

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
G. FEDERICO MANCINI
vom 11. Februar 1988 *

*Herr Präsident,
meine Herren Richter!*

1. Der Bundesfinanzhof hat Ihnen in einem Rechtsstreit zwischen dem Hauptzollamt Hamburg-Jonas und der Firma P. Krücken, Mannheim, Fragen zu der Regelung über die Ausfuhrlicenzen für Getreide, die eine Vorausfestsetzung der Erstattung und des Währungsausgleichsbetrags enthalten, vorgelegt. Die Fragen beziehen sich insbesondere auf Artikel 16 Absatz 4 der Verordnung Nr. 2727/75 des Rates vom 29. Oktober 1975 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide (Abl. L 281, S. 1) und auf Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung Nr. 243/78 der Kommission vom 1. Februar 1978 über die Vorausfestsetzung der Währungsausgleichsbeträge (Abl. L 37, S. 5), die die Vorausfestsetzung der Währungsausgleichsbeträge einführt und zugleich den räumlichen Geltungsbereich der Ausfuhrerstattungen begrenzt. Das vorliegende Gericht möchte wissen, ob diese Begrenzung zur Unanwendbarkeit der Ausfuhrerstattung zu dem im voraus festgesetzten Satz führt, wenn die Ausfuhr aus einem anderen Mitgliedstaat als dem zum Zeitpunkt der Lizenzerteilung angegebenen erfolgt.

Für den Fall der Bejahung fragt Sie der Bundesfinanzhof, ob der Grundsatz des Vertrauensschutzes unter bestimmten Voraussetzungen verlangt, dem Exporteur gleichwohl die Erstattung in dem im voraus festgesetzten Umfang zu gewähren.

2. Im Mai 1979 führte die Klägerin und Berufungsbeklagte (im folgenden: Klägerin)

1 250 t Gerste mit Ursprung in Frankreich aus der Bundesrepublik Deutschland in die Schweiz aus. Sie hatte die Ware von der französischen Firma Unifrex gekauft, die ihr außerdem eine Ausfuhrteillizenz für diese Menge abgetreten hatte. Die Teillizenz enthielt Vorausfestsetzungen der Erstattung und des Währungsausgleichsbetrags sowie den Vermerk „valable en France“; sie war von der zuständigen französischen Stelle, dem Office national interprofessionnel des céréales (ONIC), der französischen Firma Ramel erteilt worden, die sie an die Firma Unifrex verkauft hatte.

Zunächst weckte der genannte Vermerk bei dem Zollbeamten in Idar-Oberstein Zweifel, ob die Ausfuhr aufgrund einer Teillizenz wie der vorgelegten möglich sei. Der Transportunternehmer der Klägerin (SGS Control GmbH, Mannheim) verwies den Beamten jedoch auf Artikel 16 Absatz 3 der Verordnung Nr. 193/75 der Kommission vom 17. Januar 1975 (Abl. L 25, S. 10), wonach „die ordnungsgemäß erteilten Lizenzen und Teillizenzen ... der Stellen eines Mitgliedstaats ... in jedem der anderen Mitgliedstaaten die gleiche rechtliche Wirkung wie die ... [inländischen] Lizenzen und Teillizenzen“ haben; der Beamte ließ daraufhin — sei es, weil er von den Argumenten seines Gesprächspartners überzeugt worden war, sei es, weil die Ware laut der Ausfuhrlicenz für die Schweiz bestimmt war — seine Einwände fallen und führte die Zollförmlichkeiten durch.

Diese Entscheidung wurde jedoch von der vorgesetzten Zolldienststelle nicht gebilligt.

* Aus dem Italienischen übersetzt.

Das Hauptzollamt Hamburg-Jonas lehnte es mit Bescheid vom 7. August 1979 aufgrund von Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung Nr. 243/78, der die Geltung der Ausfuhrlizenz auf den im Antrag bezeichneten Mitgliedstaat beschränkt, ab, die von der Klägerin vorgelegte Lizenz anzuerkennen. Infolgedessen gewährte es ihr den Währungsausgleichsbetrag und die Erstattung zu dem im Zeitpunkt der Zollabfertigung der Ware gültigen und nicht zu dem in der Lizenz im voraus festgesetzten Satz. Gegen diesen Bescheid legte die Klägerin Einspruch ein und erhob anschließend Klage vor dem Finanzgericht Hamburg. Das Gericht gab der Klage mit der Begründung statt, die Beschränkung der räumlichen Geltung einer Ausfuhrlizenz, in der die Währungsausgleichsbeträge im voraus festgesetzt worden seien, betreffe nur diese letzteren und nicht die Ausfuhrerstattungen, deren Höhe für alle Mitgliedstaaten gleich sei.

