

Der freie Warenverkehr in der Europäischen Gemeinschaft im Lichte der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes

von Manfred Dausen

Am 17. Juni finden in der Bundesrepublik die Wahlen zum Europäischen Parlament statt. Es geschieht dies in einem Zeitpunkt, da sich die Europäische Gemeinschaft in einer kritischen Situation befindet, der Gedanke an den Gemeinsamen Markt als Vorstufe und Wegbereiter der politischen Einigung Europas in der Bevölkerung in beträchtlichem Umfang an Glaubwürdigkeit und Zugkraft eingebüßt hat und nunmehr die Initiativen der Parteien mehr denn je durch das Bemühen gekennzeichnet sind, die Bürger zu mobilisieren, an der Wahl teilzunehmen. Im Leitartikel dieses Heftes schildert Manfred Dausen, einer der besten Kenner des Gemeinschaftsrechts, die Bemühungen des Europäischen Gerichtshofes in Luxemburg, die in den Römischen Verträgen niedergelegten Prinzipien zu verwirklichen und immer wieder aufkommenden nationalwirtschaftlichen, gemeinschaftsfeindlichen Tendenzen entgegenzuwirken. Dabei informiert der Bericht von Dausen nicht nur über die Rechtsprechung des EuGH in Sachen des freien Warenverkehrs, sondern dieser Bericht stellt gleichzeitig auch eine Leporello-Liste der Versuche der einzelnen Staaten dar, mit Hilfe von Zöllen und in gleicher Weise wirkenden Abgaben die rechtliche Verpflichtung zur Offenhaltung des Marktes zu unterlaufen. Blicke dann nur hinzuzufügen, daß dazu nicht nur fiskalische und parafiskalische Mittel angewandt werden, sondern auch andere administrative und technologische Vorschriften, wobei dann auch die Bundesrepublik einen durchaus bemerkenswerten Einfallsreichtum bewies.

K. P.

Die Gemeinschaftsverträge verfolgen weitgespannte **wirtschaftliche, soziale und politische Ziele**: die harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, die beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung, größere Stabilität und beschleunigte Hebung der Lebenshaltung, schließlich und letztendlich den immer engeren Zusammenschluß der europäischen Staaten und Völker (Art. 2 EWG-V). Der Grundgedanke, der die Vertragsväter beehrte, war die Einsicht, daß der wirtschaftliche und technische Fortschritt der Völker nur gesichert werden kann, und die Herausforderungen, die von innen und außen an unsere Gesellschaft heranreten, nur bestanden werden können, wenn es Europa gelingt, die Schranken des Nationalstaates zu überwinden und seine Volkswirtschaften zu einem einheitlichen Wirtschaftsraum zusammenzuschließen.

Bekanntlich ist in letzter Zeit vor allem die Auseinanderset-

zung um die Annäherung der Wirtschafts- und Währungspolitik der Mitgliedstaaten in das Schlaglicht des öffentlichen Interesses getreten. Jedoch sollte über diese Entwicklung nicht aus dem Auge verloren werden, daß der tragende Pfeiler und das Herzstück der Gemeinschaft der **Gemeinsame Markt** ist, d.h. der Zusammenschluß der nationalen Märkte zu einem einheitlichen Markt mit binnenmarktähnlichen Verhältnissen, in dem die Hindernisse für den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten beseitigt sind. Die Bemühungen um die schrittweise Konvergenz der Wirtschafts- und Währungspolitiken können nicht zum Tragen kommen, wenn diese Basis nicht gesichert ist. Die Abschaffung der Handelsschranken zwischen den Mitgliedstaaten ist somit die wichtigste Voraussetzung für die Verwirklichung des Binnenmarktes der Gemeinschaft. Ihr Kernbereich ist der freie Warenverkehr.

Demzufolge soll im folgenden auf den **Gemeinsamen Warenmarkt** als dem zentralen Baustein des Gemeinsamen Marktes eingegangen werden. Es handelt sich um ein ebenso komplexes wie differenziertes Sachgebiet, das den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) in einer Vielzahl von Entscheidungen unterschiedlichster Art beschäftigt hat. Gerade in diesem Bereich hat er maßgeblich die elementaren Struktur- und Auslegungsgrundsätze der Gemeinschaftsrechtsordnung herausgebildet, die diese als eine Integrationsordnung eigener Art, als „eine neue Rechtsordnung des Völkerrechts“¹⁾ von dem durch gewöhnlich internationale Verträge geschaffenen Recht abheben. Man denke dabei nur an die bekannten Prinzipien der **unmittelbaren Wirkung** und des **Vorrangs des Gemeinschaftsrechts**, aber auch an die am Sinngehalt der Verträge ausgerichtete **systematisch-teleologische Methode der Auslegung**, die es dem Gerichtshof ermöglicht hat, die tragenden Grundsätze der Verträge weit, Ausnahmen und Einschränkungen davon aber eng auszulegen.

Die Ausführungen sollen im wesentlichen auf **zwei zentrale Problemkreise** konzentriert werden, nämlich

- die Rechtsprechung zu den Zöllen und Abgaben zollgleicher Wirkung im Binnenhandel der Gemeinschaft sowie zu den davon nicht immer leicht abzugrenzenden inländischen Abgaben diskriminierender oder protektionistischer Natur;
- die Rechtsprechung zu den mengenmäßigen Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung im Binnenhandel der Gemeinschaft.

