

SCHLUSSANTRÄGE DER FRAU GENERALANWALT

CHRISTINE STIX-HACKL

vom 8. Dezember 2005¹

I — Einleitung

1. Mit der vorliegenden Vertragsverletzungsklage beantragt die Kommission die Feststellung verschiedener Versäumnisse seitens der Bundesrepublik Deutschland im Zusammenhang mit dem Zollversandverfahren mit Carnets TIR (im Folgenden: TIR-Verfahren). Insbesondere wirft die Kommission der Bundesrepublik Deutschland vor, aus diesem Verfahren stammende Eigenmittel der Gemeinschaften unzutreffend verbucht und verspätet bereitgestellt zu haben sowie der Kommission bestimmte Informationen bezüglich nicht erledigter Carnets TIR vorenthalten zu haben. Darüber hinaus beantragt die Kommission, der Bundesrepublik Deutschland die Bereitstellung der betreffenden Eigenmittel samt Zinsen sowie die Übermittlung bestimmter Daten aufzutragen.

2. Dieser Rechtsstreit betrifft in erster Linie die Verbuchung und Bereitstellung von

(Zoll-)Eigenmittel der Gemeinschaften, wie sie zum für dieses Verfahren relevanten Zeitpunkt in der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1552/89 (im Folgenden: Eigenmittelverordnung) geregelt waren². Die Eigenmittelverordnung sieht für festgestellte Ansprüche der Gemeinschaften auf Eigenmittel zwei Arten von Buchführungen vor. Im Regelfall sind festgestellte Ansprüche unter der so genannten A-Buchführung zu verbuchen, sofern es sich nicht um Ansprüche handelt, die in die so genannte B-Buchführung aufzunehmen sind, weil sie u. a. „noch nicht eingezogen wurden und für sie eine Sicherheit nicht geleistet worden ist“. Die Art der Verbuchung ist insofern entscheidend, als die in die A-Buchführung aufgenommenen Beträge spätestens am ersten Werktag nach dem 19. des zweiten Monats nach der Feststellung des Anspruchs der Kommission gutzuschreiben sind, während die Gutschrift der in der B-Buchführung verzeichneten Beträge erst binnen der entsprechenden Frist nach der *Einzahlung* dieser Beträge zu erfolgen hat.

¹ — Originalsprache: Deutsch.

² — Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1552/89 des Rates vom 29. Mai 1989 zur Durchführung des Beschlusses 88/376/EWG, Euratom über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften (ABl. L 155, S. 1).

3. In zweiter Linie betrifft dieser Rechtsstreit das Zollversandverfahren mit Carnets TIR, das im am 14. November 1975 in Genf unterzeichneten Zollübereinkommen über den internationalen Warentransport mit Carnets TIR (im Folgenden: TIR-Übereinkommen) seine Grundlage hat, welchem u. a. sowohl die Bundesrepublik Deutschland als auch die Europäische Gemeinschaft als Vertragspartei angehören³.

5. Das vorliegende Verfahren steht in einem engen sachlichen Zusammenhang mit den noch anhängigen Rechtssachen C-377/03⁴ und C-378/03⁵, welche ebenso die Verbuchung und Bereitstellung von Eigenmitteln aus dem TIR-Verfahren betreffen und in denen ich ebenfalls Schlussanträge unterbreiten werde.

II — Rechtlicher Rahmen

A — Gemeinschaftsrecht

1. Die Eigenmittelverordnung

4. Im Kern wirft das vorliegende Verfahren die Frage auf, ob Ansprüche aus dem TIR-Verfahren in der B-Buchführung statt in der A-Buchführung verbucht werden durften, und zwar vor dem Hintergrund von Problemen hinsichtlich der Sicherung der Zölle und Abgaben durch das im TIR-Verfahren vorgesehene Bürgschaftssystem, welches nach den Angaben der deutschen Regierung ab 1993 an den Rand des Zusammenbruchs geraten war. Die deutschen Behörden sahen sich in dieser Situation veranlasst, vorübergehend auf die Durchsetzung der Ansprüche gegen die bürgenden Verbände zu verzichten bzw. die fraglichen Beträge als ungesicherte Ansprüche in die B-Buchführung aufzunehmen.

6. Artikel 2 Absatz 1 der Eigenmittelverordnung sieht bezüglich der Feststellung eines Anspruchs der Gemeinschaften vor:

„Für diese Verordnung gilt ein Anspruch der Gemeinschaften auf die Eigenmittel im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben a und b des Beschlusses 88/376/EWG, Euratom als festgestellt, sobald die zuständige Dienststelle des Mitgliedstaats dem Abgabenschuldner die Höhe der von ihm geschuldeten Abgabe mitgeteilt hat. Diese Mitteilung erfolgt, sobald der Abgaben-

3 — Die Europäische Gemeinschaft hat diese Übereinkommen mit der Verordnung (EWG) Nr. 2112/78 des Rates vom 25. Juli 1978 über den Abschluss des Zollübereinkommens über den internationalen Warentransport mit Carnets TIR (TIR-Übereinkommen) vom 14. November 1975, Genf (ABl. L 252, S. 1), genehmigt.

4 — Kommission/Belgien.

5 — Kommission/Belgien.

schuldner bekannt ist und die Höhe des Anspruchs von den zuständigen Verwaltungsbehörden bestimmt werden kann, und zwar unter Einhaltung aller einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften.“

einer gesonderten Buchführung ausgewiesen. Die Mitgliedstaaten können auf die gleiche Weise vorgehen, wenn festgestellte Ansprüche, für die eine Sicherheit geleistet worden ist, angefochten werden und durch Regelung des betreffenden Streitfalls Veränderungen unterworfen sein können.“

7. Artikel 6 Absätze 1 und 2 Buchstaben a und b der Eigenmittelverordnung über die Verbuchung von Eigenmitteln lautet:

„(1) Bei der Haushaltsverwaltung jedes Mitgliedstaats oder bei der von jedem Mitgliedstaat bestimmten Einrichtung wird über die Eigenmittel Buch geführt, und zwar aufgliedert nach der Art der Mittel.

8. Artikel 10 Absatz 1 der Eigenmittelverordnung bestimmt hinsichtlich der Bereitstellung der Eigenmittel:

„(1) Nach Abzug von 10 v. H. für Erhebungskosten gemäß Artikel 2 Absatz 3 des Beschlusses 88/376/EWG, Euratom erfolgt die Gutschrift der Eigenmittel im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben a und b des genannten Beschlusses spätestens am ersten Werktag nach dem 19. des zweiten Monats, der auf den Monat folgt, in dem der Anspruch nach Artikel 2 festgestellt wurde.

(2) a) Die nach Artikel 2 festgestellten Ansprüche werden vorbehaltlich Buchstabe b dieses Absatzes spätestens am ersten Werktag nach dem 19. des zweiten Monats, der auf den Monat folgt, in dem der Anspruch festgestellt wurde, in die Buchführung aufgenommen.

b) Festgestellte Ansprüche, die in die Buchführung nach Buchstabe a nicht aufgenommen wurden, weil sie noch nicht eingezogen wurden und für sie eine Sicherheit nicht geleistet worden ist, werden innerhalb der Frist nach Buchstabe a in

Bei den nach Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe b in einer gesonderten Buchführung ausgewiesenen Ansprüchen erfolgt die Gutschrift spätestens am ersten Werktag nach dem 19. des zweiten Monats, der auf den Monat folgt, in dem die den Ansprüchen entsprechenden Beträge eingezogen wurden.“

9. Artikel 17 Absätze 1 und 2 der Eigenmittelverordnung bestimmt:

2. Das TIR-Verfahren

a) Überblick TIR-Verfahren

„(1) Die Mitgliedstaaten haben alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit die Beträge, die den gemäß Artikel 2 festgestellten Ansprüchen entsprechen, der Kommission nach Maßgabe dieser Verordnung zur Verfügung gestellt werden.

(2) Die Mitgliedstaaten sind nur dann nicht verpflichtet, die den festgestellten Ansprüchen entsprechenden Beträge der Kommission zur Verfügung zu stellen, wenn diese Beträge aus Gründen höherer Gewalt nicht erhoben werden konnten. Ferner brauchen die Mitgliedstaaten im Einzelfall die Beträge der Kommission nicht zur Verfügung zu stellen, wenn sich nach eingehender Prüfung aller maßgeblichen Umstände des betreffenden Falles erweist, dass die Einziehung aus nicht von ihnen zu vertretenden Gründen auf Dauer unmöglich ist. Diese Fälle sind in dem Bericht gemäß Absatz 3 aufzuführen, sofern die zu dem am ersten Werktag des Monats Oktober des Kalendervorjahres geltenden Kurs in Landeswährung umgerechneten Beträge 10 000 ECU übersteigen. In dem Bericht sind die Gründe anzugeben, die den Mitgliedstaat gehindert haben, die betreffenden Beträge zur Verfügung zu stellen. Die Kommission kann dem Mitgliedstaat binnen sechs Monaten Bemerkungen übermitteln.“

10. Ein Versandverfahren ist ein zollrechtliches Verfahren, das den Handel bzw. Warentransit innerhalb eines bestimmten Zollsystems oder zwischen verschiedenen Zollgebieten erleichtern soll. Als „Nichterhebungsverfahren“ sind Versandverfahren darauf ausgelegt, die einstweilige Nichterhebung von Zöllen, Abgaben und Steuern, die für Waren zu entrichten sind, die in ein Drittland versandt werden oder aus einem Drittland stammen, während der Beförderung dieser Waren durch ein bestimmtes Zollgebiet zu ermöglichen. Das TIR-Verfahren ist eines von mehreren bestehenden — in vielerlei Hinsicht ähnlichen — Spielarten des Versandverfahrens bzw. Systemen für den Warentransit, zu denen vor allem auch das gemeinschaftliche Versandverfahren und das gemeinsame Versandverfahren zählen.

11. Das TIR-Verfahren, das zu den externen Versandverfahren zu zählen ist, hat als gemeinschaftsrechtliche Rechtsgrundlage neben dem internationalen TIR-Übereinkommen die Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 der Kommission vom 2. Juli 1993 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften⁶ (im Folgenden: ZK-Durchfüh-

6 — ABl. L 253, S. 1.

rungsverordnung), welche wiederum auf dem Zollkodex der Gemeinschaften⁷ (im Folgenden: ZK) beruht und das in den Artikeln 451 ff. das vom TIR-Übereinkommen eingeführte Verfahren im Wesentlichen übernimmt bzw. ausführt.

12. Nach dem TIR-Übereinkommen sollen die in Straßenfahrzeugen, Lastzügen oder Behältern beförderten Waren nur an der Abgangszollstelle kontrolliert werden, nicht aber an den Durchgangs- oder Bestimmungszollstellen, es sei denn, dort besteht der Verdacht einer Unregelmäßigkeit (Artikel 5). Außerdem wird für diese Waren nicht die Entrichtung oder Hinterlegung von Eingangs- oder Abgangsabgaben gefordert (Artikel 4). Das TIR-Verfahren dient der zollbehördlichen Überwachung der Warenbeförderung durch das Zollgebiet — wobei für Zwecke des TIR-Übereinkommens das Zollgebiet der Gemeinschaft als einheitliches Zollgebiet gilt — und soll sicherstellen, dass die beförderten Waren identisch und mengenmäßig unverändert am Bestimmungsort einlangen.