Gegen dieses Urteil hat das beklagte Hauptzollamt (im folgenden: Beklagter) Revision zum Bundesfinanzhof eingelegt. Mit Vorbescheid vom 4. Februar 1986 hat dieses Gericht entschieden, daß die Gewährung des in der Ausfuhrlizenz im voraus festgesetzten Erstattungssatzes nicht von der räumlichen Geltung der Lizenz abhängt; auf Antrag des Beklagten hat der Bundesfinanzhof später aber mit Beschluß vom 29. Oktober 1986 das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„1) Ergibt sich aus dem Gemeinschaftsrecht [Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 243/78, Artikel 16 Absatz 4 der Verordnung (EWG) Nr. 2727/75, daß bei der Festsetzung einer Ausfuhrerstattung für eine aus einem Mitgliedstaat ausgeführte Ware die in einer — bei der Ausfuhr vorgelegten — Lizenz enthaltene Vorausfestsetzung

der Ausfuhrerstattung nicht angewandt werden darf, wenn in der Lizenz, die auch eine Vorausfestsetzung des Währungsausgleichsbetrags enthält, vermerkt ist, daß sie in einem anderen Mitgliedstaat gültig ist?

2) Bei Bejahung der Frage 1: Besteht in diesem Falle unter bestimmten Voraussetzungen Vertrauensschutz mit der Folge, daß die Vorausfestsetzung der Ausfuhrerstattung gleichwohl anzuwenden ist?“

Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, daß in unserem Verfahren die Parteien des Ausgangsverfahrens und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften schriftliche Erklärungen eingereicht haben. Die Kommission und die Klägerin des Ausgangsverfahrens haben sich außerdem in der mündlichen Verhandlung geäußert.

3. Für ein besseres Verständnis des soeben dargestellten Sachverhalts und der Probleme, über die Sie entscheiden müssen, empfiehlt sich ein zusammenfassender Überblick über die in unserem Verfahren maßgebliche Gemeinschaftsregelung (siehe dazu Defalque, „Le régime juridique des certificats d'importation, d'exportation et de préfixation“, in: *Revue trimestrielle de droit européen*, 1984, S. 61 ff.).

Bekanntlich wurden die Einfuhr- und Ausfuhrlicenzen — das heißt das Instrument, dessen sich die Gemeinschaftsbehörden bedienen, um genauen Aufschluß über die Handelsströme bei Agrarerzeugnissen zu erhalten — durch verschiedene Grundverordnungen eingeführt, die die gemeinsamen Marktorganisationen regeln (für Getreide

siehe Artikel 12 der Verordnung Nr. 2727/75 des Rates, a. a. O.). 1970 hielt es die Kommission für nützlich, für die Lizenzen einige gemeinsame Vorschriften aufzustellen, und erließ zu diesem Zweck die Verordnung Nr. 1373/70 vom 10. Juli 1970 (ABl. L 158, S. 1), die später durch die genannte Verordnung Nr. 193/75 vom 17. Januar 1975 ersetzt wurde. Danach wurden auf diesem Gebiet weitere Maßnahmen erlassen: Sie machten eine Neufassung erforderlich, die mit der immer noch geltenden Verordnung Nr. 3183/80 vom 3. Dezember 1980 (ABl. L 338, S. 1) erfolgte.

Im vorliegenden Fall interessieren folgende Punkte dieser vielschichtigen Regelung:

- a) Für die Ausfuhr in Drittländer ist die Vorlage einer Lizenz erforderlich, die zur Ausfuhr berechtigt und gleichzeitig verpflichtet (Artikel 12 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2727/75 und die entsprechenden Bestimmungen für die anderen gemeinsamen Marktorganisationen; Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 193/75, Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3183/80).
- b) Wird die Ausfuhrerstattung im voraus festgesetzt, so wird ihre Höhe in der Lizenz angegeben (Artikel 12 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2727/75, Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 193/75, Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3183/80).
- c) Es können Teillizenzen erteilt werden; diese haben dieselbe rechtliche Wirkung wie die Lizenz, allerdings nur für die Warenmenge, über die sie erteilt werden (Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung Nr. 193/75, Artikel 10 der Verordnung Nr. 3183/80).
- d) Die ordnungsgemäß erteilten Lizenzen und Teillizenzen der Stellen eines Mitgliedstaats gelten in der gesamten Ge-

meinschaft und entfalten in den anderen Mitgliedstaaten dieselben Wirkungen wie die entsprechenden nationalen Lizenzen und Teillizenzen (Artikel 12 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 2727/75, Artikel 16 Absatz 3 der Verordnung Nr. 193/75, Artikel 11 der Verordnung Nr. 3183/80).