¹⁾ Urteil vom 5. Februar 1963, Rs 26/62, Van Gend & Loos, Slg. 1963, 1, 25.

I. Die Rechtsprechung zu den Binnenzöllen und Abgaben gleicher Wirkung sowie zu den inländischen Abgaben

1. Die Binnenzölle und Abgaben gleicher Wirkung

Der **Begriff des Zolles** bereitet rechtlich keine Schwierigkeiten. Zölle sind nach formellen Kriterien leicht faßbar: es sind Abgaben, die aus Anlaß des Grenzüberschreitens von Waren nach einem in einem Zolltarif verankerten Satz erhoben werden. Seit dem Inkrafttreten des Gemeinsamen Zolltarifs (GZT) am 1. Juli 1968 sind bei Einfuhren aus Drittländern in die Gemeinschaft allein die Einteilung des GZT und die darin festgelegten Zollsätze maßgeblich. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes bezieht sich der GZT nur auf die Einfuhr zu einer erlaubten Verwendung, d. h. es darf kein Zoll auf Waren

erhoben werden, die nach ihrer Natur in keinem Mitgliedstaat in Verkehr gebracht werden dürfen. Daraus folgt, daß die Mitgliedstaaten nicht mehr befugt sind, Zölle auf eingeschmuggelte, also im illegalen Handel befindliche Betäubungsmittel zu erheben, wenn diese in der Illegalität verbleiben, d. h. nicht in den Handel gebracht und der Wirtschaft der Gemeinschaft zugeführt werden²⁾.

Das Verbot der Zollerhebung im innergemeinschaftlichen Handel brauchte den Gerichtshof auch nur in wenigen Fällen zu befassen. Zu erwähnen ist das berühmt gewordene Urteil in der Rechtssache **van Gend und Loos**³⁾. In ihm hat der Gerichtshof klargestellt, daß die Stillstandsverpflichtung des Art. 12 EWG-V nicht nur verletzt ist, wenn der Zollsatz im eigentlichen Sinne erhöht wird, sondern auch wenn der Tarif so neu gliedert wird, daß dies die Einordnung des Erzeugnisses in eine höher belastete Tarifnummer zur Folge hat.

Das genannte Urteil ist jedoch noch aus einem anderen Grund höchst aufschlußreich. In ihm nämlich hat der Gerichtshof zum ersten Mal in seiner Rechtsprechung überhaupt einer Norm des Gemeinschaftsrechts, hier Art. 12 EWG-V, **unmittelbare Wirkung** zuerkannt. Das Verbot, neue Zölle und Abgaben gleicher Wirkung im innergemeinschaftlichen Handel einzuführen, so wurde in den Entscheidungsgründen ausgeführt, sei ein klares und uneingeschränktes Verbot, das keinem Vorbehalt unterliege und dessen Vollzug keines Eingriffs des staatlichen Gesetzgebers bedürfe. Es eigne sich daher nach seinem Wesen vorzüglich dazu, unmittelbare Wirkungen in den Rechtsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den ihrem Recht unterworfenen Einzelnen zu erzeugen.

Heikler, da rechtlich schwieriger zu fassen als der Begriff des Zolls, ist der der Abgabe **zollgleicher Wirkung**. Gemeint sind fiskalische, parafiskalische, kommerzielle und sonstige Maßnahmen, die, ohne Zölle im klassischen Sinn zu sein, und unabhängig von ihrer Bezeichnung und der Art ihrer Erhebung, geeignet sind, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten in gleicher Weise zu behindern wie Zölle.

Auf diesen Begriff geht eine größere Zahl von Rechtsstreitigkeiten zurück, die überwiegend im Wege des Vorabentscheidungsersuchens vor den Gerichtshof getragen worden sind. Die Mitgliedstaaten haben immer wieder ein beträchtliches Maß an Phantasie und Erfindungsgabe bei der Einführung solcher Maßnahmen bewiesen. Um so wichtiger war es, daß der Gerichtshof diesen Tendenzen von den Anfängen an entschieden und kompromißlos wehrte. Er hat dies dadurch getan, daß er den Begriff der Abgabe zollgleicher Wirkung sehr weit gefaßt hat und dem Verbot, im innergemeinschaftlichen Handel solche Abgaben zu erheben, ebenso unmittelbare Wirkung zuerkannt hat wie dem Zollverbot selbst⁴⁾. Das Verbot gilt übrigens in gleicher Weise für Abgaben, die anläßlich

²⁾ Urteil vom 5. Februar 1981, Rs 50/80, Horvath, Slg. 1981, 385; Urteile vom 26. Oktober 1982, Rs 221/80, Wolf, bzw. Rs 240/81, Einberger, noch nicht veröffentlicht.

³⁾ Urteil vom 5. Februar 1963, Rs 26/62, Van Gend & Loos, Slg. 1963, 1.

