schen der Verwaltung und der rechtsprechenden Gewalt zu ändern. Demnach können die Vorschriften des nationalen Strafrechts, die die Mitteilung des Inhalts von Strafverfahrensakten an bestimmte Personen verbieten, der Kommission entgegengehalten werden, soweit sie den nationalen Behörden entgegengehalten werden können.

In der Rechtssache 267/78,

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch den stellvertretenden Generaldirektor des Juristischen Dienstes Giancarlo Olmi und das Mitglied des Juristischen Dienstes Gianluigi Campogrande als Bevollmächtigte, Beistand: Rechtsanwalt Giorgio Gregori, zugelassen in Trient, Zustellungsbevollmächtigter in Luxemburg: Herr Mario Cervino, Rechtsberater der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Kirchberg,

Klägerin,

gegen

ITALIENISCHE REPUBLIK, vertreten durch ihren Botschafter Adolfo Maresca als Bevollmächtigten, Beistand: Avvocato dello Stato Oscar Fiumara, Zustellungsanschrift in Luxemburg: Botschaft der Italienischen Republik,

Beklagte,

wegen Feststellung, daß die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 5 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und aus Artikel 14 der Verordnung Nr. 2/71 des Rates vom 2. Januar 1971 (nunmehr ersetzt durch Artikel 18 der Verordnung Nr. 2891/77 des Rates vom 19. Dezember 1977) verstoßen hat,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten A. O'Keeffe in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten, des Kammerpräsidenten A. Touffait, der Richter J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco und T. Koopmans,

Generalanwalt: J.-P. Warner
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

# URTEIL

## Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf, die Anträge sowie die Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

### I — Sachverhalt und schriftliche Verfahren

*A — Die anwendbaren Gemeinschaftsvorschriften*

Der Beschluß des Rates vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften (ABl. L 94, S. 19) sieht in Artikel 2 vor, daß den Gemeinschaften als eigene Mittel die „Agrarabschöpfungen", d. h. die „Abschöpfungen, Prämien, Zusatz- und Ausgleichsbeträge ... auf den Warenverkehr mit Nichtmitgliedstaaten ... zugewiesen werden.

Nach Artikel 6 Absatz 1 dieses Beschlusses werden die Gemeinschaftsmittel „von den Mitgliedstaaten gemäß den einzelstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erhoben, die gegebenenfalls zu diesem Zweck zu ändern sind".

Nach Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2/71 des Rates vom 2. Januar 1971 zur Durchführung des vorgenannten Beschlusses (ABl. L 3, S. 1), ersetzt durch die Verordnung Nr. 2891/77 des Rates vom 19. Dezember 1977 (ABl. L 336, S. 1),

„... gilt ein Anspruch als festgestellt, sobald die entsprechende Forderung von der zuständigen Dienststelle oder Einrichtung des Mitgliedstaats ordnungsgemäß festgesetzt ist".

Artikel 14 der Verordnung Nr. 2/71 (ersetzt durch Artikel 18 der Verordnung Nr. 2891/77) bestimmt:

„1. Die Mitgliedstaaten führen die Prüfungen und Erhebungen in bezug auf die Feststellung und Bereitstellung der eigenen Mittel durch ...

2. Hierbei gehen die Mitgliedstaaten wie folgt vor:

— sie führen zusätzliche Kontrollen durch, um die die Kommission sie durch einen begründeten Antrag ersuchen kann;

— sie ziehen die Kommission auf deren Antrag zu den von ihnen vorgenommenen Kontrollen hinzu.

..."

Der Fall, daß die Kommission in der Weise hinzugezogen wird, daß von ihr beauftragte Bedienstete an den von den Mitgliedstaaten durchgeführten Prüfungen teilnehmen, ist in der Verordnung Nr. 165/74 des Rates vom 21. Januar 1974 (ABl. L 20, S. 1) geregelt.