Kommen wir nun zur Vorausfestsetzung der Währungsausgleichsbeträge. Bekanntlich wurden diese Instrumente erstmals 1969 eingeführt und durch die Verordnung Nr. 974/71 des Rates vom 12. Mai 1971 (ABl. L 106, S. 1) allgemein anwendbar. Die Möglichkeit, sie im voraus festzusetzen, wurde geschaffen, um den Sicherheitsbedürfnissen der Wirtschaftsteilnehmer angesichts der häufigen Änderungen dieser Beträge nachzukommen; sie wurde in die Verordnung Nr. 243/78 der Kommission vom 1. Februar 1978 (später ersetzt durch die Verordnung Nr. 1160/82 vom 14. Mai 1982, ABl. L 134, S. 22, die wiederum in die Verordnung Nr. 3155/85 vom 11. November 1985, ABl. L 310, S. 22, eingearbeitet wurde) aufgenommen, aber nur für den Handel mit nicht der Gemeinschaft angehörenden Staaten.

Artikel 2 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 243/78 sieht vor, daß der Währungsausgleichsbetrag nur dann im voraus festgesetzt werden kann, wenn zugleich die Ausfuhrerstattung festgesetzt wird. Außerdem bestimmt Absatz 3 dieses Artikels zur Vermeidung von Spekulationsgeschäften folgendes: „Wird der Währungsausgleichsbetrag im voraus festgesetzt, so gilt die Lizenz — sowie ... die Teillizenz — nur in einem einzigen ... Mitgliedstaat.“ Dieser Staat muß nach der genannten Vorschrift „vom Antragsteller der Lizenz bei Beantragung der Vorausfestsetzung des Währungsausgleichsbetrags“ bezeichnet werden. Das unserem Rechtsstreit zugrunde liegende Problem der Koordinierung mit den anderen Gemeinschaftsvorschriften ergibt sich gerade aus dieser Vorschrift.

4. Bei diesem Punkt kann ich nicht umhin, darauf hinzuweisen, daß die Klägerin und die Kommission in der mündlichen Verhandlung mit einer Fülle von Argumenten die Frage der Gültigkeit des Artikels 2 Absatz 3 der Verordnung Nr. 243/78 erörtert haben, soweit diese Bestimmung die räumliche Geltung der Lizenzen beschränkt. Bekanntlich hat der Bundesfinanzhof diese Frage nicht gestellt; daß aber der Gerichtshof derartige Probleme behandeln darf, auch wenn das vorlegende Gericht sich dazu nicht geäußert hat, ist nunmehr gesicherter Bestand Ihrer Rechtsprechung.

Der Grundsatz wurde vom Gerichtshof erstmals im Urteil vom 1. Dezember 1965 in der Rechtssache 16/65 (C. Schwarze/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Slg. 1965, 1151) wie folgt aufgestellt: „Haben die von einem staatlichen Gericht vorgelegten ... Fragen in Wahrheit eher die Gültigkeit der betroffenen Rechtsakte zum Gegenstand, so ist der Gerichtshof dennoch gehalten, die Fragen sogleich zu bescheiden, anstatt das vorlegende Gericht zu einem Formalismus zu nötigen, der das Verfahren nach Artikel 177 nur verzögern würde und mit dessen Wesen unvereinbar wäre. Ein solcher Formalismus mag in Verfahren vertretbar sein, die von den Parteien betrieben werden, deren wechselseitige Rechte sich nach strengen Normen bestimmen müssen. Er wäre dagegen unangebracht auf dem sehr speziellen Gebiet richterlichen Zusammenwirkens nach Artikel 177, das dadurch gekennzeichnet ist, daß staatliches Gericht und Gerichtshof ... gemeinsam und unmittelbar zur Rechtsfindung beizutragen haben“ (S. 1165).

Die späteren Entscheidungen sind nicht weniger bedeutsam. So untersuchte der Gerichtshof im Urteil vom 3. Februar 1977 in der Rechtssache 62/76 (Strehl/Nationaal Pensioenfonds voor Mijnwerkers, Slg. 1977, 211), obwohl er nur um die Auslegung des Artikels 46 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1408/71 und des Beschlusses Nr. 91 der Verwaltungskommission für die Wanderarbeitnehmer ersucht worden war, vorab die

Rechtmäßigkeit dieser Bestimmungen und erklärte sie für ungültig. Sodann erging das Urteil vom 13. Dezember 1979 in der Rechtssache 44/79 (Hauer/Land Rheinland-Pfalz, Slg. 1979, 3727). Entsprechend dem Vorabentscheidungsersuchen legte der Gerichtshof die Verordnung Nr. 1162/76 auf dem Gebiet des Weinbaus aus; um aber die Bedenken des vorlegenden Gerichts bezüglich der Vereinbarkeit dieser Auslegung mit dem Schutz der Grundrechte zu zerstreuen, prüfte er anhand der letzteren die Rechtmäßigkeit der Bestimmung.