⁴⁾ Das Verbot der Einfuhrzölle und Abgaben gleicher Wirkung (Art. 13 Abs. 2 EWG-V) ist spätestens seit dem Ende der Übergangszeit (1. Januar 1970) unmittelbar anwendbar: z. B. Urteil vom 17. Dezember 1970, Rs 33/70, SACE, Slg. 1970, 1213, 1222 f.; Urteil vom 18. Juni 1975, Rs 94/74, IGAV, Slg. 1975, 699, 711 f.; Urteil vom 16. Dezember 1976, Rs 33/76, Rewe-Zentralfinanz, Slg. 1976, 1989, 1998. Das Verbot der Ausfuhrzölle und Abgaben gleicher Wirkung (Art. 16 EWG-V) ist bereits seit dem Ende der ersten Stufe der Übergangszeit (1. Januar 1962) unmittelbar anwendbar: z. B. Urteil vom 26. Oktober 1971, Rs 18/71, di Porro, Slg. 1971, 811, 816; Urteil vom 16. Dezember 1976, Rs 45/76, Comet, Slg. 1976, 2043, 2053.

der Einfuhr, wie für solche, die anlässlich der Durchfuhr (Transit) von Waren aus anderen Mitgliedstaaten erhoben werden⁵⁾.

Die erste und noch heute richtungsweisende Definition wurde in dem sog. **Lebkuchen-Urteil** vom 14. Dezember 1962 gegeben. Es betraf eine Einfuhrabgabe, die das Großherzogtum Luxemburg und das Königreich Belgien bei der Ausstellung von Einfuhrgenehmigungen für Lebkuchen erhoben. Der Gerichtshof hat die Unvereinbarkeit der Abgabe mit der Stillstandsverpflichtung des Art. 12 EWG-V festgestellt, darüber hinaus aber das Verfahren zum Anlaß genommen, sich in grundsätzlicher Weise zu äußern⁶⁾.

Die Entscheidung verdeutlicht die grundlegende, ja gemeinschaftstragende Bedeutung des Verbotes der Erhebung von Zöllen und Abgaben gleicher Wirkung. Das Verbot ist Bestandteil des zentralen Grundsatzes des freien Warenverkehrs und damit eine wichtige Voraussetzung für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes. Aus dieser Feststellung wieder werden Schlußfolgerungen für die Auslegung der Vorschrift gezogen. Sie ist als „notwendige Ergänzung“ des Verbotes der Zölle weit auszulegen und läßt Ausnahmen nur in engen Grenzen und nur insoweit zu, als sie eindeutig angeordnet sind. Das Urteil ist daher zugleich ein besonders augenfälliges Beispiel der integrationsfreundlichen Auslegung des Gerichtshofs, die, ausgehend von der Systematik und dem Sinngehalt des Vertrages, wesentlich zur Verwirklichung der Vertragsziele beigetragen hat.

Wie wir gesehen haben, hat das Lebkuchenurteil noch entscheidend auf den **diskriminierenden oder protektionistischen Charakter** der Abgabe zollgleicher Wirkung abgestellt. Von diesem Definitionskriterium ist der Gerichtshof jedoch in der Folge abgerückt. Er hat in seiner späteren Rechtsprechung vielmehr nur noch vorausgesetzt, daß eine finanzielle Belastung gleich welcher Art und Schwere vorliegt, die wegen des Grenzüberschreitens von Waren auferlegt wird.

Die einschlägigen Urteile betrafen zum Beispiel eine von Italien auf ein- und ausgeführte Waren erhobene **Statistikgebühr**⁷⁾ oder einen auf eingeführte Rohdiamanten erhobenen

Beitrag zu einem belgischen **Sozialfonds für Diamantearbeiter**⁸⁾. Der Gerichtshof hat in ihnen unterstrichen, daß der Vertrag mit der Abschaffung der Zölle und Abgaben gleicher Wirkung einen Rechtssatz allgemeiner Geltung und Wirkung aufgestellt habe und daher nicht danach unterscheide, ob die fraglichen Waren mit dem Erzeugnis des Einfuhrlandes in Wettbewerb treten, also Schutzcharakter haben oder nicht. Aus der Allgemeinheit und Absolutheit dieses Rechtssatzes folge vielmehr, daß das aufgestellte Verbot unabhängig von dem Zweck, zu dem die Abgaben geschaffen wurden, und unabhängig von dem Verwendungszweck der durch sie bewirkten Einnahmen gilt. Seine Rechtfertigung liege darin, daß finanzielle Belastungen auch noch so geringfügiger Natur, die ihren Grund im Überschreiten der Grenzen haben, eine Behinderung des freien Warenverkehrs darstellen. Zusammenfassend hat der Gerichtshof die Abgabe zollgleicher Wirkung wie folgt definiert:

„Eine – auch noch so geringe – den in- oder ausländischen Waren wegen ihres Grenzübertritts einseitig auferlegte finanzielle Belastung stellt sonach, wenn sie kein Zoll im eigentlichen Sinne ist, unabhängig von ihrer Bezeichnung und der Art ihrer Erhebung eine Abgabe gleicher Wirkung im Sinne von Artikel 9, 12, 13 und 16 des Vertrages dar, selbst wenn sie nicht zugunsten des Staates erhoben wird und keine diskriminierende oder protektionistische Wirkung hat und wenn die belastete Ware nicht mit inländischen Erzeugnissen in Wettbewerb steht.“

Aus diesem Zitat wird ein weiteres deutlich: Finanzielle Belastungen können selbst dann als Abgaben zollgleicher Wirkung angesehen werden, wenn ihr Einfluß auf die Handelsströme wegen ihrer **Geringfügigkeit** zweifelhaft erscheinen kann. Dies ist in der Folge durch weitere Urteile bestätigt worden⁹⁾. Einige von ihnen erscheinen dadurch bemerkenswert, daß sie das Schwergewicht der Argumentation sogar auf die bloße Behinderung des Warenverkehrs durch **Verwaltungsformalitäten** verlagern, die mit der Erhebung der Abgabe verbunden sind¹⁰⁾.