13. Dies soll im Wesentlichen durch drei Elemente des TIR-Verfahrens ermöglicht werden: Erstens hat die Beförderung der Waren in Fahrzeugen oder Behältern zu

erfolgen, die mit bestimmten Sicherheitsvorkehrungen versehen sind, sodass die Waren auf der Strecke weder ausgetauscht noch entfernt werden können (Artikel 12 bis 14 TIR-Übereinkommen). Zweitens müssen die Waren während des gesamten Transports von einem einheitlichen Versanndokument, dem Carnet TIR, begleitet werden, das von der Abgangszollstelle erstellt wird und anhand dessen die Ordnungsmäßigkeit des Transports überwacht wird (Artikel 3). Drittens muss die Entrichtung der Zölle und Abgaben, die die Zollbehörden vom Transportunternehmer fordern können, teilweise durch die Bürgschaft eines nationalen Verbandes gesichert sein, der zu diesem Zweck von den Behörden der Vertragsparteien zugelassen wurde (Artikel 3). Diese Bürgschaft wiederum ist durch die International Road Transport Union (IRU) sowie durch eine Versicherungsgruppe mit Sitz in der Schweiz (im Folgenden: Internationaler Versicherungspool) gedeckt.

14. Die Carnets TIR werden von der IRU gedruckt und von den bürgenden Verbänden an die Transportunternehmer ausgegeben, die in die Carnets TIR eine Reihe von Angaben eintragen, insbesondere Angaben über die beförderte Ware. Jedes Carnet TIR besteht aus mehreren Blättern in zwei Ausfertigungen. Wenn die fragliche Ware an der Bestimmungszollstelle gestellt wird, d. h. an der Ausgangszollstelle des Zollgebiets der Gemeinschaft, und wenn die Bestimmungszollstelle die Abgangszollstelle, d. h. die Eingangszollstelle dieses Zollgebiets, hiervon ohne Vorbehalt benachrichtigt, ist der TIR-Transport ordnungsgemäß erledigt.

⁷ — Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften (ABl. L 302, S. 1).

15. Bei nicht ordnungsgemäßer Erledigung kommt das im Wesentlichen in Artikel 8 des TIR-Übereinkommens geregelte Bürgschaftssystem zum Tragen, wobei die bürgenden Verbände bis zu einer bestimmten Deckungsobergrenze pro LKW-Ladung für die Entrichtung der Eingangs- und Ausgangsabgaben, die aufgrund der Unregelmäßigkeit des TIR-Transports fällig werden, haften, und zwar gesamtschuldnerisch mit den Personen, die diese Beträge unmittelbar schulden.

b) Die einschlägigen Bestimmungen des TIR-Übereinkommens

16. Kapitel II des TIR-Übereinkommens, in dem die Ausgabe der Carnets TIR sowie die Haftung der bürgenden Verbände geregelt ist, enthält u. a. folgende Bestimmungen:

einem TIR-Transport festgestellt worden ist. Der bürgende Verband haftet mit den Personen, die die vorgenannten Beträge schulden, gesamtschuldnerisch für die Entrichtung dieser Beträge.

(2) Sehen die Gesetze und anderen Vorschriften einer Vertragspartei die Entrichtung der Eingangs- oder Ausgangsabgaben in den in Absatz 1 genannten Fällen nicht vor, so hat sich der bürgende Verband zu verpflichten, unter den gleichen Bedingungen eine Zahlung in Höhe der Eingangs- oder Ausgangsabgaben zuzüglich etwaiger Verzugszinsen zu leisten.

(3) Jede Vertragspartei setzt den Höchstbetrag fest, der nach den Absätzen 1 und 2 vom bürgenden Verband für jedes Carnet TIR gegebenenfalls gefordert werden kann.

„Artikel 8

(1) Der bürgende Verband hat sich zu verpflichten, die fälligen Eingangs- oder Ausgangsabgaben zuzüglich etwaiger Verzugszinsen zu entrichten, die nach den Zollgesetzen und anderen Zollvorschriften des Landes zu entrichten sind, in dem eine Unregelmäßigkeit im Zusammenhang mit

(4) Die Haftung des bürgenden Verbandes gegenüber den Behörden des Landes, in dem sich die Abgangszollstelle befindet, beginnt, wenn das Carnet TIR von der Zollstelle angenommen worden ist. In den weiteren Ländern, durch die die Waren im TIR-Verfahren noch befördert werden, beginnt die Haftung mit der Einfuhr der Waren oder mit der Annahme des Carnet TIR durch die Zollstelle, bei der der TIR-Transport wieder aufgenommen wird, wenn er gemäß Artikel 26 Absätze 1 und 2 ausgesetzt worden ist.

(5) Die Haftung des bürgenden Verbandes erstreckt sich nicht nur auf die im Carnet TIR angeführten Waren, sondern auch auf Waren, die zwar im Carnet TIR nicht angeführt sind, sich aber unter Zollverschluss in einem Teil des Fahrzeugs oder einem Behälter befinden; sie erstreckt sich nicht auf andere Waren.

(6) Die im Carnet TIR über die Waren enthaltenen Angaben gelten für die Festsetzung der in den Absätzen 1 und 2 genannten Abgaben bis zum Beweis des Gegenteils als richtig.

(7) Die zuständigen Behörden haben soweit möglich bei Fälligkeit der in den Absätzen 1 und 2 genannten Beträge deren Entrichtung zunächst von der Person oder den Personen zu verlangen, die sie unmittelbar schulden, bevor der bürgende Verband zur Entrichtung dieser Beträge aufgefordert wird.“

Folgenden: Erlass des Bundesministeriums) enthält u. a. folgende Regelung unter der Nummer 3 bezüglich der Verfahrenssicherheiten im Rahmen von Versandverfahren:

„Bei der Anforderung von Einfuhrabgaben im Rahmen von gemeinschaftlichen/gemeinsamen Versandverfahren sind Forderungen nur dann als gesichert anzusehen, wenn für das einzelne Versandverfahren eine Einzelsicherheit geleistet und diese Sicherheit noch nicht wieder freigegeben worden ist.

Alle übrigen Forderungen aus gemeinschaftlichen/gemeinsamen Versandverfahren oder Carnet TIR sind als ungesichert anzusehen ...“

III — Sachverhalt und Verfahren

B — Nationale Regelung

A — Zur Krise des TIR-Verfahrens

17. Der Erlass des Bundesministeriums für Finanzen vom 11. September 1996 (im

18. Insbesondere die deutsche Regierung hat den Gerichtshof auf den tatsächlichen Hintergrund aufmerksam gemacht, vor dem

diese Klage zu sehen ist, nämlich einer merklichen Krise, in die in der Gemeinschaft angewendete Versandverfahren, darunter das TIR-Verfahren, seit Anfang der 90er-Jahre und insbesondere seit Inkrafttreten des Binnenmarktes am 1. Jänner 1993 geraten sind und welche zum Scheitern des dem TIR-Verfahren zugrunde liegenden Bürgschaftsystems und damit — jedenfalls nach Darstellung der deutschen Regierung — zum „Beinahe-Zusammenbruch“ des gesamten TIR-Verfahrens geführt hat. Diese Krise bildete auch den Gegenstand eines Untersuchungsausschusses zur Prüfung behaupteter Verstöße oder Missstände im gemeinschaftlichen Versandverfahren, der im Dezember 1995 vom Europäischen Parlament eingesetzt wurde und seinen Bericht am 20. Februar 1997⁸ (im Folgenden: Untersuchungsbericht des Europäischen Parlaments) vorgelegt hat. Dieser Bericht konzentriert sich zwar auf das gemeinschaftliche Versandverfahren, behandelt aber auch das TIR-Verfahren ausführlich.

19. Verursacht wurde die Krise — über deren genaue Ausmaße sich die Verfahrensbeteiligten allerdings uneinig sind — durch einen drastischen Anstieg von Unregelmäßigkeiten im Rahmen des TIR-Verfahrens im Gefolge der Ostöffnung sowie der Schaffung des Binnenmarktes und eines Anstiegs der organisierten Kriminalität, was wiederum zu einer verstärkten Inanspruchnahme des internationalen Versicherungspools führte, der die Übernahme der Deckung der Forderungen aus der Bürgschaft zunehmend verweigerte. Die zentralen Organe im Rahmen des

TIR-Übereinkommens, der TIR-Verwaltungsausschuss sowie vor allem die Arbeitsgruppe für Zollfragen des Verkehrs WP.30, in denen alle Vertragsparteien einschließlich der Kommission vertreten sind, waren nach den Angaben der deutschen Regierung sowie dem Untersuchungsbericht des Europäischen Parlaments wiederholt mit den genannten Entwicklungen befasst.

20. Auf Betreiben der IRU sowie des Internationalen Versicherungspools wurde auf diese Entwicklungen zunächst im Juli 1993 mit der Einführung eines eigenständigen Carnet TIR für besonders sensible Waren, nämlich Tabak und Alkohol, mit einer erhöhten Bürgschaft von 200 000 USD reagiert. Am 5. Dezember 1994 erfolgte allerdings die Kündigung des Rückversicherungsvertrags durch den Internationalen Versicherungspool, der dies insbesondere mit der übermäßigen Verschärfung von Risiken, von denen die Versicherer keine Kenntnis gehabt hätten, und der allgemeinen Verbreitung und des systematischen Charakters von Betrugsfällen begründete. Diese Kündigung wurde sodann zum Gegenstand schiedsgerichtlicher Verfahren.

21. Vor dem Hintergrund — wie die deutsche Regierung ausführt — der Zahlungsunfähigkeit der deutschen bürgenden Verbände BDF⁹ und AIST¹⁰ und der Befürchtung eines

9 — Bundesverband des deutschen Güterfernverkehrs.

10 — Arbeitsgemeinschaft zur Förderung und Entwicklung des internationalen Straßenverkehrs.

Zusammenbruchs des Bürgschaftssystems des TIR-Verfahrens stundete die deutsche Regierung schließlich mit Vereinbarungen vom 31. Juli 1996 und 26. Mai 1997 die Zahlung der ausstehenden Forderungen gegenüber den bürgenden Verbänden (im Folgenden: Stundungsvereinbarungen).

Behörden auf, ihr den Inhalt dieser und eventueller weiterer vergleichbarer Vereinbarungen mit anderen Sicherungsgebern mitzuteilen und bezüglich der festgestellten und nicht beigetriebenen Eigenmittel aus den nicht erledigten Carnets TIR anzugeben, wann und in welcher Form sie der Kommission zur Verfügung gestellt worden seien.

B — Vorverfahren und Klageanträge

22. Bei vom 24. bis 28. November 1997 in Deutschland vorgenommenen Kontrollen der traditionellen Eigenmittel stellte die Kommission fest, dass die deutschen Behörden im Rahmen des Zollversandverfahrens bestimmte Versanddokumente nicht ordnungsgemäß abgewickelt hatten (509 Carnets TIR aus den Jahren 1993, 1994 und 1995 mit einem Eigenmittelvolumen von ca. 20 Millionen DM). Die Hauptzollämter hatten den Sicherungsgeber zwar rechtzeitig unter Fristsetzung aufgefordert, die Abgaben zu entrichten. Jedoch wurden keine Zahlungen geleistet, und die deutschen Behörden machten die Forderungen nicht gerichtlich geltend. Die Beitreibungsverfahren wurden aufgrund der Stundungsvereinbarungen ausgesetzt. Nach Ansicht der deutschen Behörden waren die fraglichen Beträge als ungesichert im Sinne des Erlasses anzusehen und wurden deshalb in die B-Buchführung übernommen.