Schließlich stellte der Gerichtshof unter Randnummer 7 der Entscheidungsgründe des Urteils vom 15. Oktober 1980 in der Rechtssache 145/79 (Roquette Frères/Französischer Staat, Zollverwaltung, Slg. 1980, 2917) folgendes fest: „Im Rahmen der Aufgabenverteilung zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof bei der Anwendung des Artikels 177 EWG-Vertrag haben die nationalen Gerichte zwar über die Erheblichkeit der vorgelegten Fragen zu entscheiden; doch ist es dem Gerichtshof vorbehalten, aus sämtlichen ... angeführten Umständen die Elemente des Gemeinschaftsrechts herauszulösen, die mit Rücksicht auf den Verfahrensgegenstand auszufragen oder im Hinblick auf ihre Gültigkeit zu beurteilen sind.“

Von den genannten Urteilen ist das letzte vielleicht das wichtigste, auch wenn man seine Vorwegnahme bereits in den beiden Urteilen vom 18. Februar 1964 in den verbundenen Rechtssachen 73 und 74/63 (NV Internationale Crediet- en Handelsvereniging Rotterdam und andere/Minister für Landwirtschaft und Fischerei in Den Haag, Slg. 1964, 1) und vom 29. November 1978 in der Rechtssache 83/78 (Pigs Marketing Board/Redmond, Slg. 1978, 2347, Randnrn. 25 und 26 der Entscheidungsgründe) erblicken könnte. Der Gerichtshof sucht nämlich nicht länger in der Formulierung oder Begründung der Fragen einen Anhaltspunkt für den Schluß, daß das vorlegende Gericht, auch wenn es nur Auslegungsfragen gestellt hat, eine Entscheidung über die Gültigkeit

der Gemeinschaftsbestimmungen begehrt. Das Problem der Gültigkeit wird nunmehr von Amts wegen allein anhand der streitigen Rechtsakte angegangen.

Kehren wir zu unserem Rechtsstreit zurück. Würden Sie nur deswegen davon absehen, Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung Nr. 243/78 auf seine Gültigkeit hin zu prüfen, weil das vorliegende Gericht Sie nicht darum ersucht, würde die Klägerin, die das Problem in der mündlichen Verhandlung zur Sprache gebracht hat, diese Frage unverzüglich vor dem Bundesfinanzhof erneut aufwerfen; dieser müßte als letztinstanzliches Gericht die entsprechende Frage nach Artikel 177 Absatz 3 wieder vorlegen. Eine solche Lösung wäre formal nicht zu beanstanden, widerspräche aber der Prozeßökonomie und dem Erfordernis, die praktische Wirksamkeit des Vorabentscheidungsverfahrens sicherzustellen.

5. Prüfen wir also die Gültigkeit des Artikels 2 Absatz 3 der Verordnung Nr. 243/78. Die Klägerin trägt gegen die Bestimmung drei Einwände vor; zwei betreffen einen Gesetzesverstoß (im einzelnen: Verstoß gegen Artikel 12 Absatz 1 Unterabsatz 3 der Verordnung Nr. 2727/75 des Rates und Artikel 16 der Verordnung Nr. 193/75 der Kommission), und der dritte bezieht sich auf eine Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.

Gehen wir der Reihe nach vor. Die erste Vorschrift, deren Verletzung geltend gemacht wird, bestimmt, daß „die Einfuhr- oder Ausfuhrlizenz ... in der gesamten Gemeinschaft“ gilt. Nach Ansicht der Klägerin macht die Verordnung Nr. 243/78 von dieser Regel eine Ausnahme, die aufzustellen die Kommission nicht befugt gewesen sei. Die Kommission hält dem entgegen, daß sie zur Einführung der Ausnahme aufgrund von zwei Rechtsvorschriften ermächtigt gewesen sei: zum einen aufgrund von Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2727/75, wonach sie befugt sei, die Gültigkeitsdauer

der Lizenzen und „die anderen Durchführungsbestimmungen“ zu dem betreffenden System nach dem Verwaltungsausschußverfahren festzulegen (siehe Urteil vom 26. Juni 1980 in der Rechtssache 808/79, Pardini, Slg. 1980, 2103, Randnr. 16 der Entscheidungsgründe), zum anderen aufgrund von Artikel 6 Absatz 1 der bereits genannten Verordnung Nr. 974/71. Auch diese Bestimmung übertrage der Exekutive nämlich die Festlegung der Durchführungsbestimmungen zu der Verordnung nach dem Verwaltungsausschußverfahren; darüber hinaus sehe sie vor, daß aufgrund dieses Befugnis „weitere Abweichungen“ von den Verordnungen über die Gemeinsame Agrarpolitik eingeführt werden könnten.