In Verfahren, die finanzielle Belastungen betrafen, die aus Anlaß des Grenzübertritts von Waren auferlegt wurden, haben

⁵⁾ Urteil vom 16. März 1983, Rs 266/ 81, SIOT, noch nicht veröffentlicht.

⁶⁾ Urteil vom 14. Dezember 1962, verb. Rsn 2 und 3/ 62, Kommission/ Großherzogtum Luxemburg und Königreich Belgien, Slg. 1962, 869, 881 f.

⁷⁾ Urteil vom 1. Juli 1969, Rs 24/ 68, Kommission/ Italien, Slg. 1969, 193, 200.

⁸⁾ Urteil vom 1. Juli 1969, verb. Rsn. 2 und 3/ 69, Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders, Slg. 1969, 211, 221.

⁹⁾ Urteil vom 19. Juni 1973, Rs 77/ 72, Capolongo, Slg. 1973, 611, 623; Urteil vom 26. Februar 1975, Rs 63/ 74, Cadsky, Slg. 1975, 281, 290 f.; Urteil vom 18. Juni 1975, Rs 94/ 74, IGAV, Slg. 1975, 699, 710.

¹⁰⁾ Urteil vom 10. Oktober 1973, Rs 34/ 73, Variola, Slg. 1973, 981, 989 (Abladesteuer auf eingeführte Waren, die in italienischen Häfen abgeladen wurden); Urteil vom 25. Januar 1977, Rs 46/ 76, Bauhuis, Slg. 1977, 5, 15 (Gebühren für gesundheitsbehördliche Kontrollen).

sich die Mitgliedstaaten öfters mit dem Argument verteidigt, es handle sich nicht um eine unzulässige Abgabe, sondern um eine zulässige **Gebühr für ein behördliches Tätigwerden**. In dessen hat sich der Gerichtshof diesem Argument in den meisten Fällen verschlossen. Er hat zwar nicht kategorisch ausgeschlossen, daß für einen tatsächlich geleisteten Dienst der Verwaltung ein angemessenes Entgelt in Rechnung gestellt werden darf, hat jedoch strenge Anforderungen an die Voraussetzungen der Zulässigkeit solcher Gebühren gestellt und insbesondere betont, daß diese nicht zur Umgehung des Verbots der Abgaben zollgleicher Wirkung führen dürfen. So ist z. B. nach einem neueren Urteil eine Gebühr, die die Postverwaltung eines Mitgliedstaates für die Erledigung der mit der Erhebung der **Einfuhrumsatzsteuer** verbundenen Verwaltungsformalitäten erhebt, als Abgabe zollgleicher Wirkung verboten, wenn dem Empfänger keine echte Wahl bleibt, diese Formalitäten selbst zu erledigen¹¹⁾.

Italien verteidigte sich in einem frühen Vertragsverletzungsverfahren wegen der Erhebung einer **Statistikgebühr** auf die Ausfuhr beziehungsweise die Einfuhr von Waren damit, die streitige Abgabe habe den Zweck, die Warenbewegungen und damit Änderungen der Marktlage festzustellen, und verschaffe dadurch den Importeuren und Exporteuren eine bessere Stellung im Wettbewerb. Der Gerichtshof ließ dieses Argument nicht gelten. Die statistischen Erhebungen seien nur für das Wirtschaftsleben in seiner Gesamtheit und die zuständigen Verwaltungen von Vorteil, stellten jedoch für die Importeure und Exporteure einen nur schwer zu bewertenden Vorteil dar. Daher könne die Abgabe nicht als Entgelt, d. h. als Gegenwert für einen bestimmten tatsächlichen Vorteil ange-

sehen werden¹²⁾. Eine ähnliche Argumentation findet sich in zwei jüngeren Vertragsverletzungsverfahren gegen Belgien bzw. Luxemburg. Diese Verfahren betrafen Lagergebühren, die bei der Zollvorführung von Waren aus anderen Mitgliedstaaten erhoben wurden¹³⁾.

Der Gerichtshof hat es auch abgelehnt, eine mit einem Ausfuhrverbot verbundene **Qualitätskontrolle** für Gemüse- und Obstbauerzeugnisse als eine dem Exporteur gegenüber erbrachte Dienstleistung anzusehen. Die Qualitätskontrolle diene dem allgemeinen Interesse der Gesamtheit aller Exporteure, und könne daher nicht als Entgelt für einen bestimmten tatsächlich und individuell gewährten Vorteil angesehen werden¹⁴⁾.