24. In ihrem Schreiben vom 22. Jänner 1998 legten die deutschen Behörden dar, dass ihr vorläufiger Verzicht auf gerichtliche Geltendmachung der Zahlungsansprüche angesichts der wachsenden betrügerischen Manipulationen im Versandverfahren mit Carnets TIR und der deswegen erfolgten Kündigung des Rückversicherungsvertrags durch den Internationalen Versicherungspool am 5. Dezember 1994 und der Einstellung der Zahlungen des Internationalen Versicherungspools an die über die IRU rückversicherten deutschen bürgenden Verbände unabdingbar gewesen sei, um den Konkurs dieser Verbände und damit den Zusammenbruch des TIR-Verfahrens in der gesamten Europäischen Union abzuwenden. Außerdem sei wegen der zu sichernden Ansprüche noch ein Schiedsverfahren zwischen der IRU und dem Internationalen Versicherungspool anhängig. Die Forderungen aus den nicht erledigten Versandverfahren seien nur dann als gesichert im Sinne der Eigenmittelbestimmungen anzusehen, wenn sich die geleisteten Sicherheiten auf individuelle Verfahren bezögen und sie der Höhe nach das tatsächliche Risiko abdeckten.

23. Mit Schreiben vom 19. Dezember 1997 forderte die Kommission die deutschen

25. Mit Schreiben vom 30. März 1998 wiederholte die Kommission ihre Aufforderung, die betreffenden Eigenmittel abzuführen,

worauf die deutschen Behörden mit Schreiben vom 22. Mai 1998 antworteten, dass sie dieser Aufforderung nicht nachkommen könnten, und zwar u. a. deshalb, weil es bei Zugrundelegung des Kommissionsstandpunkts zu einer unangemessenen Belastung des deutschen Haushalts käme.

26. Mit Schreiben vom 8. Juni 1998 forderte die Kommission die deutschen Behörden erneut auf, ihr im Hinblick auf die Berechnung etwaiger Verzugszinsen gemäß Artikel 11 der Verordnung Nr. 1552/89 die zuvor erbetenen Angaben zu übermitteln.

27. Die deutschen Behörden hielten in ihrer Stellungnahme vom 18. September 1998 jedoch an ihrer Auffassung fest.

28. Mit Schreiben vom 30. Oktober 1998 forderte die Kommission die Bundesregierung u. a. auf, einen bestimmten Betrag als Anzahlung vor dem letzten Tag des zweiten Monats nach Absendung ihres Schreibens zu zahlen und ihr alle anderen nicht angefochtenen Zollbeträge im Zusammenhang mit bei deutschen Zollstellen nicht erledigten Carnets TIR für die Jahre 1994 bis 1998 anzugeben, die eine vergleichbare Behandlung (Aufnahme in die B-Buchführung statt in die A-Buchführung) erfahren hätten.

29. In ihrer Antwort vom 4. März 1999 kamen die deutschen Behörden diesen Aufforderungen nicht nach.

30. In ihrem Mahnschreiben vom 15. November 1999 wiederholte die Kommission ihre Auffassung und machte geltend, es handle sich entgegen der Ansicht der deutschen Behörden nicht um globale, für mehrere Forderungen ausgestellte Sicherheiten, sondern um für jeweils einzelne Carnets TIR geltende Sicherheiten, die in der Mehrzahl der Fälle die Forderungen völlig oder weitgehend abdeckten. Außerdem habe Deutschland, was insbesondere die beanstandeten Carnets TIR von 1995 angehe, gegenüber dem Sicherungsgeber vorläufig auf Realisierung der bestehenden Ansprüche mit der Maßgabe verzichtet, dass dieser weiterhin „mit einem angemessenen Eigenanteil“ hafte und seine Ansprüche gegenüber dem Rückversicherer sicherheitshalber abtrete. Folglich seien die Forderungen von 1995 und aus den Folgejahren auch gesichert gewesen und hätten, soweit sie nicht fristgemäß angefochten worden seien, — zumindest teilweise — in die A-Buchführung aufgenommen und abgeführt werden müssen.

31. In ihrer Antwort vom 1. Februar 2000 hielten die deutschen Behörden an ihrer Auffassung fest und legten sie unter Mitteilung der mit den Sicherungsgebern über den Zahlungsaufschub getroffenen Vereinbarungen näher dar.

32. Am 8. November 2000 übermittelte die Kommission Deutschland eine mit Gründen versehene Stellungnahme. Die Forderungen seien im Gegensatz zur Rechtsauffassung der deutschen Behörden nicht als aufgrund des

Schiedsverfahrens zwischen der IRU und dem Versicherer angefochten zu betrachten. Die Grundforderungen seien von den Abgabepflichtigen nicht angefochten worden. In der Weigerung der Rückversicherer, für die Haftungsschuldner einzustehen, liege ebenfalls keine Anfechtung der Grundforderungen. Schließlich betreffe auch der Verzicht Deutschlands auf seine Ansprüche lediglich die Haftung des hinter den bürgenden Verbänden stehenden Rückversicherers. Hiedurch werde die Verpflichtung der Abgabepflichtigen und damit auch die der Bundesrepublik Deutschland im Verhältnis zum Gemeinschaftshaushalt nicht berührt. Außerdem sei Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1552/89 entgegen der Ansicht Deutschlands nicht anwendbar.

33. Die Kommission forderte die deutschen Behörden wie schon zuvor erneut auf, ihr den als Anzahlung veranschlagten Betrag von 10 552 875 DM zur Vermeidung weiterer Verzugszinsen alsbald zur Verfügung zu stellen, sie über alle anderen nicht angefochtenen Zollbeträge im Zusammenhang mit bei deutschen Zollstellen nicht erledigten Carnets TIR ab dem Jahr 1994 bis zur Änderung des Erlasses von 1996 zu unterrichten, die eine vergleichbare Behandlung erfahren hätten, und ihr die betreffenden Eigenmittel zur Vermeidung weiterer Verzugszinsen alsbald zur Verfügung zu stellen.

34. Deutschland antwortete auf die mit Gründen versehene Stellungnahme mit Schreiben vom 10. Jänner 2001, in dem es

im Wesentlichen seine vorher geäußerten Rechtsauffassungen wiederholte und den Ausführungen der Kommission widersprach.

35. Da die deutschen Behörden den Anforderungen der Kommission nicht nachgekommen sind, hat diese die vorliegende Klage erhoben, mit der sie beantragt, der Gerichtshof möge wie folgt entscheiden:

Die Bundesrepublik Deutschland hat gegen ihre Verpflichtungen aus der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1552/89 des Rates vom 7. Juni 1989, mit Wirkung vom 31. Mai 2000 ersetzt durch die Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1150/2000, betreffend das System der Eigenmittel verstoßen, indem sie

1. bestimmte Versanddokumente (Carnets TIR) nicht ordnungsgemäß erledigt, demzufolge die daraus resultierenden Eigenmittel nicht zutreffend verbucht und nicht rechtzeitig an die Kommission abgeführt hat;
2. sowie die Kommission nicht über alle anderen nicht angefochtenen Zollbeträge im Zusammenhang mit bei deutschen Zollstellen nicht erledigten

Carnets TIR ab dem Jahr 1994 bis zur Änderung des Erlasses des BMF von 1996 (Erlass vom 11. September 1996, III B 1 — Z 0912 — 31/96) unterrichtet hat, die eine vergleichbare Behandlung (Aufnahme in die „B“- anstatt in die „A“-Buchführung) erfahren haben.

IV — Prüfung der Klage

A — Zulässigkeit

3. Die Bundesrepublik ist verpflichtet, die aufgrund der unter 1. und 2. aufgeführten Verletzungen nicht überwiesenen Eigenmittel umgehend an die Kommission gutzuschreiben.

4. Die Bundesrepublik Deutschland ist verpflichtet, bezüglich etwaiger schon überwiesener Beträge das Datum der Fälligkeit der Forderung, den geschuldeten Betrag sowie gegebenenfalls das Datum der Überweisung anzugeben.

5. Die Bundesrepublik Deutschland ist gemäß Art. 11 der Verordnung Nr. 1552/89, für den Zeitraum bis zum 31. Mai 2000, und Art. 11 der Verordnung Nr. 1150/2000, für den Zeitraum ab dem 31. Mai 2000, verpflichtet, die aufgrund der verspäteten Gutschriften anfallenden Zinsen an den Gemeinschaftshaushalt zu entrichten.

6. Die Bundesrepublik Deutschland trägt die Kosten des Verfahrens.

1. Wesentliche Parteivorbringen

36. Zunächst macht die *deutsche Regierung* die Unzulässigkeit der Klageanträge 3 bis 5 geltend, mit denen die Verpflichtung auferlegt werden solle, nicht überwiesene Eigenmittel umgehend der Kommission gutzuschreiben, bezüglich etwaiger schon überwiesener Beträge bestimmte Daten anzugeben und die aufgrund der — angeblich — verspäteten Gutschriften anfallenden Zinsen zu entrichten. Mit diesen Anträgen mache die Kommission nichts anderes als „Zahlungsklagen“ bzw. „Ausforschungsklagen“ geltend. Im Vertragsverletzungsverfahren sei der Gerichtshof jedoch auf die bloße Feststellung der Vertragsverletzung beschränkt. Es obliege sodann dem Mitgliedstaat, die sich aus dieser Feststellung ergebenden Maßnahmen zu ergreifen. Außerdem kehre der vierte Klageantrag die Beweislast für das Vorliegen einer Vertragsverletzung um, welche bei der Kommission liege.

37. Die *Regierung des Königreichs Belgien*, welches dem vorliegenden Verfahren als

Streithelfer zur Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland beigetreten ist, teilt im Wesentlichen die Ansicht der deutschen Regierung.

38. Die *Kommission* führt dagegen aus, dass Artikel 228 EG den Gerichtshof nicht daran hindere, Aussagen zu treffen, die der Beseitigung einer festgestellten Vertragsverletzung dienlich seien. Sie verweist außerdem darauf, dass Artikel 11 der Eigenmittelverordnung eine eindeutige und unbedingte Verpflichtung des betreffenden Mitgliedstaats zur Zahlung der Zinsen bei verspäteter Gutschrift von Eigenmitteln enthalte. In Bezug auf den vierten Klagegrund weist die Kommission darauf hin, dass sie für die Überprüfung der ordnungsgemäßen Abführung von Eigenmitteln durch die Mitgliedstaaten weitgehend auf die Angaben der Mitgliedstaaten angewiesen sei, weshalb sie in solchen Fällen auch nicht die volle Beweislast zu tragen habe.

39. Die Kommission hat schließlich in der mündlichen Verhandlung beantragt, den fünften Klagegrund dahin gehend umzuformulieren, dass der Gerichtshof feststellen möge, die Bundesrepublik Deutschland habe gegen Artikel 11 der Eigenmittelverordnung verstoßen, indem sie die geschuldeten Zinsen nicht an den Gemeinschaftshaushalt entrichtet habe.