Meines Erachtens gebührt der Auffassung der Kommission der Vorzug, zumindest, soweit sie sich auf die Verordnung Nr. 974/71 stützt. Die Regelung der Währungsausgleichsbeträge, zu der diese Verordnung ja gehört, ist nämlich gegenüber den Rechtsakten zur Errichtung der gemeinsamen Marktorganisationen als *Lex specialis* anzusehen: Mit dem Hinweis auf „weitere Abweichungen“ liefert die von der Kommission angeführte Verordnung einen unwiderlegbaren Beweis für diese Rechtsnatur. Mit der Beschränkung der räumlichen Geltung der Ausfuhrlicenzen, in denen die Währungsausgleichsbeträge im voraus festgesetzt werden, hat die Kommission daher in zulässiger Weise von ihrer Befugnis gemäß Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung Nr. 974/71 Gebrauch gemacht.

Ebensowenig vertretbar ist der zweite Einwand, wonach Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung Nr. 243/78 gegen Artikel 16 der Verordnung Nr. 193/75 der Kommission verstoße, der den von den Behörden eines Mitgliedstaats erteilten Lizenzen die gleiche rechtliche Wirkung wie die der entsprechenden nationalen Lizenzen verleiht. Die beiden Verordnungen sind von demselben Organ erlassen worden; selbstverständlich steht es diesem frei, eine Bestimmung, die es selbst früher erlassen hat, abzuändern.

Drittens rügt die Klägerin die Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Die Beschränkung der Geltung der Lizenz sei zur Erreichung der von der Kommission verfolgten Ziele — insbesondere zur Bekämpfung der Spekulation — nicht wirklich unerlässlich.

Auch dieser Einwand ist zurückzuweisen. Bekanntlich ergibt sich aufgrund der Vorausfestsetzung der Währungsausgleichsbeträge das Problem — das völlig neu war, vom Ordnungsgeber aber sogleich erkannt wurde (siehe die dritte und fünfte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 243/78) —, Mißbräuche zu Spekulationszwecken auszuschließen, nämlich zu verhindern, daß die Exporteure aus Ländern mit schwacher Währung sich die nach Erteilung der Lizenz auftretenden Währungsschwankungen zunutze machen, indem sie die Ausfuhren aus dem Mitgliedstaat vornehmen, der den besten Umrechnungskurs garantiert. Meines Erachtens hatte die Kommission nur eine Möglichkeit, diesem Erfordernis zu genügen: Sie mußte die räumliche Geltung der Lizenzen, die eine Vorausfestsetzung der Währungsausgleichsbeträge enthalten, auf einen einzigen Mitgliedstaat beschränken, auch wenn sie dessen Bezeichnung dem betroffenen Wirtschaftsteilnehmer vorbehielt. Im übrigen wird in dem genannten Urteil Pardini festgestellt, daß das System der Vorausfestsetzung „im Interesse des Handels eingeführt worden ist und ... den Marktteilnehmern im Regelfall beträchtliche Vorteile verschafft“. Weiter heißt es dort: „Wenn die Marktteilnehmer diese Vorteile durch Beantragung der Vorausfestsetzungen in Anspruch nehmen, ist es ... gerechtfertigt, daß sie die Nachteile in Kauf nehmen, die sich aus der Notwendigkeit für die Gemeinschaft ergeben, jeden Mißbrauch zu verhindern“ (Randnr. 21 der Entscheidungsgründe).

Bei der Beantwortung der ersten Frage werde ich auf das Thema zurückkommen. An dieser Stelle genügt der Hinweis, daß das Ermessen, das der Kommission von der maßgeblichen Regelung eingeräumt worden

ist, mit Sicherheit sehr weit ist. Ich möchte, auch unter Berücksichtigung des Urteils Pardini, hinzufügen, daß die Kommission davon pflichtgemäß und auf jeden Fall in Übereinstimmung mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Gebrauch gemacht hat.

6. Nachdem die Gültigkeit des Artikels 2 Absatz 3 der Verordnung Nr. 243/78 feststeht, ist es an der Zeit, die Fragen zu untersuchen. Ich erinnere daran, daß der Bundesfinanzhof Sie vor allem um die Entscheidung ersucht, ob die von dieser Rechtsvorschrift aufgestellte Beschränkung der räumlichen Geltung der Ausfuhrlicenzen, in denen die Währungsausgleichsbeträge im voraus festgesetzt worden sind, auch für die in den Lizenzen enthaltene Vorausfestsetzung der Erstattung gilt.

Die Klägerin schlägt Ihnen natürlich vor, diese Frage zu verneinen. Sie verweist zunächst auf die Notwendigkeit, zwischen der Ausfuhrlizenz gemäß der streitigen Bestimmung, der Vorausfestsetzung der Erstattung und der Vorausfestsetzung der Währungsausgleichsbeträge zu unterscheiden. Diese Unterscheidung ergebe sich besonders deutlich aus der deutschen Fassung der Bestimmung; zwar lasse sich nicht leugnen, daß nach der dritten Begründungserwägung der Verordnung die Vorausfestsetzung des Währungsausgleichsbetrags nur zulässig sei, wenn zugleich die Höhe der Abschöpfung oder der Erstattung im voraus festgesetzt werde, doch sei auch richtig, daß die fünfte Begründungserwägung nur die Begrenzung der Gültigkeitsdauer einer Lizenz auf das Gebiet eines Mitgliedstaats betreffe. Diese Einschränkung beziehe sich also nur auf die Gültigkeitsdauer: Dieser Ausdruck werde im übrigen auch in der vierten Begründungserwägung der französischen Fassung der Verordnung verwandt.