Die Grenzlinie zwischen zulässigen Gebühren und verbotenen Abgaben zollgleicher Wirkung ist am klarsten in den Fällen zutagegetreten, die gebührenpflichtige **gesundheits- und viehseuchenpolizeiliche Kontrollen** von Waren beim Grenzübertritt betrafen. Grundsätzlich sind solche finanziellen Belastungen Abgaben zollgleicher Wirkung. Jedoch können sie von dem Verbot des Art. 9 EWG-V ausgenommen werden, wenn die folgenden drei Voraussetzungen erfüllt sind, nämlich

- ein bestimmter tatsächlich geleisteter Dienst vorliegt, der durch eine Gegenleistung abgegolten wird;
- es sich um eine dem Importeur erbrachte Dienstleistung, nicht nur eine im allgemeinen Interesse vorgeschriebene Regelung handelt;
- die Gegenleistung nicht höher ist als der Wert der erbrachten Dienstleistung und die dafür aufgewandten Kosten (Kostendeckungsprinzip)¹⁵⁾.

Eine Besonderheit gilt für Gebühren aus Anlaß gesundheitsbehördlicher Kontrollen, die **aufgrund von Vorschriften des Gemeinschaftsrechts** einheitlich durchgeführt werden. Hier hat der Gerichtshof entschieden, daß solche Maßnahmen nur dann Maßnahmen zollgleicher Wirkung darstellen, wenn die Gebührenhöhe die tatsächlichen Kosten der jeweiligen Kontrolle übersteigt (Kostendeckungsprinzip). Der Grund für die rechtliche Sonderstellung von Kontrollen, die aufgrund von Gemeinschaftsrecht durchgeführt werden, liegt auf der Hand:

¹¹⁾ Urteil vom 12. Januar 1983 (3. Kammer), Rs 39/82, Donner, noch nicht veröffentlicht.

¹²⁾ Urteil vom 1. Juli 1969, Rs 24/68, Kommission/Italien, Slg. 1969, 193, 202.

¹³⁾ Urteile vom 17. Mai 1983, Rs 132/82, Kommission/Belgien, bzw. 133/82, Kommission/Luxemburg, noch nicht veröffentlicht.

¹⁴⁾ Urteil vom 26. Mai 1975, Rs 63/74, Cadsky, Slg. 1975, 281, 290 f.

¹⁵⁾ Urteil vom 14. Dezember 1972, Rs 29/72, Marimex, Slg. 1972, 1309, 1318 f.; Urteil vom 11. Oktober 1973, Rs 39/73, Rewe-Zentralfinanz, Slg. 1973, 1039, 1044; Urteil vom 5. Februar 1976, Rs 87/75, Bresciani, Slg. 1976, 129, 137; Urteil vom 15. Dezember 1976, Rs 35/76, Simmenthal, Slg. 1976, 1871, 1888; ähnlich bereits das frühe Urteil vom 16. Juni 1966, verb. Rsn 52 und 55/65, Bundesrepublik Deutschland/Kommission, Slg. 1966, 219, 234 ff.

diese Maßnahmen werden nicht einseitig von den einzelnen Mitgliedstaaten zum Schutz ihrer eigenen Interessen erlassen, sondern vielmehr von der Gemeinschaft für die Gesamtheit der betreffenden Erzeugnisse verbindlich und einheitlich festgesetzt, und zwar im allgemeinen Interesse der Gemeinschaft. Sie sind daher nicht als Maßnahmen anzusehen, die den Handel beeinträchtigen, sondern im Gegenteil als Maßnahmen, die ihn begünstigen sollen, indem sie die Wirkung der Hindernisse aufheben, die sich für den freien Warenverkehr aus einseitig von den Mitgliedstaaten getroffenen gesundheitspolizeilichen Maßnahmen ergeben können¹⁶⁾.

2. Die inländischen Abgaben

Anders als Zölle und Abgaben zollgleicher Wirkung untersagt der Vertrag inländische Abgaben auf Waren aus anderen Mitgliedstaaten nicht gänzlich, sondern nur insoweit, als sie eingeführte Erzeugnisse stärker belasten als einheimische. Nach Art. 95 Abs. 1 EWG-V dürfen auf Waren aus anderen Mitgliedstaaten weder unmittelbar noch mittelbar höhere inländische Abgaben als auf gleichartige inländische Waren erhoben werden. Nach Art. 95 Abs. 2 EWG-V erheben die Mitgliedstaaten auf Waren aus anderen Mitgliedstaaten keine inländischen Abgaben, die geeignet sind, andere Produktionen mittelbar zu schützen. Im Aufbau des Vertrages ergänzen diese Bestimmungen diejenigen über die Abschaffung der Zölle und der Maßnahmen gleicher Wirkung. Sie sollen den freien Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten unter normalen Wettbewerbsbedingungen dadurch gewährleisten, daß sie jede Form der Diskriminierung gegenüber Waren aus anderen Mitgliedstaaten oder des Schutzes der einheimischen Erzeugnisse verbieten.