2. Würdigung

40. Zunächst ist daran zu erinnern, dass — wie die deutsche Regierung zutreffend aus-

geführt hat — das Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 226 EG auf die bloße Feststellung gerichtet ist, dass ein Mitgliedstaat seine Gemeinschaftsverpflichtungen verletzt hat¹¹. Die Feststellung einer solchen Vertragsverletzung verpflichtet sodann einen Mitgliedstaat schon dem Wortlaut des Artikels 228 EG nach, die Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus dem Urteil ergeben.

41. Zwar kann der Gerichtshof, wie die Kommission ausgeführt hat, in der Urteilsbegründung Aussagen treffen, die der Beseitigung einer festgestellten Vertragsverletzung dienlich sind, hingegen kann der Gerichtshof — anders als die Kommission im Vorverfahren — dem Mitgliedstaat nicht aufgeben, bestimmte Maßnahmen zu ergreifen¹².

42. Im vorliegenden Fall ist der dritte, vierte und fünfte Klageantrag aber darauf gerichtet, einem Mitgliedstaat die Gutschrift von nicht überwiesenen Eigenmitteln, die Erteilung von Auskünften bezüglich bestimmter Beträge und Überweisungen und die Entrichtung von Zinsen aufzutragen.

43. Die Kommission selbst hat im Übrigen in ihrer Erwiderung nicht in Abrede gestellt,

¹¹ — Vgl. bereits das Urteil vom 7. Februar 1979 in den verbundenen Rechtssachen 15/76 und 16/76 (Frankreich/Kommission, Slg. 1979, 321, Randnr. 27).

¹² — Siehe das Urteil vom 14. April 2005 in der Rechtssache C-104/02 (Kommission/Deutschland, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 49).

dass die besagten Klageanträge über ein Feststellungsbegehren hinausgehen, sondern vielmehr die — zutreffende — Ansicht der deutschen Regierung, dass der Klageantrag auf eine Feststellung zu beschränken sei, als nicht stichhaltig zurückgewiesen. Dass, wie die Kommission eingewandt hat, die diesen Anträgen zugrunde liegenden Verpflichtungen wie die Zahlung von Zinsen oder die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit eindeutig und unbedingt seien oder der Mitgliedstaat bezüglich dieser Verpflichtungen über kein Ermessen verfüge, kann im Hinblick auf die im EG-Vertrag vorgesehene Befugnis des Gerichtshofes einzig zur Feststellung einer Vertragsverletzung im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens keinen Unterschied machen.

44. Der dritte, vierte und fünfte Klageantrag ist daher nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes als unzulässig zu betrachten¹³.

45. Jedoch ist auf die Umformulierung einzugehen, welche die Kommission beschränkt auf den fünften Klageantrag in der mündlichen Verhandlung beantragt hat.

46. Dazu ist zunächst festzustellen, dass nach ständiger Rechtsprechung das in Artikel 226 EG vorgeschriebene Vorverfah-

ren dem betroffenen Mitgliedstaat die Gelegenheit geben soll, seinen gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen und sich gegenüber den Rügen der Kommission wirksam zu verteidigen¹⁴.

47. Dabei ist der ordnungsgemäße Ablauf dieses Verfahrens nicht nur eine vom Vertrag vorgeschriebene wesentliche Garantie für den Schutz der Rechte des betroffenen Mitgliedstaats, sondern auch dafür, dass ein etwaiges Streitiges Verfahren einen eindeutig festgelegten Streitgegenstand hat¹⁵.

48. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes muss daher grundsätzlich die Klage auf dieselben Rügen gestützt werden wie die mit Gründen versehene Stellungnahme und auch das Mahnschreiben, mit dem das Vorverfahren eingeleitet wird¹⁶.

49. Dieses Erfordernis geht zwar nicht so weit, dass in jedem Fall eine völlige Übereinstimmung zwischen den im Mahnschrei-

14 — Urteile vom 2. Februar 1988 in der Rechtssache 293/85 (Kommission/Belgien, Slg. 1988, 305, Randnr. 13), vom 20. März 1997 in der Rechtssache C-96/95 (Kommission/Deutschland, Slg. 1997, I-1653, Randnr. 22), vom 15. Januar 2002 in der Rechtssache C-439/99 (Kommission/Italien, Slg. 2002, I-305, Randnr. 10) und vom 24. Juni 2004 in der Rechtssache C-350/02 (Kommission/Niederlande, Slg. 2004, I-6213, Randnr. 18).

15 — Urteile vom 13. Dezember 2001 in der Rechtssache C-1/00 (Kommission/Frankreich, Slg. 2001, I-9989, Randnr. 53), vom 20. Juni 2002 in der Rechtssache C-287/00 (Kommission/Deutschland, Slg. 2002, I-5811, Randnr. 17) und in der Rechtssache C-350/02 (zitiert in Fußnote 14), Randnr. 19.

16 — Unter anderem die Urteile vom 9. November 1999 in der Rechtssache C-365/97 (Kommission/Italien, Slg. 1999, I-7773, Randnr. 23) und vom 12. Juni 2003 in der Rechtssache C-229/00 (Kommission/Finnland, Slg. 2003, I-5727, Randnr. 44).

13 — Vgl. ebenda, Randnr. 51.

ben erhobenen Rügen, dem Tenor der mit Gründen versehenen Stellungnahme und den Anträgen in der Klageschrift bestehen muss. Voraussetzung für eine zulässige Abweichung ist allerdings, dass der Streitgegenstand dadurch weder erweitert noch geändert, sondern höchstens beschränkt worden ist¹⁷.

50. Auf dieser Linie ist auch nach der Rechtsprechung in Nichtigkeits- und Schadensersatzklagen des Gerichts erster Instanz, das sich wiederholt mit dem spezifischen Fall einer nachträglichen Umformulierung der in der Klageschrift enthaltenen Anträge zu befassen hatte, eine solche Umformulierung nur unter der Voraussetzung zulässig, dass sie „die Anträge in der Klageschrift nur präzisiert oder dass die umformulierten Anträge hinter den ursprünglichen Anträgen zurückbleiben“¹⁸.

51. Meiner Ansicht nach geht die im vorliegenden Fall beantragte Umformulierung über das hinaus, was als zulässig zu erachten wäre, weil diese Umformulierung in Richtung eines Feststellungsantrags nicht mehr nur als bloße Präzisierung des fünften Klageantrags, sondern vielmehr als wesentliche Änderung des Klageziels betrachtet werden muss.

52. Zu berücksichtigen ist auch im Hinblick auf die Verteidigungsmöglichkeit des beklagten Mitgliedstaats, dass diese Änderung besonders spät, nämlich erst in der mündlichen Verhandlung, erfolgt ist. Noch mit ihren Ausführungen in der Erwiderung hat die Kommission bekräftigt, dass sie diesen Klageantrag auf die Entrichtung der betreffenden Verzugszinsen gerichtet verstanden wissen will.

53. Meines Erachtens ist daher dem vorliegenden Verfahren nicht die von der Kommission in der mündlichen Verhandlung beantragte Umformulierung des fünften Klageantrags, mit dem ein unzulässiger Verpflichtungsantrag in einen zulässigen Antrag auf Feststellung einer Vertragsverletzung umgedeutet wird, zugrunde zu legen.

54. Nach alledem ist die vorliegende Klage für unzulässig zu erklären, soweit sie die Gutschrift von nicht überwiesenen Eigenmitteln, die Erteilung von Auskünften bezüglich bestimmter Beträge und Überweisungen und die Entrichtung von Zinsen zum Gegenstand hat (dritter, vierter und fünfter Klagegrund).

55. Deshalb beschränkt sich die nachfolgende Prüfung der vorliegenden Klage auf die Würdigung der Rügen, auf die sich der erste und der zweite Klageantrag stützen.

17 — Unter anderem die Urteile in der Rechtssache C-229/00 (zitiert in Fußnote 16), Randnr. 44, und vom 23. September 2004 in der Rechtssache C-280/02 (Kommission/Frankreich, Slg. 2004, I-8573, Randnr. 30).

18 — Siehe die Urteile des Gerichts vom 21. Oktober 1998 in der Rechtssache T-100/96 (Vicente-Núñez/Kommission, Slg. ÖD 1998, I-A-591 und II-1779, Randnr. 51) und vom 2. Juni 2005 in der Rechtssache T-177/03 (Andreas Strohm/Kommission, Slg. ÖD 2005, I-A-147 und II-651, Randnr. 21).

B — *Begründetheit*

ung gestellt werden, sowie damit verbunden eine Verletzung der Pflicht der loyalen Zusammenarbeit.

1. Erster Klageantrag: Nicht ordnungsgemäße Abwicklung bestimmter Carnets TIR, nicht zutreffende Verbuchung und nicht rechtzeitige Abführung von Eigenmitteln

a) Wesentliche Parteivorbringen

56. Der erste Klageantrag der Kommission stützt sich im Wesentlichen auf zwei Rügen. Zum einen beanstandet die Kommission, dass die deutschen Behörden einseitig und ohne Absprache mit der Kommission auf die (gerichtliche) Einziehung der betreffenden festgestellten Forderungen verzichtet bzw. mit den Bürgschaftsverbänden die Stundungsvereinbarungen getroffen haben. Zum anderen wirft die Kommission der Bundesrepublik Deutschland vor, die aus diesen Verfahren den Gemeinschaften zustehenden Eigenmittel unzutreffend verbucht und daher nicht rechtzeitig bereitgestellt zu haben. Sie macht geltend, dass diese Beträge in die A-Buchführung aufzunehmen gewesen wären.

57. Die Kommission erkennt darin einen Verstoß gegen die Verpflichtungen aus den Gemeinschaftsbestimmungen über die Eigenmittel der Gemeinschaft, insbesondere eine Verletzung der Verpflichtung nach Artikel 17 der Eigenmittelverordnung, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit die Eigenmittel der Kommission zur Verfü-

58. Die *Kommission* führt in Bezug auf den vorläufigen Verzicht auf die Einziehung der Forderungen aus, dass die deutsche Regierung nicht nachgewiesen habe, dass sie stellvertretend im Gemeinschaftsinteresse gehandelt habe, um den Zusammenbruch des TIR-Systems zu verhindern. Es habe, was auch die Untersuchung des Europäischen Parlaments zeige, keinen vollständigen Zusammenbruch des Bürgschaftssystems des TIR-Verfahrens gegeben. Die deutschen Behörden hätten sich jedenfalls mit der Kommission und den übrigen Mitgliedstaaten ins Einvernehmen setzen müssen, bevor sie ihre Entscheidung getroffen haben, vorläufig auf die Einziehung der Forderungen zu verzichten. Dieses einseitige Vorgehen der deutschen Behörden sei ebenso ein Verstoß gegen die nach Artikel 10 EG gebotene Kooperationspflicht wie der Umstand, dass die deutschen Behörden erst in ihrer Antwort auf das Fristsetzungsschreiben der mehrfach geäußerten Aufforderung der Kommission nachgekommen sind, die Einzelheiten über die Stundungsvereinbarungen und weiterer derartiger Vereinbarungen mitzuteilen. Der bloße Hinweis auf Untersuchungen der Zahlungsunfähigkeit der bürgenden Verbände, ohne konkrete Zwangsvollstreckungsmaßnahmen eingeleitet zu haben, genüge nicht, um das Vorliegen der Umstände, die nach Artikel 17 Absatz 2 Satz 2 der Eigenmittelverordnung eine mangeln-

de Einziehung rechtfertigen könnten, darzulegen. Das Verhalten der deutschen Behörden habe Artikel 17 Absatz 1 der Eigenmittelverordnung verletzt, wonach die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen haben, damit die Eigenmittel der Kommission zur Verfügung gestellt werden.