Welche Schlüsse daraus zu ziehen seien, liege auf der Hand: Die drei Bescheide stellten unterschiedliche Verwaltungsakte dar, und die Tatsache, daß sie in ein und demselben Dokument enthalten seien, mache sie keineswegs zu einer Einheit. Somit

sei es keineswegs ausgeschlossen, daß sie unterschiedlichen Bestimmungen unterworfen seien und daß insbesondere die für die Währungsausgleichsbeträge vorgesehene Begrenzung der räumlichen Geltung keine Auswirkung auf die Regelung der Ausfuhrerstattung habe. In diesem Sinne habe sich im übrigen der Gerichtshof in seinem Urteil vom 8. April 1976 in der Rechtssache 106/75 (Merkur-Außenhandel GmbH, Slg. 1976, 531) geäußert; danach entsteht ein Anspruch auf Ausfuhrerstattung auch dann, wenn ein anderes Erzeugnis ausgeführt worden ist als dasjenige, für das die Ausfuhrlizenz erteilt worden ist. Dieser Grundsatz beruht auf der Anerkennung der unterschiedlichen Ziele, die die Lizenzregelung und die Erstattungsregelung verfolgen. Ersterer will der Gemeinschaft Mittel an die Hand geben, um eine Vorausschau der Warenbewegungen zu ermöglichen, während die letztere einen Ausgleich zwischen den Preisen in der Gemeinschaft und denen auf dem Weltmarkt gewährleisten soll.

Dem steht die Auffassung des Beklagten und der Kommission gegenüber. Nach ihrer Ansicht ist die von der Klägerin vorgeschlagene Unterscheidung haltlos: Die drei Bescheide bildeten einen einzigen untrennbaren Verwaltungsakt, so daß die Beschränkung seiner Geltung so zu verstehen sei, daß sie sich auf sämtliche Wirkungen beziehe, die er hervorrufen könne.

Ich bin für die zweite Auffassung. Zwar wirkt, wie so oft im abgeleiteten Recht, die nicht vollständige Übereinstimmung der Fassung des Artikels 2 Absatz 3 der Verordnung Nr. 243/78 in den einzelnen Sprachen einige Probleme auf. In der französischen, italienischen und niederländischen Fassung zum Beispiel wird der Rechtsakt, der zur Ausfuhr berechtigt, und derjenige, der die Erstattungen und die Währungsausgleichsbeträge im voraus festsetzt, mit demselben Begriff bezeichnet („certificat“,

„certificato“, „certificaat“). Dagegen werden in der deutschen, englischen und dänischen Fassung unterschiedliche Begriffe verwandt („Lizenz“ und „Bescheinigung“, „licence“ und „certificate“, „licens“ und „attest“). Während andererseits in der deutschen und dänischen Fassung die Beschränkung der räumlichen Geltung sich auf die „Lizenz“ oder „licens“ bezieht, enthält die englische Fassung einen Bezug auf „certificate“. Es ist daher verständlich, daß die Klägerin auf die deutsche Fassung verweist: Im Lichte dieser Fassung scheint es in der Tat zweifelsfrei zu sein, daß die Beschränkung nicht die Vorausfestsetzung der Erstattung betrifft.

Wie gesagt findet sich jedoch eine Bestätigung für diesen Schluß nur in der dänischen Fassung. Gegen diesen Schluß spricht außerdem ein entscheidender Einwand der Kommission: Artikel 1 der Verordnung Nr. 193/75 (heute Verordnung Nr. 3183/80) gibt eine Definition des Begriffs „Lizenzen“, die sowohl die Ausfuhrlicenzen als auch die Vorausfestsetzungsbescheinigungen umfaßt. Der Begriff hat somit eine allgemeine Bedeutung: Dies erlaubt zweifellos, Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung Nr. 243/78 so zu verstehen, daß im Fall der Vorausfestsetzung der Währungsausgleichsbeträge die Beschränkung durch diese Bestimmung für *alle* Arten von Lizenzen gilt, die in dem Zolldokument enthalten sind.