Der Vertrag hat demnach die innere **Abgabenhöhe** grundsätzlich bei den Mitgliedstaaten belassen, ihr jedoch gewisse Schranken gesetzt, die verhindern sollen, daß eingeführte Erzeugnisse gegenüber einheimischen steuerlich benachteiligt werden und so das Verbot der Zölle und Abgaben zollgleicher Wirkung im innergemeinschaftlichen Handel umgangen wird. Der Zweck dieser Vorschriften besteht also darin, den freien Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten unter normalen Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten, indem sie jede Form des Schutzes beseitigen, die aus einer inländischen Besteuerung folgen könnte, die Waren aus anderen Mitgliedstaaten diskriminiert. Sie sollen die vollkommene **Wettbe-**

werbsneutralität der inländischen Besteuerung für inländische und eingeführte Erzeugnisse sicherstellen¹⁷⁾.

Auch das Verbot diskriminierender und protektionistischer inländischer Abgaben hat zu einer umfangreichen und differenzierten Rechtsprechung geführt. Es handelt sich um die wichtige Frage der **Abgrenzung zwischen** diskriminierenden und protektionistischen **inländischen Abgaben** einerseits und **Abgaben zollgleicher Wirkung** andererseits. Wie wir gesehen haben, sind die Rechtsfolgen verschieden, je nachdem ob es sich um eine Abgabe zollgleicher Wirkung oder um eine inländische Abgabe handelt. Während erstere generell verboten sind, sind letztere nur verboten, wenn sie diskriminierender oder protektionistischer Natur sind. Aus der Verschiedenheit der Rechtsfolgen folgt, daß nach dem System des Vertrages ein und dieselbe finanzielle Belastung nicht zugleich beiden Kategorien angehören kann¹⁸⁾. Auch hier kann die Einordnung im Einzelfall Schwierigkeiten bereiten.

In verschiedenen, bereits in anderem Zusammenhang angeführten Rechtssachen, in denen es um Gebühren für gesundheitspolizeiliche Kontrollen bei der Einfuhr ging, hat der Gerichtshof entschieden, daß nur solche finanziellen Belastungen als Abgaben zollgleicher Wirkung qualifiziert werden können, die sich nach eigenen Kriterien bestimmen, die mit denjenigen nicht vergleichbar sind, die für die Bemessung der von gleichartigen inländischen Erzeugnissen zu tragenden Belastungen gelten. Dagegen liege eine inländische Abgabe vor, wenn die Belastungen Teil einer **allgemeinen inländischen Gebührenregelung** sind, die systematisch sämtliche inländischen und eingeführten Waren nach gleichartigen Kriterien erfaßt¹⁹⁾.

Diese Rechtsprechung ist durch verschiedene neuere Urteile weiter gefestigt worden. Die Entscheidungen haben die maßgeblichen **Abgrenzungskriterien** wie folgt präzisiert:

„Nicht als Abgaben zollgleicher Wirkung anzusehen sind Geldlasten, wenn sie Bestandteil einer allgemeinen inländischen Abgabenregelung sind, die einheimische und eingeführte Erzeugnisse systematisch nach denselben Merkmalen erfaßt. Dies kann auch dann der Fall sein, wenn es sich um ein

¹⁶⁾ Urteil vom 25. Januar 1977, Rs 46/ 76, Bauhuis, Slg. 1977, 5, 17.

¹⁷⁾ Urteile vom 27. Februar 1980, Rs 168/ 78, Kommission/ Frankreich, Slg. 1980, 347, 359; Rs 169/ 78, Kommission/ Italien, Slg. 1980, 385

¹⁸⁾ Urteil vom 18. Juni 1975, Rs 94/ 74, IGAV, Slg. 1975, 699, 710; ähnlich: Rs 57/ 65, Lütticke, aaO., 267; Urteil vom 22. März 1977, Rs 78/ 76, Steinike und Weinlig, Slg. 1977, 595, 614.

¹⁹⁾ Urteil vom 14. Dezember 1972, Rs 29/ 72, Marimex, aaO.; Urteil vom 11. Oktober 1973, Rs 39/ 73, Rewe-Zentralfinanz, aaO.; Urteil vom 18. Juni 1975, Rs 94/ 74, IGAV, aaO.; Urteil vom 15. Dezember 1976, Rs 35/ 76, Simmenthal, aaO.; Urteil vom 25. Januar 1977, Rs 46/ 76, Bauhuis, aaO.; Urteil vom 22. März 1983, Rs 88/ 82, Leonelli, noch nicht veröffentlicht.

eingeführtes Erzeugnis handelt, das nicht auf gleichartige einheimische Erzeugnisse trifft, sofern die Belastung ganze Kategorien einheimischer oder fremder Erzeugnisse trifft, die sich alle und ohne Rücksicht auf ihren Ursprung in einer vergleichbaren Lage befinden. Artikel 95 bezweckt die Beseitigung direkter oder indirekter Diskriminierungen von eingeführten Waren, nicht aber eine abgabenrechtliche Bevorzugung dieser Waren gegenüber einheimischen Erzeugnissen...“²⁰⁾.

Die soeben zitierten Regeln bedürfen indessen einer zweifachen **Ergänzung und Korrektur**:

a) Zunächst kann auch eine inländische Abgabe, die Bestandteil einer allgemeinen und nicht diskriminierenden inländischen Abgabenregelung ist, eine Abgabe mit gleicher Wirkung wie ein Einfuhrzoll sein, „wenn sie ausschließlich zur **Finanzierung von Tätigkeiten** bestimmt ist, **die dem erfaßten einheimischen Erzeugnis** in spezifischer Weise **zugute kommen**, wenn das belastete Erzeugnis identisch ist mit dem begünstigten einheimischen Erzeugnis und wenn die auf dem einheimischen Erzeugnis ruhenden Belastungen vollständig ausgeglichen werden“²¹⁾.