*B — Sachverhalt*

Die Kommission wurde im April 1976 darüber unterrichtet, daß betrügerische Geschäfte über 6 000 Tonnen Butter aus Drittländern im Rahmen des innergemeinschaftlichen Handels getätigt worden seien. Die Ware sei in 248 Lieferungen in Lastwagen von einem Warenlager in Rotterdam nach Italien gebracht worden. Der Versand ab Hafen sei regelmäßig nach dem externen gemeinschaftli-

chen Versandverfahren erfolgt. Die im Rahmen dieses Verfahrens benutzten Versandscheine (sogenannte „T-1"-Versandscheine seien jedoch während des Transports oder in Italien in unerlaubter Weise gegen falsche oder gefälschte Versandscheine) des internen gemeinschaftlichen Versandverfahrens ausgetauscht worden, wordurch erhebliche Beträge an Agrarabschöpfungen hätten hinterzogen werden können.

Durch Schreiben vom 26. April 1976, das von Herrn Cheysson unterzeichnet war, wurde dem Ständigen Vertreter Italiens mitgeteilt, die „Informationen", über die die Kommission verfüge, rechtfertigten einen „Antrag auf zusätzliche Kontrolle gemäß Artikel 14 der Verordnung Nr. 2/71". Italien wurde nicht nur darum ersucht, eine zusätzliche Kontrolle durchzuführen, sondern auch, die Kommission zu dieser hinzuziehen.

In der Folgezeit fanden Zusammenkünfte zwischen italienischen Zollbeamten und Beamten der Kommission in Mailand und Como statt. Wie aus dem Schreiben der Kommission vom 18. Oktober 1976 hervorgeht, verpflichtete sich die zentrale italienische Zollverwaltung,

— ein Zusammentreffen mit der Guardia di Finanza, einem Organ der Steuerfahndung, abzuhalten und der Kommission über dessen Ergebnis zu berichten,

— selbst Ermittlungen vorzunehmen.

Die Kommission unterstrich, sie sei

„an dem Fortschreiten der Ermittlungen sehr interessiert. Selbst wenn es ihr materiell unmöglich ist, ständig daran teilzunehmen, hält sie es für unerläßlich, daß der Plan und die Ergebnisse der Ermittlungen ihr mitgeteilt werden ... Die getroffenen Feststellungen ... werden die Kommission veranlassen, die anderen betroffenen Mitgliedstaaten um eine Kontrollaktion ähnlich der von Italien erbetenen zu ersuchen."

Durch Schreiben vom 20. Dezember 1976 bestätigte die Ständige Vertretung Italiens die ersten Ergebnisse der Untersuchung und bemerkte, wahrscheinlich bestehe ein Zusammenhang zwischen den fraglichen betrügerischen Geschäften und gewissen Vorgängen, derentwegen die Guardia di Finanza seit 1975 im Zusammenhang mit einem Zufallsereignis ermittle, das den Verdacht des Bestehens einer rechtswidrigen Warenverschiebung großen Stils ausgelöst hatte, nämlich ein Verkehrsunfall, in den einer der fraglichen Lastwagen verwickelt gewesen sei. Es wurden

„weitere Mitteilungen" angekündigt, „allerdings unter Hinweis darauf, daß für die strafrechtlich verfolgbare Handlungen betreffenden Aspekte letzten Endes die Justiz zuständig ist".

Eine Bitte des Finanzkontrolleurs der Kommission vom 24. Januar 1977, eine Zusammenkunft zwischen den Beamten der Kommission und der Guardia di Finanza abzuhalten, beantwortete die Ständige Vertretung wie folgt:

„Die erbetene Zusammenkunft ... scheint den Rahmen der hier in Frage stehenden zusätzlichen Kontrolle zu sprengen."

Am 22. März 1977 übersandte die Kommission der Ständigen Vertretung Italiens ein von Herrn Tugendhat unterzeichnetes Schreiben folgenden Inhalts:

„Die Kommission legt Wert darauf, Ihnen mitzuteilen, daß sie sich mit Ihrer Antwort nicht begnügen kann ... [sie] verfolgt die Angelegenheit mit um so größerer Aufmerksamkeit, als die Presse sich mehrfach dafür interessiert hat und von Zeit zu Zeit detaillierte Informationen über die Fortschritte bei den strafrechtlichen Ermittlungen veröffentlicht ... [Die Kommission] wünscht zu erfah-

ren, welche Fortschritte erzielt worden sind, um den endgültigen Zielort der Waren bestimmen und gegebenenfalls den Betrag der hinterzogenen Zollgebühren oder Abschöpfungen schätzen zu können . . ."

