechtsanspruch darauf geltend machen könne, unabhängig vom Ort seiner Tat nach dem mildesten Zollstrafrecht in der Gemeinschaft beurteilt zu werden, könne er in anderen nicht harmonisierten Bereichen des Zollrechts die für ihn jeweils günstigsten Folgen beanspruchen.

Die Kommission ist daher der Auffassung, daß auch von einem Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz nicht die Rede sein könne.

III — Mündliche Verhandlung

An der Sitzung vom 16. Oktober 1980 hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, in der mündlichen Verhandlung vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes Manfred Beschel als Bevollmächtigten, mündliche Ausführungen gemacht.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 27. November 1980 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

- 1 Das Finanzgericht Hamburg hat mit Beschluß vom 15. Januar 1980, beim Gerichtshof eingegangen am 6. Februar 1980, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag drei Fragen nach der Bestimmung des Zollwerts von Waren, die in das Zollgebiet der Gemeinschaft eingeschmuggelt wurden, zur Vorabentscheidung vorgelegt.

- 2 Das gleiche Gericht hat mit dem beim Gerichtshof am 11. Juli 1980 eingegangenen Beschluß vom 8. Juli 1980, der den Beschluß vom 15. Januar 1980 ergänzt und berichtigt, eine vierte Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt, die folgendermaßen lautet:

„Sind die Vorschriften des EWG-Vertrags über die Zollunion (Artikel 9 Absatz 1, Artikel 12 bis 29) dahin auszulegen, daß ein Mitgliedstaat nicht berechtigt ist, Zoll auf verbotswidrig eingeführte und später vernichtete Rauschgifte zu erheben, wenn alle übrigen Mitgliedstaaten Zoll für verbotswidrig eingeführte aber beschlagnahmte und vernichtete Rauschgifte nicht erheben; verletzt die Erhebung von Zoll in nur einem Mitgliedstaat eventuell auch Artikel 7 EWG-Vertrag?“

- 3 Das innerstaatliche Gericht hat darauf hingewiesen, daß sich bei einer bejahenden Antwort auf die vierte Frage die Prüfung der ersten drei Fragen erübrige. Diesem Hinweis entsprechend wird der Gerichtshof zunächst die vierte Frage untersuchen.

- 4 Im Ausgangsrechtsstreit geht es um die Festsetzung des Zolls für eine bestimmte Menge Heroin, die in Amsterdam auf dem Schwarzmarkt gekauft und am deutsch-niederländischen Grenzübergang entdeckt wurde. Das Heroin wurde beschlagnahmt und vernichtet, der Schmuggler von einem deutschen Gericht wegen unerlaubten Verkehrs mit Heroin und wegen Bannbruchs zu einer Freiheitsstrafe von fünf Jahren verurteilt. Im Anschluß daran forderten die deutschen Zollbehörden von ihm 1 296 DM Zoll für die eingeschmuggelte Ware.

- 5 In seinem ersten Beschluß vom 15. Januar 1980 hat das Finanzgericht für die Ermittlung des Zollwerts von eingeschmuggelten Betäubungsmitteln, insbe-

sondere was den Zeitpunkt der Entstehung der Zollschuld angeht, auf die deutschen Rechtsvorschriften sowie auf die Rechtsprechung und Verwaltungspraxis hierzu abgestellt. Jedoch hat es das Gericht für zweifelhaft gehalten, ob und in welchem Ausmaß die Gemeinschaftsverordnungen über die Ermittlung des Zollwerts, insbesondere die Verordnung Nr. 803/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über den Zollwert der Waren (ABl. L 148, S. 6) anwendbar seien.