Entsprechendes gilt hinsichtlich einer Abgabe, die zwar den Inlandsverkauf und die Ausfuhr gleichmäßig belastet, jedoch zur Finanzierung von Tätigkeiten bestimmt ist, die darauf abzielen, **den inländischen Verkauf gewinnbringender zu gestalten** als die Ausfuhr beziehungsweise sonstwie das für den Inlandsvertrieb bestimmte Erzeugnis zu Lasten des auszuführenden zu begünstigen. Eine solche finanzielle Belastung stellt eine Abgabe mit gleicher Wirkung wie ein Ausfuhrzoll dar²²⁾.

Der Grund für die Sonderregelung liegt in beiden Fällen auf der Hand. Ist nämlich der fragliche Beitrag ausschließlich dazu bestimmt, Tätigkeiten zu finanzieren, die den einheimischen Erzeugnissen beziehungsweise dem Inlandsverkauf in spezifischer Weise zugute kommen, so wird dadurch die fiskalische Belastung für die einheimischen Erzeugnisse beziehungsweise den Inlandsverkauf neutralisiert. Ein solches Abgaben- und Subventionssystem aber wäre nur dem Schein nach ein System inländischer Abgaben, hätte jedoch tatsächlich die gleiche Wirkung wie ein Einfuhr- beziehungsweise Ausfuhrzoll.

b) Der Ergänzung bedurfte die bisherige Rechtsprechung auch für den Fall, daß eine allgemeine inländische Abgabenregelung zwar theoretisch eingeführte und einheimische Erzeugnisse unabhängig von ihrer Herkunft erfaßt, tatsächlich jedoch, da gleichartige inländische Produktionen fehlen, nur die eingeführten Erzeugnisse trifft. Hier hilft die Ausgangsformel nicht weiter, wonach die Abgabe zollgleicher Wirkung grundsätzlich nur eingeführte Erzeugnisse, die inländische Abgabe aber sowohl eingeführte als auch einheimische Erzeugnisse belastet. Mehrere Entscheidungen der jüngsten Zeit haben die Lücke geschlossen. Sie haben eine **inländische Abgabe** im Sinne des Art. 95 EWG-V **auch bei Fehlen gleichartiger inländischer Produktionen** angenommen.

Ein wesentliches Verdienst der Rechtsprechung zu Art. 95 EWG-V besteht darin, nicht nur offener Diskriminierung und Schutzpolitik, sondern auch jeder Art der **versteckten Diskriminierung** und des **mittelbaren Protektionismus** mutig und konsequent entgegengetreten zu sein. So hat der Gerichtshof eine nationale Steuerregelung als unvereinbar mit Art. 95 EWG-V erklärt, die Whisky und andere Branntweine unterschiedlich belastet. Die fragliche italienische Regelung war so ausgestaltet, daß Whisky (der in Italien fast vollständig aus anderen Mitgliedstaaten eingeführt wird) höher belastet wurde als die typischen inländischen Branntweinerzeugnisse²³⁾. Ein weiteres **Beispiel**: Großbritannien wurde kürzlich in einem Vertragsverletzungsverfahren wegen Verstoßes gegen Art. 95 EWG-V verurteilt, weil es Wein (in Großbritannien nahezu ausnahmslos ein Einfuhrprodukt) einer relativ höheren Steuerlast unterwarf als Bier (mit bedeutender inländischer Produktion)²⁴⁾.

In diesem Zusammenhang verdient das grundlegende Urteil der Rechtssache **Gaston Schul**²⁵⁾ vom 25. Mai 1982 das besondere Interesse. Der dem Vorabentscheidungsverfahren zugrunde liegende Rechtsstreit ging um die **Umsatzsteuer** (Mehrwertsteuer), die die niederländische Steuerverwaltung in Übereinstimmung mit den einschlägigen Gemeinschaftsrichtlinien²⁶⁾ auf die Einfuhr eines gebrauchten Sportboots durch einen Privatmann erhoben hatte. Auf dem Boot, das in Frankreich gekauft worden war, lastete die dort entrichtete Mehrwertsteuer im Verhältnis des Zeitwertes des Bootes (Reststeuer).

Bekanntlich sind nach dem durch die Gemeinschaftsrichtlinien geschaffenen Steuersystem allein die **Steuerpflicht-**

²⁰⁾ Urteil vom 22. März 1977, Rs 78/76, Steinike und Weinlig, aaO. 614 f.; ebenso: Urteil vom 28. Januar 1981, Rs 32/80, Kortmann, Slg. 1981, 251, 263.

²¹⁾ Urteile vom 25. Mai 1977, Rs 77/76, Cucchi, Slg. 1977, 987, 1007; bzw. Rs 105/76, Interzuccheri, Slg. 1977, 1029, 1043. In diesen Sachen ging es um eine Abgabe auf Zucker, deren Aufkommen zur Finanzierung von Anpassungsbeihilfen für die Zuckerrübenanbauer und die Zuckerrüben verarbeitende Industrie des betreffenden Mitgliedstaats bestimmt war.