59. Sodann führt die Kommission zur Untermauerung ihrer Ansicht, wonach die fraglichen Ansprüche als gesicherte Forderungen in die A-Buchführung gemäß Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe a der Eigenmittelverordnung aufzunehmen gewesen wären, aus, dass die zollrechtlichen Ansprüche beim TIR-Verfahren durch die Carnets TIR gesichert seien und die bürgenden Verbände bei Unregelmäßigkeiten gesamtschuldnerisch hafteten. Die B-Buchführung gemäß Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe b der Eigenmittelverordnung diene indes nicht zum Schutz der Mitgliedstaaten und deren Haushalte, sondern, wie aus den Erwägungsgründen der Eigenmittelverordnung hervorgehe, dazu, das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei Einziehung der Eigenmittel besser zu verfolgen. Dieser Zweck würde ad absurdum geführt, stünde es den Mitgliedstaaten frei, die Qualität der jeweiligen Sicherheiten zu bewerten und ohne Rücksprache mit der Kommission zu entscheiden, in welche Buchführung eine gesicherte Forderung aufzunehmen sei.

60. Eine Sicherheit im Sinne der A-Buchführung müsse nicht „unmittelbar und so-

fort“, sondern nur für den Fall realisierbar sein, dass der im Moment der Sicherheitsstellung nicht liquide Zollschuldner letztendlich die Zollschuld nicht begleichen könne.

61. Die deutsche Regierung bestreite lediglich pauschal, jedoch nicht in substantzierter Weise, dass die betreffenden Sicherheiten im vorliegenden Fall ausreichend gewesen wären. Sie bestreite auch nicht, dass die in Frage stehenden Sicherheiten in allen Fällen zumindest genügen würden, um die Forderungen jeweils teilweise abzudecken. Folglich hätten diese wenigstens insoweit in die A-Buchführung aufgenommen werden müssen, sofern nicht wegen der Kündigung des Rückversicherers eine andere Beurteilung geboten wäre. Grundsätzlich sei hier der Zeitpunkt maßgeblich, in dem das TIR-Verfahren beginnt und die entsprechende Sicherheit geleistet wird.

62. Forderungen vor 1995 hätten daher auf jeden Fall in die A-Buchführung aufgenommen und abgeführt werden müssen. Bezüglich der Forderungen ab 1995 hätte die Behauptung der deutschen Behörden, dass bereits zu diesem Zeitpunkt die Forderungen wegen der Kündigung des Rückversicherers als ungesichert hätten angesehen werden müssen, diese Behörden veranlassen müssen, das Verfahren mangels Sicherheit nicht zuzulassen. Wenn sie es dennoch ohne Sicherheiten akzeptiert und die Forderungen aus diesem Grunde in die B-Buchführung aufgenommen hätten, so müssten sie auch

das Risiko hinsichtlich der Einziehung dieser Forderungen selbst tragen. Es sei angesichts der Stundungsvereinbarungen eine zumindest teilweise Sicherung anzunehmen. Folglich wären die Forderungen auch ab 1995 als gesichert in die A-Buchführung aufzunehmen gewesen.

63. Die Kommission verweist sodann darauf, dass die Mitgliedstaaten nach Artikel 8 des TIR-Übereinkommens die Möglichkeit hätten, die Ansprüche gegen die bürgenden Verbände durchzusetzen. Es spiele keine Rolle, dass die Bürgen nur subsidiär hafteten. Die Klage beziehe sich nur auf rechtskräftig festgestellte, nicht auf angefochtene Forderungen. Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe b Satz 2 der Eigenmittelverordnung gelte nicht für den vorliegenden Fall, in dem die von einem Bürgen für eine Forderung geleistete Sicherheit in Frage stehe, da er die zugrunde liegende Forderung nicht bestreite, sondern lediglich seine Fähigkeit, für die Bürgschaft aufzukommen, zweifelhaft sei.

64. Nach Ansicht der *deutschen Regierung* haben die Zollbehörden die Zahlungsaufforderungen dagegen zu Recht in die B-Buchführung aufgenommen, nachdem die Sicherungsgeber seit 1993 keine ausreichenden Sicherheiten mehr geboten hätten. Aus dem Wortlaut, der Systematik und dem Zweck der Eigenmittelverordnung ergebe sich, dass eine Sicherheit, die keine Gewähr dafür biete, dass der Sicherungsgeber die von ihm geschuldeten Beträge zahle — also eine

Sicherheit nur „auf dem Papier“ — keine Sicherheit im Sinne von Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe b darstelle. Schon nach dem Wortlaut dieser Bestimmung und den Erwägungsgründen dieser Verordnung seien in die A-Buchführung nur die gesicherten Forderungen aufzunehmen, bei denen gewährleistet sei, dass die Sicherheit realisierbar sei, was bei nicht liquiden Sicherungsgebern (offenkundig unzureichende Vermögenslage der Sicherungsgeber; nach einem im vorprozessualen Verfahren erstellten Rechtsgutachten habe den Sicherungsgebern, die nicht einmal mehr in der Lage gewesen seien, ein Zwölftel der staatlichen Forderungen zu bedienen, der Konkurs gedroht) oder gekündigten (Zahlungsverweigerung des Internationalen Versicherungspools) bzw. mangelbehafteten „internationalen Bürgschaftsketten“ nicht der Fall sei. Nicht eingezogene, aber durch Bürgschaften gesicherte Forderungen gehörten grundsätzlich zu den „nicht eingezogenen Forderungen“ (Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung). Von diesem Grundsatz könne nur dann eine (eng auszulegende) Ausnahme gemacht werden, wenn die Sicherheiten sich ohne weiteres als realisierbar erwiesen. Für nicht oder unzureichend gesicherte Forderungen müssten die Mitgliedstaaten nicht in Vorleistung treten.

65. Die Kommission unterscheide zu Unrecht zwischen den Zeiträumen vor und nach 1995. Unzutreffend sei bereits die Annahme, dass die Eigenmittelabführung aufgrund geleisteter Sicherheiten vom Beginn des TIR-Verfahrens abhängen. Die Kündigung des Rückversicherers sei zum einen mit sofortiger Zahlungseinstellung für die Vergangenheit verbunden gewesen. Da die Bürgschaft zudem akzessorisch sei, hätten

zum anderen vor Inanspruchnahme der bürgenden Verbände, d. h. nach 1994, zunächst das Such- und das Besteuerungsverfahren durchgeführt werden müssen (Artikel 8 Absatz 7 des TIR-Übereinkommens). Diese Verfahren könnten mitunter mehrere Jahre dauern.

den Forderungen einzutreiben (Musterprozess gegen die bürgenden Verbände und Überprüfung deren tatsächlichen Vermögens).

66. Die deutschen Behörden hätten entgegen der Ansicht der Kommission nach Kündigung des Rückversicherungsvertrags (Ende 1994) das Carnet-TIR-Verfahren nicht versagen können, ohne den Ost-West-Handel nahezu völlig zum Erliegen zu bringen und darüber hinaus einseitig einen integralen Bestandteil des gemeinschaftlichen Zollrechts (Artikel 91 des Zollkodex) zu verletzen. Ein Mitgliedstaat könne nämlich nicht nach eigenem Gutdünken zusätzliche Sicherheiten verlangen, ohne gegen das TIR-Übereinkommen (Artikel 4) und die TIR-Beschlüsse zu verstoßen.

68. Im Übrigen sei der Vorwurf, die deutschen Behörden hätten bei der Aufklärung des Sachverhalts, insbesondere bezüglich des Inhalts der Stundungsvereinbarungen, nicht hinreichend mit der Kommission zusammengearbeitet, zurückzuweisen. Der wesentliche Inhalt dieser Vereinbarungen sei der Kommission schon wenige Wochen nach deren Schreiben zur Kenntnis gebracht worden.

69. Die *belgische Regierung* betrachtet die fraglichen Beträge als „angefochtene“ Beträge im Sinne des Artikels 6 Absatz 2 Buchstabe b der Eigenmittelverordnung; da der Bürge gesamtschuldnerisch hafte, müsse dieser die Zahlungsverpflichtung im selben Umfang anfechten können wie der Hauptschuldner.

67. Hilfsweise trägt die deutsche Regierung vor, dass die besagten Beträge, selbst wenn es sich um „gesicherte Forderungen“ handeln sollte, der Kommission nicht zur Verfügung gestellt hätten werden müssen, da sie gemäß Artikel 17 Absatz 2 Satz 1 der Eigenmittelverordnung u. a. aus Gründen höherer Gewalt nicht hätten erhoben werden können. Die deutschen Behörden hätten jedenfalls alles unternommen, um die ausstehen-

70. Darüber hinaus müssten die Mitgliedstaaten die Zölle der Kommission erst dann zur Verfügung stellen, wenn diese tatsächlich vollständig gezahlt worden seien, und nicht, wie die Kommission behaupte, schon vorher, soweit ein Teil der Zölle noch durch die Bürgschaft gedeckt sei. Eine verspätete Bereitstellung der Beträge liege daher nicht vor.

71. Die Bundesrepublik Deutschland habe auch nicht gegen den Grundsatz der Gemeinschaftstreue verstoßen, da sie durch die Stundungsvereinbarungen das TIR-System vor weiterem Schaden bewahrt habe. Der Kommission seien außerdem die Zahlungsprobleme der Bürgen bekannt gewesen.

Der Gerichtshof hat demnach nicht gesondert festzustellen, ob die Bundesrepublik Deutschland gegen die Regelungen des Zollrechts bzw. gegen das TIR-Übereinkommen verstoßen hat. Derartige allfällige Verstöße sind vorliegend nur relevant, soweit sie auch Verstöße gegen die Regelung über die Eigenmittel implizieren bzw. die Zur-Verfügung-Stellung der Eigenmittel aus den Zolleinnahmen beeinträchtigen.

b) Würdigung

72. Vorab ist zum Ersten darauf hinzuweisen, dass die deutsche Regierung die diesem Verfahren zugrunde liegenden Tatsachenfeststellungen der Kommission nicht bestreitet, wonach das Beitreibungsverfahren bezüglich Carnets TIR aus den Jahren 1993, 1994 und 1995 ausgesetzt oder — aufgrund der Stundungsvereinbarungen — gar nicht eingeleitet wurde und die entsprechenden Beträge in die B-Buchführung aufgenommen worden sind. Streitig ist allerdings, ob die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Gemeinschaftsverpflichtungen verstoßen hat. Unterschiedliche Auffassungen bestehen auch bezüglich der Begleitumstände, die das Funktionieren des TIR-Systems betreffen und deren Relevanz im vorliegenden Verfahren.