- 6 In seinem zweiten Beschluß vom 8. Juli 1980 hat das Gericht auf die Auskünfte reagiert, die die Kommission dem Gerichtshof auf dessen Ersuchen erteilt hatte; danach wird, anders als in der Bundesrepublik Deutschland, in den übrigen acht Mitgliedstaaten verbotswidrig eingeführtes Rauschgift konfisziert und dann im allgemeinen sofort vernichtet, ohne daß Zölle erhoben werden. In einigen Mitgliedstaaten werde konfisziertes Rauschgift jedoch manchmal an die pharmazeutische Industrie zu einem Preis veräußert, der dem normalerweise von dieser Industrie für derartiges Rauschgift gezahlten entspreche; der Zollwert werde in diesem Fall nach Maßgabe dieses Preises festgesetzt.
- 7 In den Gründen des zweiten Beschlusses äußert das Gericht Zweifel, ob es mit dem Grundgedanken einer Zollunion vereinbar sei, wenn nur in einem Mitgliedstaat auf verbotswidrig eingeführte und anschließend vernichtete Rauschgifte Zoll erhoben werde, während die übrigen Mitgliedstaaten sich darauf beschränkten, die verbotswidrige Einfuhr von Rauschgiften mit Mitteln des Strafrechts zu ahnden.
- 8 Nach den Ausführungen der Kommission gelten die zollwertrechtlichen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts für alle im Gemeinsamen Zolltarif erfaßten Waren. Da Heroin der Tarifstelle 29.42 A II, „Opiumalkaloide“, „andere“, zuzuordnen sei, müsse sein Zollwert grundsätzlich nach Gemeinschaftsrecht ermittelt werden, gleichgültig ob es rechtmäßig eingeführt oder eingeschmuggelt worden sei. Soweit das Gemeinschaftsrecht noch Lücken aufweise — wie in dem für den vorliegenden Fall maßgeblichen Zeitraum in bezug auf die Entstehung der Zollschuld —, seien die innerstaatlichen Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats, in den die Einfuhr stattfinde, anwendbar.

- 9 Zunächst ist zu betonen, daß die von dem innerstaatlichen Gericht vorgelegte vierte Frage nicht den Fall betrifft, daß ein beliebiges Erzeugnis lediglich als Schmuggelgut eingeführt wird, sondern den Fall des Schmuggels eines schädlichen Erzeugnisses, das zu unerlaubter Verwendung bestimmt war und sogleich nach seiner Entdeckung vernichtet wurde.
- 10 Weiterhin ist zu bemerken, daß ein Erzeugnis wie Heroin nicht allein deshalb beschlagnahmt und vernichtet wird, weil der Importeur die Zollförmlichkeiten nicht beachtet hat, sondern vor allem, weil es ein Betäubungsmittel ist, dessen Schädlichkeit anerkannt ist und dessen Einfuhr und Vertrieb in allen Mitgliedstaaten verboten sind, wobei lediglich ein streng überwachter und beschränkter Handel ausgenommen ist, der der erlaubten Verwendung zu pharmazeutischen und medizinischen Zwecken dient.
- 11 Wenn bei dieser Sachlage die Einteilung des Gemeinsamen Zolltarifs ein solches Erzeugnis erfaßt und ein Zollsatz festgelegt wird — im Fall der Tarifstelle 29.42 A II 13,6 % —, so kann sich dies nur auf die Einfuhr zu einer erlaubten Verwendung beziehen. Denn ein Wertzoll kann nicht auf Waren erhoben werden, die nach ihrer Natur in keinem Mitgliedstaat in Verkehr gebracht werden dürfen, sondern von den zuständigen Behörden nach ihrer Entdeckung zu beschlagnahmen und aus dem Verkehr zu ziehen sind.
- 12 Hierzu ist zu bemerken, daß alle Bestimmungen der Verordnung Nr. 803/68 des Rates über den Zollwert der Waren davon ausgehen, daß die eingeführten Erzeugnisse in Verkehr gebracht und in den Wirtschaftskreislauf aufgenommen werden können.
- 13 Da außerdem nach Artikel 18 EWG-Vertrag die Aufstellung des Gemeinsamen Zolltarifs zur Entwicklung des zwischenstaatlichen Handels und zum Abbau der Handelsschranken beitragen soll, kann sich der Zolltarif nicht auf die Einfuhr von Betäubungsmitteln beziehen, die zu unerlaubter Verwendung bestimmt sind und nach ihrer Entdeckung aus dem Verkehr gezogen werden.
- 14 Diese Auslegung des Gemeinsamen Zolltarifs wird durch die Praxis der Zollbehörden von acht Mitgliedstaaten bestätigt. Von der gleichen Auffassung getragen werden übrigens die Artikel 10 und 11 der Verordnung Nr. 1430/79 des Rates vom 2. Juli 1979 über die Erstattung oder den Erlaß von