²²⁾ Urteil vom 23. Januar 1975, Rs 51/74, Hulst, Slg. 1975, 79, 92. Hier ging es um eine Abgabe auf den Verkauf von Blumenzwiebeln, wobei das Aufkommen in einen Fonds floß, der der Förderung der Brancheninteressen diene.

²³⁾ Urteil vom 15. Juli 1982, Rs 216/81, Cogis, Slg. 1982, 2701, 2710; vgl. auch Urteil vom 15. März 1983, Rs 319/81, Kommission Frankreich/Italien, noch nicht veröffentlicht.

²⁴⁾ Urteil vom 12. Juli 1983, Rs 170/78, Kommission/Vereinigtes Königreich, noch nicht veröffentlicht.

²⁵⁾ Urteil vom 5. Mai 1982, Rs 15/81, Gaston Schul, Slg. 1982, 1409, 1423.

²⁶⁾ Zweite Richtlinie (67/228) des Rates vom 11. April 1967 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern – Struktur und Anwendungsmodalitäten des gemeinsamen Mehrwertsteuersystems und sechste Richtlinie (77/388) des Rates vom 17. 1977.

gen, nicht aber Privatpersonen befugt, das Recht auf Vorsteuerabzug auszuüben. Daher werden allein die von den Steuerpflichtigen oder für deren Rechnung zur Ausfuhr gelieferten Gegenstände von der Mehrwertsteuer des Ausfuhrmitgliedstaates vollständig befreit, während die von Privatpersonen oder für deren Rechnung zur Ausfuhr gelieferte Gegenstände mit dieser Steuer im Verhältnis ihres Wertes im Zeitpunkt der Ausfuhr belastet bleiben. Da alle Einfuhren der Mehrwertsteuer des Einfuhrstaates unterliegen, kommt es in diesem Fall zu einer **Kumulierung der Steuer im Ausfuhrstaat mit der im Einfuhrstaat**.

Die Vorlagefragen des mit dem Rechtsstreit befaßten nationalen Gerichts gingen im wesentlichen dahin, ob es einem Mitgliedstaat untersagt ist, die Einfuhr von durch eine Privatperson gelieferten Gegenständen aus einem anderen Mitgliedstaat der Mehrwertsteuer zu unterwerfen, obwohl die Lieferung gleichartiger Gegenstände durch eine Privatperson innerhalb des Mitgliedstaates dieser Steuer nicht unterliegt. Der Gerichtshof hat im Ergebnis die Erhebung der Einfuhrmehrwertsteuer für vereinbar mit Art. 95 EWG-V gehalten, jedoch unter der Bedingung, daß dabei der **Restbetrag der im Ausfuhrmitgliedstaat entrichteten Mehrwertsteuer**, der in dem Wert der Ware im Zeitpunkt ihrer Einfuhr noch enthalten ist, berücksichtigt wird.

Die Argumentation dieser aufsehenerregenden Entscheidung ist auf eine integrationsfreundliche systematisch-teleologische Auslegung von Art. 95 EWG-V gestützt, der nach Auffassung des Gerichtshofes im wesentlichen auf einem Vergleich zwischen den Abgaben beruht, die eingeführte und gleichartige inländische Waren unmittelbar oder mittelbar zu tragen haben. Demzufolge steht es den Mitgliedstaaten zwar frei, bei der Einfuhr von Waren die Mehrwertsteuer auszugleichen, die sie auf gleichartige inländische Waren erheben. Ein solcher Ausgleich ist jedoch nur insoweit gerechtfertigt, als die eingeführten Waren nicht bereits im Ausfuhrmitgliedstaat mit der Mehrwertsteuer belastet worden sind, da anderenfalls die Besteuerung bei der Einfuhr in Wirklichkeit eine **zusätzliche Abgabe** wäre, die die eingeführten Waren stärker belasten würde als gleichartige inländische Waren. Dies aber, so folgerte der Gerichtshof, wäre unvereinbar mit dem Begriff des Gemeinsamen Marktes, der auf die Beseitigung aller Hemmnisse im innergemeinschaftlichen Handel abstellt und das Ziel verfolgt, die nationalen Märkte zu einem einheitlichen Markt zu verschmelzen, dessen Bedingungen denjenigen eines wirklichen Binnenmarktes möglichst nahekommen.

Es liegt auf der Hand, daß, so neuerungsfreudig und revolutionär das genannte Urteil auch sein mag, es kein Regime vollkommener Wettbewerbsneutralität geschaffen hat. Vollkom-

mene Neutralität der Mehrwertsteuer im Hinblick auf den innergemeinschaftlichen Handel wäre nur durch eine strikte Anwendung des Grundsatzes der Besteuerung im Bestimmungsland möglich, die eine vollständige Entlastung auch der Gebrauchsgüter bei der Ausfuhr voraussetzt. Eine solche Lösung aber läßt sich nicht durch Richterspruch verwirklichen. Sie erfordert eine politische Grundentscheidung, die Sache des Gemeinschaftsgesetzgebers, d. h. der politischen Organe der Gemeinschaft ist und bleiben muß.

(Fortsetzung folgt)