Für die von mir bevorzugte Auffassung sprechen auch verschiedene rechtsetzungs-politische Erwägungen. Wie das Urteil Pardini zeigt, ist die Vorausfestsetzung der Währungsausgleichsbeträge ein Vorteil, der dem Wirtschaftsteilnehmer eingeräumt wird, der Geschäfte von und nach Drittländern abwickelt, da sie ihm genauere Berechnungen ermöglicht und die Risiken ausgleicht, denen er aufgrund der Schwankungen der Weltpreise ausgesetzt ist. Nach der Regel cuius commoda eius et incommoda muß der Einräumung von Vorteilen immer auch die

Auferlegung von Gegenleistungen entsprechen. Es ist daher angemessen, daß das Gemeinschaftsrecht angesichts dieser Vorausfestsetzung die Kautionshöhe oder wie in unserem Fall die Gültigkeit der Lizenz auf ein einziges Land beschränkt.

Die streitige Maßnahme erscheint aber vor allem dann sachgerecht, wenn man berücksichtigt, daß durch sie die Spekulationsgefahren ausgeschlossen werden können, die die Kommission in ihrer Antwort auf die ihr vom Gerichtshof gestellten Fragen dargelegt hat. Könnte der Wirtschaftsteilnehmer, der die Vorausfestsetzung der Währungsausgleichsbeträge beantragt hat, durch die Ausfuhr aus anderen Mitgliedstaaten nach Belieben darauf verzichten, wäre er durch nichts gehindert, in jedem Fall die Lösung zu wählen, die für ihn am günstigsten ist und den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) am meisten belastet. Angenommen, in einem Land mit negativen Währungsausgleichsbeträgen (wie etwa Frankreich, wo unsere Lizenz erteilt wurde) erfolgt eine Abwertung und werden infolgedessen die Währungsausgleichsbeträge erhöht: Der Exporteur wird sich mit Sicherheit dafür entscheiden, die entsprechenden Beträge zu dem (niedrigeren) im voraus festgesetzten Satz zu entrichten. Dagegen wird er es im Falle einer Aufwertung vorziehen, auf den im voraus festgesetzten Satz zu verzichten und die Beträge zu dem am Tag der Ausfuhr geltenden (niedrigeren) Satz zu entrichten. Selbstverständlich geschieht dasselbe, wenn auch mit vertauschten Rollen, in einem Mitgliedstaat mit positiven Währungsausgleichsbeträgen.

Die Begrenzung der räumlichen Geltung der Lizenz ist daher erforderlich, um zu vermeiden, daß eine im Interesse des Handels geschaffene Erleichterung sich in einen Bumerang für den EAGFL verwandelt. Dies zeigt ein anderes Beispiel: Ein Wirtschaftsteilnehmer, der sich auf Antrag die Währungsausgleichsbeträge und gleichzeitig die Erstattung im voraus hat festsetzen lassen, könnte, wenn er einen Vorteil darin sähe,

auf erstere verzichten und aus einem anderen Mitgliedstaat ausführen als dem, den er selbst gewählt hatte; er behielte aber — und zwar, dies ist entscheidend, zu Lasten des EAGFL — die Sicherheit und die im voraus erkennbaren Vorteile, die sich für ihn aus der Vorausfestsetzung der Erstattung ergeben.

Und dies ist noch nicht alles. Die Kommission trifft sicherlich ins Schwarze mit ihrer Bemerkung, daß die Garantiemechanismen des Systems selbst die Einheitlichkeit der Lizenzen voraussetzen, wie der Umstand beweist, daß für die Verpflichtungen, die sich aus den Lizenzen ergeben, nur eine Kautionshöhe vorgesehen ist. Wären die Lizenzen trennbar, hätte der Verordnungsgeber so viele Kautionshöhen vorschreiben müssen, wie es aufgrund der Lizenzen bestehende Verpflichtungen gibt.

Unzutreffend scheint mir schließlich der Hinweis der Klägerin auf das Urteil Merkur. Dort wird zwar festgestellt, daß der Wirtschaftsteilnehmer einen Anspruch auf Erstattung auch dann hat, wenn ein anderes Erzeugnis ausgeführt worden ist als das, für das die Ausfuhrlizenz erteilt worden ist. In jenem Fall war jedoch der Unterschied zwischen der ausgeführten Ware und dem in der Lizenz bezeichneten Erzeugnis äußerst geringfügig, und der dementsprechend unterschiedlichen Tarifierung lagen sicherlich keine spekulativen Absichten zugrunde. Im übrigen wurde die Erstattung zu dem Satz gewährt, der für das tatsächlich ausgeführte Erzeugnis festgesetzt war.

7. Mit der zweiten Frage möchte das vorliegende Gericht von Ihnen wissen, ob „unter bestimmten Voraussetzungen“ nach dem Grundsatz des Vertrauensschutzes gleichwohl die Erstattung in dem im voraus festgesetzten Umfang zu gewähren ist. Der Fall, den es im Auge hat, ergibt sich aus dem Sachverhalt des Rechtsstreits: Ein Exporteur, dessen ungültige Lizenz von der Zollstelle zunächst akzeptiert worden war, kann beweisen, daß er — hätte er gewußt, daß er den Anspruch auf Erstattung in dem

im voraus festgesetzten Umfang verlieren würde — eine andere Lizenz vorgelegt oder die Ausfuhr aus dem Mitgliedstaat vorgenommen hätte, in dem die vorgelegte Lizenz gültig gewesen wäre.