74. Zum Dritten bezieht sich die vorliegende Klage, wie die Kommission ausdrücklich ausgeführt hat, lediglich auf bereits rechtskräftig festgestellte Forderungen aus TIR-Verfahren, also auf festgestellte Ansprüche im Sinne von Artikel 1 Absatz 1 der Eigenmittelverordnung. Die Feststellung der Forderungen ist im vorliegenden Fall also unstreitig, den Rahmen des Rechtsstreits bildet vielmehr die Frage, unter welchen Umständen der Gegenwert festgestellter, aber noch nicht eingezogener Ansprüche der Gemeinschaften dieser zur Verfügung zu stellen ist. Damit geht es maßgeblich auch darum, wer das Risiko hinsichtlich der Abwicklung des Zollverkehrs durch die Behörden der Mitgliedstaaten und der Beitreibung der Ansprüche der Gemeinschaften auf Eigenmittel zu tragen hat.

73. Zum Zweiten ist festzuhalten, dass sich die Rügen der Kommission im vorliegenden Verfahren laut Klageantrag auf Verletzungen der Eigenmittelverordnung beschränken.

75. Angesprochen ist damit auch das Verhältnis zwischen der Regelung über die Eigenmittel, in der die Modalitäten festlegt

sind, nach denen die Mitgliedstaaten die den Gemeinschaften zugewiesenen Eigenmittel zur Verfügung stellen¹⁹, und den Regelungen über die Entstehung und Erhebung der verschiedenen Eigenmittel — im vorliegenden Fall der Zölle —, welche sich primär nach den gemeinschaftlichen Zollvorschriften (also vor allem nach dem ZK, der ZK-Durchführungsverordnung und dem TIR-Übereinkommen) sowie den innerstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften richten.

76. Nach ständiger Rechtsprechung besteht, worauf auch die Kommission mehrfach verwiesen hat, ein „unlösbarer Zusammenhang zwischen der Verpflichtung zur Feststellung der eigenen Mittel der Gemeinschaften, der Verpflichtung zur Gutschrift auf dem Konto der Kommission innerhalb der gesetzten Frist und schließlich der Verpflichtung zur Zahlung der Verzugszinsen“²⁰.

77. Diese Rechtsprechung zum „unlösbaren Zusammenhang“ geht allerdings — jedenfalls ihrem Ursprung nach — vor die Zeit der hier einschlägigen Fassung der Eigenmittelverordnung zurück²¹, durch welche erst die B-Buchführung eingeführt worden ist, deren Anwendung im vorliegenden Fall gerade strittig ist.

78. Bis dahin war der Verbuchung keine gesonderte Bedeutung hinsichtlich der Verpflichtung zur Gutschrift der festgestellten Ansprüche zugekommen. Die den festgestellten Ansprüchen entsprechenden Beträge waren — ungeachtet ihrer tatsächlichen Einziehung — binnen Frist den Gemeinschaften bereitzustellen. Die Mitgliedstaaten waren nur dann nicht verpflichtet, diese Beträge bereitzustellen, wenn sie aus Gründen höherer Gewalt nicht erhoben werden konnten²². So hat der Gerichtshof bereits in einem Urteil vom 5. Mai 1977 festgestellt, „dass die Mitgliedstaaten die eigenen Mittel nicht nur festzustellen, sondern sie vollständig einschließlich des Gegenwerts etwa nicht eingezogener Beträge der Kommission zur Verfügung zu stellen haben, es sei denn, diese Beträge hätten aus Gründen höherer Gewalt nicht erhoben werden können. Die Aufgabe der Rechtsverfolgung und Beitreibung zum Einzug der eigenen Mittel verbleibt also den Mitgliedstaaten, und diese werden auch weiterhin zu diesem Zweck den Abgabepflichtigen gegenüber tätig“²³.

79. In dieser Rechtsprechung kommt zum Ausdruck, was Generalanwalt Geelhoed in seinen von den Verfahrensbeteiligten vorliegend angesprochenen Schlussanträgen

19 — Vgl. den zweiten Erwägungsgrund der Eigenmittelverordnung.

20 — Unter anderem die Urteile vom 16. Mai 1991 in der Rechtssache C-96/89 (Kommission/Niederlande, Slg. 1991, I-2461, Randnr. 38) und in der Rechtssache C-104/02 (zitiert in Fußnote 12), Randnr. 69.

21 — Vgl. beispielsweise die Urteile vom 20. März 1986 in der Rechtssache 303/84 (Kommission/Deutschland, Slg. 1986, 1171, Randnr. 11) sowie vom 21. September 1989 in der Rechtssache 68/88 (Kommission/Griechenland, Slg. 1989, 2965, Randnr. 17).

22 — Vgl. die Artikel 7, 9 und 17 Absatz 2 der Verordnung (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 2891/77 des Rates vom 19. Dezember 1977 zur Durchführung des Beschlusses vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften (ABL. L 336, S. 1) (im Folgenden: Verordnung Nr. 2891/77).

23 — Urteil vom 5. Mai 1977 in der Rechtssache 110/76 (Pretura Cento/X, Slg. 1977, 851, Randnr. 4/6).

vom 10. März 2005 als „strenge Unterscheidung zwischen dem Bereich der Eigenmittel und dem der Zollvorschriften“ bezeichnet hat²⁴.

80. Von der Risikoverteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten aus betrachtet bedeutet dies, dass die Mitgliedstaaten, indem sie auch die den festgestellten Ansprüchen entsprechenden Beträge, die nicht eingezogen worden sind, den Gemeinschaften bereitstellen müssen, auf jeden Fall die finanziellen Folgen von Schwierigkeiten oder Fehlern hinsichtlich der Auferlegung und Erhebung von Zöllen zu tragen hatten, es sei denn, die Nicht-Erhebung war aus Gründen höherer Gewalt erfolgt.

81. Mit der Einführung der B-Buchführung in der Eigenmittelverordnung wurde diese Risikoverteilung offensichtlich insofern zugunsten der Mitgliedstaaten verschoben, als die Verpflichtung zur Bereitstellung im Hinblick auf bestimmte festgestellte Ansprüche mit der Einziehung der entsprechenden Beträge verknüpft wurde. Bei den in der B-Buchführung ausgewiesenen Ansprüchen hat die Gutschrift gemäß Artikel 10 Absatz 1 der Eigenmittelverordnung nämlich erst binnen einer bestimmten Frist *ab der Einziehung* der diesen Ansprüchen entsprechenden Beträge zu erfolgen. Weiterhin wie früher gilt nach Artikel 17 Absatz 2 dieser Verordnung, dass die Verpflichtung, die festgestellten Forderungen zur Verfügung

zu stellen, entfällt, wenn die Erhebung aus Gründen der höheren Gewalt nicht erfolgen konnte und — dies als Neuerung im Vergleich zur Verordnung Nr. 2891/77 — auch dann, wenn sich nach eingehender Prüfung erweist, dass die Einziehung aus nicht von dem betreffenden Mitgliedstaat zu vertretenden Gründen auf Dauer unmöglich ist.

82. Anzumerken ist, dass nach der hier relevanten Fassung der Eigenmittelverordnung für die Ansprüche, die in die B-Buchführung aufzunehmen sind, bis zur Einziehung der entsprechenden Beträge auch unabhängig von den in Artikel 17 Absatz 2 dieser Verordnung geregelten Fällen der höheren Gewalt und der dauerhaften Unmöglichkeit keine Verpflichtung zur Gutschrift besteht und damit auch keine Verpflichtung zur Zahlung von Verzugszinsen entstehen kann. In Bezug auf diese Ansprüche wäre insoweit der „unlösbare Zusammenhang“ zwischen den Verpflichtungen der Feststellung der Eigenmittel, der Verpflichtung zur Gutschrift derselben und der Verpflichtung zur Zahlung von Verzugszinsen zu relativieren.

83. Nun ist es für den vorliegenden Fall entscheidend, welche Ansprüche in die B-Buchführung aufgenommen werden dürfen und somit erst nach deren Einziehung den Gemeinschaften gutzuschreiben sind. Nach dem Wortlaut des Artikels 6 Absatz 2 Buchstabe b der Eigenmittelverordnung sind dies zum einen noch nicht eingezogene

24 — Schlussanträge von Generalanwalt Geelhoed vom 10. März 2005 in der Rechtssache C-392/02 (Kommission/Dänemark, Urteil vom 15. November 2005, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Nrn. 62 und 63 sowie Fußnote 24).

festgestellte Ansprüche, für die eine Sicherheit nicht geleistet worden ist, und zum anderen (nicht eingezogene²⁵) festgestellte Ansprüche, für die zwar eine Sicherheit geleistet worden ist, die aber angefochten wurden und durch Regelung des betreffenden Streitfalls Veränderungen unterworfen sein können. Eingezogene Forderungen wären demnach in die A-Buchführung aufzunehmen, nicht eingezogene Forderungen, wenn eine Sicherheit geleistet worden ist und die Forderungen zudem nicht angefochten werden.

84. Im vorliegenden Fall hat die deutsche Regierung vor dem Gerichtshof nicht vorgetragen, dass die fraglichen Forderungen angefochten wurden und die Kommission hat ihre Klage auch auf „rechtskräftig festgestellte Forderungen“ beschränkt, die nicht Gegenstand einer Anfechtung sind. Im Übrigen stimme ich mit der Kommission darin überein, dass sich die Anfechtung, wie sich schon aus dem Wortlaut des Artikels 6 Absatz 2 Buchstabe b der Eigenmittelverordnung ergibt, auf den Anspruch selbst und nicht auf die Sicherheit beziehen muss, also eine Anfechtung der zugrunde liegenden Zoltschuld gemeint ist. Es geht im vorliegenden Fall jedenfalls um die Geltendmachung der Ansprüche aus der Sicherheitsleistung gegenüber den bürgenden Verbänden und damit um die Realisierung der Bürgschaften. Ob die betreffenden zugrunde liegenden Forderungen auch von Seiten der Sicherungsgeber, also der bürgenden Verbände, angefochten werden könnten, wie die

belgische Regierung vorgetragen hat, spielt daher im vorliegenden Verfahren keine Rolle.

85. Was sodann die Frage betrifft, ob es sich bei den fraglichen festgestellten Ansprüchen aus dem TIR-Verfahren um gesicherte Forderungen im Sinne des Artikels 6 Absatz 2 Buchstabe b der Eigenmittelverordnung handelte und diese daher in die A-Buchführung aufzunehmen gewesen wären, so ist festzustellen, dass diese Bestimmung lediglich verlangt, dass „eine Sicherheit geleistet worden ist“, ohne weiter zu definieren, was als „Sicherheit“ zu gelten hat.

86. Was die Auslegung dieser Bestimmung betrifft, so überzeugt zunächst die Argumentation der Kommission, wonach die B-Buchführung nicht dem Schutz der finanziellen Interessen der Mitgliedstaaten, sondern vielmehr der besseren Kontrolle des Vorgehens der Mitgliedstaaten bei der Einziehung von Eigenmitteln diene, nicht. Zwar wird auf den letztgenannten Zweck im dritten Erwägungsgrund der Eigenmittelverordnung Bezug genommen, doch schließt dies nicht aus, dass auch dem finanziellen Risiko der Mitgliedstaaten, wie ich oben ausgeführt habe, Rechnung getragen werden sollte. Dies ergibt sich meines Erachtens gerade aus der an die B-Buchführung anknüpfenden Regelung gemäß Artikel 10 Absatz 1 der Eigenmittelver-

25 — Dass es sich auch hierbei um nicht eingezogene Ansprüche handelt, ergibt sich meines Erachtens aus Artikel 10 Absatz 1 der Eigenmittelverordnung, die für die Gutschrift an die Einziehung anknüpft.

ordnung, wonach die in diese Buchführung aufgenommenen Ansprüche erst ab der Einziehung gutzuschreiben sind.