Die Ständige Vertretung antwortete unter dem 15. Juli 1977:

„Da sich herausstellte, daß eine weitere Untersuchung vom Ufficio Istruzione Penale in Turin eingeleitet worden ist, hat die italienische Zollverwaltung eine Kopie der Akten erbeten . . . [die ihr verweigert worden ist] mit der Begründung, diese Akten fielen unter das Ermittlungsgeheimnis."

Die Ständige Vertretung hielt es im übrigen für zweifelhaft, daß die Aufforderung der Kommission sich

„im Rahmen der die Eigenmittel betreffenden Vorschriften [hält], da die bisherigen Verwaltungsakten und die bisher erstellten Polizeiberichte tatsächlich keine einzige für die Finanzbuchhaltung relevante ‚Feststellung' enthalten".

Nach den Feststellungen der italienischen Zollverwaltung stand wohl fest, daß die Ware die Niederlande mit den Versandscheinen T 1 unter der Angabe „Butter" verlassen hatte. Während des Transports hätten die Täter die Versandscheine T 1 gegen gefälschte Versandscheine T 2, in denen andere Waren angegeben gewesen seien, ausgetauscht. Die Vorlage der falschen, anscheinend von den Zollbehörden in Roubaix ausgestellten Versandscheine T 2 habe es ermöglicht, keine Einfuhrabgaben zu zahlen und die Kontrolle an der italienischen Grenze (Piemont) zu umgehen; in diese Operation seien 327 Lastwagen verwickelt gewesen. In den auf diese Weise gefälschten, die Versandscheine T 1 ersetzenden Abfertigungsdokumenten sei der Wahrheit zuwider bescheinigt worden, daß die Ware in Como (Lombardei) abgefertigt worden sei, um den niederländischen Behörden die Benutzung der Versandscheine zu beweisen.

Der italienische Zoll habe den niederländischen Zoll seit Beginn der Ermittlungen darauf aufmerksam gemacht, daß es sich bei den Abfertigungsdokumenten um Fälschungen handele; der niederländische Zoll habe darauf jedoch niemals geantwortet.

Nachdem die Kommission erneut ergebnislos in dieser Angelegenheit vorstellig geworden war, gab sie am 19. Januar 1978 dem italienischen Staat gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag Gelegenheit zur Äußerung, ehe sie die in derselben Vorschrift vorgesehene mit Gründen versehene Stellungnahme abgab.

In seiner Äußerung vom 2. Februar 1978 behauptete der Ständige Vertreter:

— die von Italien gegenüber der Gemeinschaft übernommenen Verpflichtungen beschränkten sich auf ein Tätigwerden der Verwaltung;

— die Kontrollen, zu denen die Kommission zugezogen werden könne, beträfen nur die Feststellung und Bereitstellung der eigenen Mittel, nicht dagegen das Vorliegen von Tatsachen, die noch nicht zur Feststellung von eigenen Mitteln geführt hätten;

— diese Feststellung müsse nach den Regeln und innerhalb der Grenzen erfolgen, die vom innerstaatlichen Recht festgesetzt worden seien;

— die von den Dienststellen der Kriminalpolizei vorgenommenen Handlungen unterlägen gemäß Artikel 230 des Codice di procedura penale dem Ermittlungsgeheimnis.

Diesem Schreiben lagen folgende Anlagen bei:

— das Schreiben, mit dem den niederländischen Zollbehörden die festgestellten Tatsachen mitgeteilt wurden;

— die beiden Beschlüsse des Turiner Untersuchungsrichters, mit denen die Anträge auf Erteilung von Abschriften der Akten abgelehnt wurden;