Nach Ansicht der Klägerin ist die Frage zu bejahen, während der Beklagte und die Kommission der Auffassung sind, daß die Klägerin keinerlei Anspruch auf Schutz habe, da ihr Vertreter den Irrtum des Zollbeamten mit herbeigeführt habe. Meines Erachtens ist die Frage zu verneinen, allerdings nicht mit der vom Beklagten und von der Kommission angeführten Begründung.

Die Klägerin verlangt die Anwendung einer „Billigkeitsklausel“, wie sie in anderen Bereichen des Gemeinschaftsrechts eine Begrenzung des Schadens, den der Betroffene durch einen von ihm nicht zu vertretenden Irrtum erlitten habe, oder den Schutz des in ihm durch ein bestimmtes Verhalten der Verwaltung begründeten Vertrauens ermögliche (siehe Artikel 5 der Verordnung Nr. 1697/79 des Rates vom 24. Juli 1979 betreffend die Nacherhebung von Abgaben, ABl. L 197, S. 1, und Artikel 13 der Verordnung Nr. 1430/79 des Rates vom 2. Juli 1979 über die Erstattung oder den Erlaß von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben, ABl. L 175, S. 1). Die Klägerin übersieht jedoch Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (Abl. L 94, S. 13), der folgendermaßen lautet: „Erfolgt keine vollständige Wiedereinziehung [der infolge von Irrtümern oder Nachlässigkeit abgeflossenen Beträge], so trägt die Gemeinschaft die finanziellen Folgen ...; dies gilt nicht für Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse, die den Verwaltun-

gen oder Einrichtungen der Mitgliedstaaten anzulasten sind.“

Nun steht außer Frage, daß im vorliegenden Fall der Irrtum (falls ein solcher vorliegt) von den deutschen Behörden begangen wurde, während das Verhalten der Gemeinschaftsstellen außer Streit steht. Man wende nicht ein, daß Artikel 8 Absatz 2 auf diesen Fall nicht anwendbar sei. Es liegt auf der Hand, daß zwischen der Erstattung geschuldeter Beträge und der Zahlung einer Erstattung zu einem höheren als dem normalen Satz eine enge Analogie besteht, zumindest weil in beiden Fällen die damit verbundenen Ausgaben aus den Eigenmitteln der Gemeinschaft stammen.

Gegen die Auffassung der Klägerin sprechen schließlich verschiedene Urteile des Gerichtshofes, insbesondere das vom 13. November 1984 in den verbundenen Rechtssachen 98 und 230/83 (Van Gend en Loos, Slg. 1984, 3763, Randnr. 20 der Entscheidungsgründe). Sie haben dort entschieden, daß ein Wirtschaftsteilnehmer keinen Schutz verdient, dessen Zeugnisse für die Einfuhr zunächst von Zollbeamten angenommen und später aufgrund von gründlicheren Prüfungen von derselben Stelle als ungültig angesehen wurden (siehe auch für Beihilfen das Urteil vom 24. Februar 1987 in der Rechtssache 310/85, Deufil, Slg. 1987, 901, Randnrn. 24 und 25 der Entscheidungsgründe).

Das Ergebnis, zu dem ich komme, nimmt der Klägerin natürlich nicht die Möglichkeit, vor dem nationalen Gericht eine Schadensersatzklage gegen die Stellen zu erheben, die für den Irrtum, der angeblich zu einem Schaden für sie geführt hat, verantwortlich sind.

8. Aufgrund der vorangegangenen Erwägungen schlage ich Ihnen vor, auf die Fragen, die Ihnen der Bundesfinanzhof in dem dort anhängigen Rechtsstreit Hauptzollamt Hamburg Jonas gegen Firma P. Krücken, Mannheim, mit Beschluß

vom 29. Oktober 1986 zur Vorabentscheidung vorgelegt hat, wie folgt zu antworten:

- „1) Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung Nr. 243/78 der Kommission ist dahin auszulegen, daß die Vorausfestsetzung der Erstattung nicht für die Ausfuhr gilt, die in einer — bei der Ausfuhr aus einem Mitgliedstaat vorgelegten — Lizenz, die darüber hinaus die Vorausfestsetzung des Währungsausgleichsbetrags enthält, vorgesehen ist, wenn dieses Dokument in einem anderen Mitgliedstaat gültig ist.
- 2) Der gemeinschaftsrechtliche Grundsatz des Vertrauensschutzes führt auch unter den besonderen Voraussetzungen, auf die sich das vorliegende Gericht bezieht, nicht zu einer Änderung dieser Auslegung.“