87. Auch nach Einführung der B-Buchführung sind noch nicht eingezogene Beträge den Gemeinschaften bereitzustellen, mit der „Sicherheitsleistung“ soll aber das Risiko der Mitgliedstaaten vermindert werden, die bereitgestellten Eigenmittel letztlich aus eigenen Mitteln bezahlen zu müssen. Es spricht in diesem Lichte nichts dagegen, wie von der deutschen Regierung vorgeschlagen, hier von der allgemeinen Definition der „Sicherheit“ in Artikel 3 Buchstabe a der Verordnung (EWG) Nr. 2220/85 der Kommission vom 22. Juli 1985²⁶ auszugehen, wonach es sich um „eine Leistung, die Gewähr dafür bietet, dass im Falle der Nichterfüllung einer bestimmten Verpflichtung ein Geldbetrag an eine zuständige Stelle gezahlt ... wird“, handelt. Zu den klassischen Sicherheiten in diesem Sinne sind sicherlich Bürgschaften zu zählen, in denen sich allgemein gesprochen in verschiedenen Formen ein Bürge gegenüber einem Gläubiger verpflichtet, für die Erfüllung der Verbindlichkeiten eines Dritten einzustehen.

88. Mit der Bürgschaft gemäß Artikel 8 des TIR-Übereinkommens, deren Inhalt sich außerdem nach dem Gemeinschaftsrecht und nach dem deutschen Recht unter-

stehenden Bürgschaftsvertrag mit der Bundesrepublik Deutschland bestimmt²⁷, verpflichten sich die bürgenden Verbände zur Entrichtung der Zollabgaben für die Personen, die diese Beträge schulden, und haften mit diesen gesamtschuldnerisch für diese Beträge, wobei soweit möglich zuerst die Zollschuldner in Anspruch zu nehmen sind. Es ist nicht einsichtig, warum diese Bürgschaft für Zollabgaben, auch wenn es sich um eine Gesamtbürgschaft und nicht um eine individuelle Sicherheitsleistung handelt, grundsätzlich nicht als Sicherheit im Sinne des Artikels 6 Absatz 2 Buchstabe b der Eigenmittelverordnung anzusehen sein sollte.

89. Allerdings handelt es sich im TIR-Verfahren um eine betragsmäßig beschränkte Bürgschaft, sodass, wie die deutsche Regierung betont hat, der Betrag der jeweiligen Zollschuld die Höhe der Sicherheitsleistung übersteigen kann. Meines Erachtens sind dann die betreffenden Ansprüche nur bis zur Höhe der geleisteten Sicherheit, also soweit sie betragsmäßig von der Bürgschaft gedeckt sind, in die A-Buchführung aufzunehmen. Dies scheint mir am ehesten der bereits angesprochenen Bestrebung durch die Einführung der B-Buchführung in Verbindung mit der Bereitstellungsregelung gemäß Artikel 10 Absatz 1 der Eigenmittelverordnung zu entsprechen, das finanzielle Risiko der Mitgliedstaaten im Hinblick auf noch nicht eingezogene Ansprüche besser abzusichern bzw. die Pflicht zur Gutschrift der Eigenmittel enger mit deren tatsäch-

26 — Verordnung vom 22. Juli 1985 mit gemeinsamen Durchführungsbestimmungen zur Regelung der Sicherheiten für landwirtschaftliche Erzeugnisse (ABl. L 205, S. 5).

27 — Vgl. das Urteil vom 23. September 2003 in der Rechtssache C-78/01 (Bundesverband Güterkraftverkehr und Logistik eV [BGL], Slg. 2003, I-9543, Randnr. 45).

lichen Einziehung zu verknüpfen. Dieses Ziel kommt im Übrigen auch in Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe b der Eigenmittelverordnung hinsichtlich der angefochtenen Ansprüche insofern zum Ausdruck, als auf die Möglichkeit der Veränderungen dieser Ansprüche durch die Regelung des betreffenden Streitfalls verwiesen wird.

90. Demnach sind also festgestellte Ansprüche aus Carnets TIR grundsätzlich jedenfalls bis zur Höhe der im TIR-System vereinbarten Deckungsobergrenze, bis zu der die bürgenden Verbände für die Zollschulden haften, in die A-Buchführung aufzunehmen und den Gemeinschaften binnen der in Artikel 10 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Eigenmittelverordnung festgelegten Frist zur Verfügung zu stellen.

91. Mit dieser Feststellung ist es allerdings im vorliegenden Fall nicht getan, da sie rein von den normativen Grundlagen des TIR-Verfahrens ausgeht und gewissermaßen den idealen Zustand dieses Verfahrens und des darin vorgesehenen Bürgschaftssystems widerspiegelt. Faktisch traten in den 90er-Jahren immer deutlicher Systemschwächen zu Tage, die in der bereits im Sachverhalt skizzierten „Krise“ des TIR-Verfahrens mündeten²⁸.

92. Meines Erachtens ist es nicht möglich, auf der Grundlage der vorliegenden Akten zu einer abschließenden Beurteilung bezüglich des genaueren Umfangs, der Ursachen und der Auswirkungen dieser Krise, insbesondere im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit des Bürgschaftssystems im Allgemeinen und der deutschen bürgenden Verbände im Besonderen, zu gelangen. Selbst aus dem zu diesen komplexen Fragen erstellten Untersuchungsbericht des Europäischen Parlaments ergibt sich letztlich diesbezüglich kein klares Bild.

93. Was jedoch festzustellen ist, ist zum einen, dass der Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten in diesem Bereich, wie die deutsche Regierung ausgeführt hat, vom TIR-Übereinkommen begrenzt wird, dem auch die Gemeinschaft angehört und das ein bestimmtes Bürgschaftssystem vorgibt. Zum anderen ist die Kommission aufgrund ihrer Mitarbeit in den entsprechenden Organen im Rahmen des TIR-Übereinkommens auch selbst nicht von der Verantwortung für das Funktionieren des TIR-Verfahrens auszunehmen. Dazu ist anzumerken, dass im Bericht des Europäischen Parlaments die (Mit-)Verantwortung der Kommission für den Verlauf der Krise des Versandverfahrens bzw. TIR-Verfahrens und für die mangelhafte Bewältigung derselben mehrfach hervorgehoben wird²⁹.

94. Die Systemschwächen des TIR-Verfahrens, die Probleme bei der Erhebung der

29 — Siehe beispielsweise die Schlussfolgerungen in der zusammenfassenden Übersicht des Untersuchungsberichts des Europäischen Parlaments im Punkt 1.1.5. Siehe auch die Feststellung im Punkt 9.2.3.4 zur „Untätigkeit der Kommission“: „Alles in allem lieferte das Vorgehen der Kommission bis vor noch gar nicht langer Zeit einen leider nur allzu bekannten Beweis für bürokratische Immobilität. Ihre Rolle im Zusammenhang mit dem Versandverfahren bestand ausschließlich darin zu reagieren, statt von sich aus tätig zu werden.“

28 — Siehe oben, Nrn. 20 f.

Zollschulden und das Risiko hinsichtlich der Eigenmittel dürfen daher nicht vorschnell pauschal den Mitgliedstaaten bzw. im konkreten Fall der Bundesrepublik Deutschland angelastet werden.

95. Ungeachtet dessen ist zu prüfen, ob die Bundesrepublik Deutschland durch ihr Vorgehen — nämlich die Stundung der fraglichen Forderungen und die Verbuchung derselben in der B-Buchführung — in Reaktion auf die Krise des TIR-Verfahrens und ihre Folgen gegen ihre gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen hinsichtlich der Eigenmittel verstoßen hat.

96. Gemäß einem allgemeinen Grundsatz, wie er namentlich Artikel 10 EG zugrunde liegt³⁰, aber in Bezug auf Eigenmittel auch in der Eigenmittelverordnung zum Ausdruck kommt³¹, obliegen den Mitgliedstaaten und den Gemeinschaftsorganen gegenseitige Pflichten zur loyalen Zusammenarbeit. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes sind die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, der Kommission die Erfüllung ihrer Aufgaben zu erleichtern, die insbesondere darin bestehen, für die Anwendung des Vertrages sowie der von den Organen aufgrund des

Vertrages getroffenen Verpflichtungen Sorge zu tragen³². Daraus hat der Gerichtshof beispielsweise die Verpflichtung eines Mitgliedstaats abgeleitet, in loyaler Zusammenarbeit mit der Kommission die geeigneten Maßnahmen zu treffen, um die Anwendung der gemeinschaftlichen Bestimmungen über die Feststellung eventueller Eigenmittel sicherzustellen³³.

97. Der Gerichtshof hat außerdem im Zusammenhang mit Schwierigkeiten bei der Durchführung einer Entscheidung der Kommission über staatliche Beihilfen festgestellt, dass die Kommission und der Mitgliedstaat gemäß dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit redlich zusammenwirken müssen, um diese Schwierigkeiten unter voller Beachtung der Bestimmungen des Vertrages zu überwinden. Dazu muss der Mitgliedstaat auch die aufgetretenen Probleme der Kommission zur Beurteilung vorlegen³⁴. Dieser Grundsatz ist auch auf Schwierigkeiten in anderen Bereichen des Gemeinschaftsrechts übertragbar.

98. Schließlich hat der Gerichtshof zwar anerkannt, dass ein Mitgliedstaat in einem Gebiet, das in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fällt, als Sachwalter des gemeinsamen Interesses tätig werden und mangels eines geeigneten Vorgehens des zuständigen Gemeinschaftsorgans vorläufige dringend erforderliche Erhaltungsmaßnahmen, die mög-

30 — Vgl. u. a. bereits die Urteile vom 15. Jänner 1986 in der Rechtssache 44/84 (Derrick Guy Edmund Hurd, Slg. 1986, 29, Randnr. 38) und vom 22. September 1988 in den verbundenen Rechtssachen 358/85 und 51/86 (Frankreich/Parlament, Slg. 1988, 4821, Randnr. 34).

31 — Insbesondere in den Artikeln 17 Absatz 1 sowie 18 Absatz 2 der Eigenmittelverordnung; vgl. das Urteil vom 7. März 2002 in der Rechtssache C-10/00 (Kommission/Italien, Slg. 2002, I-2357, Randnr. 90).

32 — Unter anderem das Urteil vom 12. September 2000 in der Rechtssache C-408/97 (Kommission/Niederlande, Slg. 2000, I-6417, Randnr. 16).

33 — Urteil in der Rechtssache C-10/00 (zitiert in Fußnote 31), Randnr. 89.

34 — Vgl. u. a. die Urteile vom 22. März 2001 in der Rechtssache C-261/99 (Kommission/Frankreich, Slg. 2001, I-2537, Randnr. 24), vom 3. Juli 2001 in der Rechtssache C-378/98 (Kommission/Belgien, Slg. 2001, I-5107, Randnr. 31) und vom 2. Juli 2002 in der Rechtssache C-499/99 (Kommission/Spanien, Slg. 2002, I-6031, Randnr. 24).

licherweise durch die Umstände geboten sind, treffen darf; jedoch müssen solche Maßnahmen in einem Verfahren der Zusammenarbeit zwischen der Kommission und dem Mitgliedstaat zustande kommen. Jedenfalls sind aber keine einzelstaatlichen Erhaltungsmaßnahmen entgegen Einwänden, Vorbehalten oder Bedingungen seitens der Kommission rechtmäßig³⁵.