Eingang. oder Ausfuhrabgaben (ABl. L 175, S. 1), nach denen Eingangsabgaben insoweit erstattet oder erlassen werden, als die Waren, auf die diese Abgaben erhoben wurden, unter zollamtlicher Überwachung vernichtet oder zerstört werden.

- 15 Nach alledem ist ein Mitgliedstaat seit Einführung des Gemeinsamen Zolltarifs nicht mehr befugt, Zölle auf eingeschmuggelte und nach ihrer Entdeckung vernichtete Betäubungsmittel zu erheben; es bleibt ihm jedoch unbenommen, die begangenen Zuwiderhandlungen strafrechtlich zu verfolgen und alle vom Strafrecht vorgesehenen Rechtsfolgen auch finanzieller Art zu verhängen.
- 16 Angesichts dieser Antwort sind die ersten drei Fragen gegenstandslos.

Kosten

- 17 Die Auslagen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben hat, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem innerstaatlichen Gericht anhängigen Rechtsstreit. Die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

auf die ihm vom Finanzgericht Hamburg mit den Beschlüssen vom 15. Januar 1980 und vom 8. Juli 1980 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

Seit Einführung des Gemeinsamen Zolltarifs ist ein Mitgliedstaat nicht mehr befugt, Zölle auf eingeschmuggelte und nach ihrer Entdeckung vernichtete Betäubungsmittel zu erheben; es bleibt ihm jedoch unbenom-

men, die begangenen Zuwiderhandlungen strafrechtlich zu verfolgen und alle vom Strafrecht vorgesehenen Rechtsfolgen auch finanzieller Art zu verhängen.

Koopmans

O'Keefe

Bosco

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 5. Februar 1981.

Der Kanzler

Der Präsident der Ersten Kammer

A. Van Houtte

T. Koopmans

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
FRANCESCO CAPOTORTI
VOM 27. NOVEMBER 1980¹

*Herr Präsident,
meine Herren Richter!*

1. Das Vorabentscheidungsverfahren, das Gegenstand dieser Schlußanträge ist, betrifft die zollrechtliche Behandlung eines eingeschmuggelten Betäubungsmittels, das nicht rechtmäßig in Verkehr gebracht werden kann und der Beschlagnahme und Vernichtung durch die nationalen Behörden unterliegt — im konkreten Fall handelt es sich um Heroin. Es geht um die Entscheidung, ob das Gemeinschaftsrecht bei solchen Waren die Erhebung von Zöllen zuläßt, und gegebenenfalls um die Bestimmung der Rechtsgrundlage und der Maßstäbe, nach denen ihr Zollwert zu ermitteln ist.

Ich fasse kurz den Sachverhalt zusammen.

Im März 1978 nahmen die deutschen Zollbehörden Herrn Jozsef Horvath, der vom Landgericht Hamburg wegen Verkehrs mit Heroin und Bannbruchs zu fünf Jahren Freiheitsstrafe verurteilt worden war, durch einen Steuerbescheid auf Zahlung von 1 296 DM Zoll für das eingeschmuggelte Heroin in Anspruch. Nachdem sein beim Hauptzollamt Hamburg-Jonas eingelegter Einspruch zurückgewiesen worden war, erhob Herr Horvath Klage vor dem Finanzgericht Hamburg. Im Rahmen dieses Verfahrens hat das Gericht mit Beschluß vom 15. Januar 1980 dem Gerichtshof folgende Fragen vorgelegt:

„1. Sind die Vorschriften der Verordnung (EWG) Nr. 803/68 des Rates vom 27. Juni 1968 und der Verord-

¹ — Aus dem Italienischen übersetzt.