99. Im Lichte dieser Rechtsprechung hätte eine loyale Zusammenarbeit bei der Anwendung der Bestimmungen über die Eigenmittel im vorliegenden Fall jedenfalls erfordert, dass sich die Bundesrepublik Deutschland hinsichtlich der im TIR-Verfahren aufgetretenen Probleme, insbesondere jener des Bürgschaftssystems, mit der Kommission in Verbindung setzt und mit dieser ihr Vorgehen bezüglich der Anwendung der gemeinschaftlichen Regelungen über die Eigenmittel abstimmt. Stattdessen hat die Bundesrepublik Deutschland ohne Absprache mit der Kommission — eine Erörterung mit der Kommission erfolgte erst im Nachhinein und auf Nachfrage derselben im Gefolge der von ihr durchgeführten Kontrollen — die Beitreibungsverfahren gegenüber den Bürgen gestoppt bzw. die Stundungsvereinbarungen getroffen sowie die betreffenden Eigenmittelansprüche der Gemeinschaften fürderhin in die B-Buchführung aufgenommen, sodass die entsprechenden Beträge der Gemeinschaften — jedenfalls vorerst — nicht gutzuschreiben waren.

100. Ohne dass noch im Einzelnen geprüft zu werden brauchte, inwiefern die von der Bundesrepublik Deutschland unternommenen Schritte angesichts der Umstände geboten waren oder ob und inwiefern die Ansprüche aus dem TIR-Verfahren tatsächlich nicht mehr gesichert waren, und ob daher die Einziehung der betreffenden Beträge im Sinne von Artikel 17 Absatz 2 der Eigenmittelverordnung aus Gründen höherer Gewalt nicht erfolgen konnte bzw. auf Dauer unmöglich wurde, ist daher festzustellen, dass die Bundesrepublik Deutschland jedenfalls mit der eigenmächtigen Stundung der fraglichen festgestellten Forderungen und deren Aufnahme in die B-Buchführung gegen ihre Verpflichtung, die insbesondere in Artikel 17 Absatz 1 der Eigenmittelverordnung zum Ausdruck kommt, verstoßen hat, in loyaler Zusammenarbeit mit der Kommission die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um dieser die Eigenmittel der Gemeinschaften nach Maßgabe der Eigenmittelverordnung zur Verfügung zu stellen.

101. Der erste Klageantrag der Kommission ist daher begründet.

2. Zweiter Klageantrag: Unterlassung der Unterrichtung der Kommission über bestimmte andere nicht angefochtene Zollbeträge, die eine vergleichbare buchungsmäßige Behandlung erfahren haben

102. Im Rahmen des zweiten Klagegrundes rügt die Kommission, dass es die deutschen

35 — Siehe die Urteile vom 5. Mai 1981 in der Rechtssache 804/79 (Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1981, 1045, Randnrn. 30 bis 32 und 37) und vom 15. Dezember 1987 in der Rechtssache 325/85 (Irland/Kommission, Slg. 1987, 5041, Randnrn. 15 und 16).

Behörden unterlassen hätten, sie über alle anderen nicht angefochtenen Zollbeträge im Zusammenhang mit bei deutschen Zollstellen nicht erledigten Carnets TIR ab dem Jahr 1994 bis zur Änderung des Erlasses von 1996 zu unterrichten, die eine vergleichbare Behandlung (wie die kontrollierten Carnets TIR), d. h. Aufnahme in die B-Buchführung, erfahren haben.

recht nicht zustehe. Zur Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben sei die Kommission nur nach Maßgabe der vom Rat festzulegenden Vorschriften auskunftsberechtigt (Artikel 284 EG). Eine allgemeine Regelung über die Auskunftserteilung oder allgemeine Nachprüfungsrechte habe der Rat nicht erlassen. Das von der Kommission postulierte allgemeine Auskunftsrecht bestehe daher nicht.

a) Wesentliche Parteivorbringen

103. Die *Kommission* führt aus, dass die Mitgliedstaaten im Bereich der Eigenmittel eine besondere Pflicht zur Kooperation treffe, weshalb sie dafür verantwortlich seien, der Kommission die erforderlichen Angaben zur Verfügung zu stellen, damit diese ihren Pflichten im Hinblick auf die Überwachung der ordnungsgemäßen Anwendung der Eigenmittelbestimmungen genügen könne. Im vorliegenden Fall dürfe die Kommission von der Bundesrepublik Deutschland die erforderlichen Angaben anfordern, um überprüfen zu können, ob die schlüssig dargelegte Vertragsverletzung vorliegt und inwieweit bereits Abhilfe geschaffen worden sei. Die Mitgliedstaaten seien ihrerseits verpflichtet, ihre Zollverwaltungen so zu organisieren, dass diesem Informationsbegehren Folge geleistet werden kann.

104. Die *deutsche Regierung* führt aus, dass der Kommission ein generelles Auskunfts-

b) Würdigung

105. Nach ständiger Rechtsprechung müssen Mitgliedstaaten aufgrund des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit, wie er insbesondere Artikel 10 EG zugrunde liegt, nach Treu und Glauben an den Untersuchungen der Kommission im Rahmen von Artikel 226 EG mitwirken und ihr alle zu diesem Zweck angeforderten Auskünfte erteilen³⁶.

106. Was insbesondere den Bereich der Eigenmittel betrifft, so hat der Gerichtshof in seinem Urteil in der Rechtssache C-10/00 festgestellt, dass eine Verpflichtung — welche speziell in den Bestimmungen bezüglich der Kontrolle der Eigenmittel niedergelegt worden ist — besteht, in loyaler Zusammenarbeit mit der Kommission die geeigneten

36 — Unter anderem die Urteile vom 11. Dezember 1985 in der Rechtssache 192/84 (Kommission/Griechenland, Slg. 1985, 3967, Randnr. 19) und vom 6. März 2003 in der Rechtssache C-478/01 (Kommission/Luxemburg, Slg. 2003, I-2351, Randnr. 24).

Maßnahmen zu treffen, um die Anwendung der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen über die Feststellung der Eigenmittel sicherzustellen³⁷.

107. Aufgrund dieser Verpflichtung hat der betreffende Mitgliedstaat der Kommission in einem Fall, „in dem diese weitgehend auf die Angaben dieses Mitgliedstaats angewiesen ist, Belege und andere nützliche Unterlagen in angemessener Weise vorzulegen, damit diese prüfen kann, ob und, wenn ja, inwieweit sich die fraglichen Beträge auf Eigenmittel der Gemeinschaften beziehen“³⁸.

108. Im vorliegenden Fall hat die Kommission die deutschen Behörden im Rahmen des Vorverfahrens mehrfach und präzise dazu aufgefordert, sie über alle anderen nicht angefochtenen Zollbeträge im Zusammenhang mit bei deutschen Zollstellen nicht erledigten Carnets TIR eines bestimmten Zeitraums, die ebenfalls in die B-Buchführung aufgenommen worden waren, zu informieren. Diese Aufforderung erfolgte zudem nicht als „allgemeines Auskunftersuchen“, sondern im Anschluss an von der Kommission durchgeführte Kontrollen, die eine entsprechende buchungsmäßige Behandlung einer Anzahl von Carnets TIR zutage gefördert hatten.

109. Im Lichte der genannten Rechtsprechung zum Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit, welcher auch in Artikel 18 Absatz 2 der Eigenmittelverordnung zum Ausdruck kommt, wonach die Mitgliedstaaten „alle zweckdienlichen Maßnahmen zur Erleichterung“ der Kontrollen in Bezug auf die Feststellung und Bereitstellung der Eigenmittel treffen, hätte die Bundesrepublik Deutschland so dem Auskunftersuchen der Kommission nachkommen müssen.

110. Die Regelungen über die Verbuchung von Eigenmitteln im Titel II der Eigenmittelverordnung dienen zudem gerade auch dazu, die Transparenz hinsichtlich der Anwendung der Regelungen über die Eigenmittel durch die Mitgliedstaaten sicherzustellen und der Kommission gegebenenfalls die Überprüfung dieser Anwendung zu ermöglichen, wobei die Mitgliedstaaten die Kommission diesbezüglich zu unterstützen haben³⁹.

111. Indem die Bundesrepublik Deutschland dem fraglichen Auskunftersuchen der Kommission nicht nachgekommen ist, hat sie daher gegen ihre Verpflichtungen aus der Eigenmittelverordnung verstoßen.

112. Auch der zweite Klageantrag der Kommission ist daher begründet.

37 — Vgl. das Urteil in der Rechtssache C-10/00 (zitiert in Fußnote 31), Randnrn. 88 bis 90.

38 — Ebendort, Randnr. 91.

39 — Vgl. dazu die bereits in Fußnote 37 genannte Rechtsprechung des Gerichtshofes.

V — Kosten

113. Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Nach Artikel 69 § 3 der Verfahrensordnung kann der Gerichtshof die Kosten teilen oder beschließen, dass jede Partei ihre eigenen Kosten trägt, wenn jede Partei teils obsiegt, teils unterliegt.

114. Da die Kommission und die Bundesrepublik Deutschland jeweils mit ihrem Vorbringen teilweise unterlegen sind — einerseits ist den beiden ersten Klageanträgen stattzugeben, andererseits ist der dritte, vierte und fünfte Klageantrag unzulässig —, schlage ich vor, ihnen jeweils ihre eigenen Kosten aufzuerlegen. Das als Streithelferin beigetretene Königreich Belgien trägt gemäß Artikel 69 § 4 Absatz 1 der Verfahrensordnung seine eigenen Kosten.

VI — Ergebnis

115. Nach alledem wird dem Gerichtshof vorgeschlagen, festzustellen:

1. Die Bundesrepublik Deutschland hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1552/89 des Rates vom 29. Mai 1989 zur Durchführung des Beschlusses 88/376/EWG, Euratom über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften, insbesondere auch ihre Verpflichtung, in loyaler Zusammenarbeit mit der Kommission die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um dieser die Eigenmittel der Gemeinschaften zur Verfügung zu stellen, verstoßen, dass sie

— bestimmte Versanddokumente (Carnets TIR) insofern nicht ordnungsgemäß abgewickelt hat, als sie die daraus resultierenden Ansprüche der

Gemeinschaften ohne entsprechende Absprache gestundet und in die B-Buchführung aufgenommen hat und somit die betreffenden Eigenmittel nicht rechtzeitig der Kommission zur Verfügung gestellt hat; sowie

- die Kommission nicht über alle anderen nicht angefochtenen Zollbeträge im Zusammenhang mit bei deutschen Zollstellen nicht erledigten Carnets TIR ab dem Jahr 1994 bis zur Änderung des Erlasses des BMF von 1996 (Erlass vom 11. September 1996, III B 1 – Z 0912 – 31/96) unterrichtet hat, die eine vergleichbare Behandlung (Aufnahme in die „B“- anstatt in die „A“-Buchführung) erfahren haben.

2. Die Klage wird im Übrigen als unzulässig zurückgewiesen.
3. Die Kommission, die Bundesrepublik Deutschland und das Königreich Belgien tragen jeweils ihre eigenen Kosten.