— die „Bekanntgabe der Untersuchungsergebnisse" der Guardia di Finanza vom 22. November 1976, aus der hervorgeht, daß der Zolldirektion seit diesem Datum bekannt war, daß 306 Posten Butter über die italienische Grenze verbracht worden waren, ferner, daß die Steuerfahndung bei dem Untersuchungsrichter den Erlaß von Beschlagnahmeverfügungen über 29 Kraftwagen, von denen 28 im Ausland gemeldet waren, sowie den Erlaß von Haftbefehlen wegen zehn verschiedener Straftaten, darunter des Schmuggels, verdächtige Personen, davon neun Ausländer, beantragt hat; die Turiner Zollverwaltung hatte den Wert der rechtswidrig eingeführten Butter auf über 4,5 Milliarden Lire und den Betrag der hinterzogenen Abschöpfungen auf mehr als 10,3 Milliarden Lire geschätzt; Angaben über die Beschuldigten und die beschlagnahmten Fahrzeuge enthielt eine diesem Schreiben beigefügte Liste.

Die Kommission übersandte der Italienischen Republik am 20. April 1978 die mit Gründen versehene Stellungnahme nach Artikel 169 des Vertrages. In dieser Stellungnahme wird insbesondere auf die mit dem Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor dem innerstaatlichen Recht begründete Befugnis der Kommission abgehoben, auch hinsichtlich der die Abschöpfungspflicht begründenden Tatsachen gründliche Kontrollen durchzuführen, sowie auf die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, mit allen ihnen zu Gebote stehenden Mitteln bei der Ausübung der Kontrollbefugnis mitzuwirken. Die Kommission bemerkt insbesondere, das Ermittlungsgeheimnis sei nicht schrankenlos, zumal die Vorschriften des innerstaatlichen Rechts mehr als eine Bresche in dieses Geheimnis geschlagen hätten. Infolgedessen müßten die Belange der Kommission, die ein unmittelbares Interesse am Ausgang des Verfahrens haben, da sie „unmittelbar" geschädigt sei, im Strafprozeß von Turin berücksichtigt werden, ohne daß sie sich erst als Nebenklägerin anschließen müsse, und der italienische Finanzminister, der sich, vertreten durch die Avvocatura dello Stato, auch im Interesse der Gemeinschaft als Nebenkläger angeschlossen habe, müsse in der Lage sein, sich sämtliche Akten zu beschaffen und an die Kommission weiterzuleiten.

Mit Schreiben vom 7. Juli 1978 teilte die Ständige Vertretung mit, sie sei bereit, die Akten, zu denen der Finanzminister rechtmäßig Zugang habe, zu übergeben. Die Übergabe ist am Ende eines Zusammentreffens zwischen Vertretern Italiens und Beamten der Kommission erfolgt, das am 21. Juli 1978 in Rom stattfand.

Die Kommission vertrat jedoch in ihrem Schreiben vom 5. Oktober 1978 die Auffassung, die ihr übersandte Dokumentation sei unvollständig und unzureichend (es fehlten insbesondere die Urkunden, die die Anklagepunkte für jeden der Beschuldigten angäben), und sie bat darum, die Dokumentation bis zum 20. Oktober zu vervollständigen.

Am 7. November 1978 teilte der Ständige Vertreter Italiens mit, der Untersuchungsrichter werde unverzüglich die Ermittlungen abschließen; danach könne die italienische Finanzverwaltung die vollständigen Verfahrensakten erhalten, da kann das Ermittlungsgeheimnis aufgehoben sei.

Am 16. Dezember 1978 stellte die italienische Zollverwaltung beim Untersuchungsrichter einen entsprechenden An-

trag, in dem sie den Inhalt des Briefes der Kommission vom 5. Oktober 1978 wiedergab.

Durch Beschluß vom 20. Dezember 1978 gestattete der Untersuchungsrichter lediglich die Erteilung einer Abschrift der vom Generalstaatsanwalt neu formulierten Anklagepunkte. Dieses Schriftstück wurde der Kommission übermittelt und ist der Klagebeantwortung als Anlage beigefügt.

Die Kommission erhielt Abschrift der endgültigen Anklagepunkte gegen alle Angeklagten am 19. Januar 1979.

Im Februar 1979, noch vor der Entscheidung des Untersuchungsrichters über den Abschluß der gerichtlichen Voruntersuchung, erlangte die Avvocatura dello Stato Kenntnis von der am 16. Oktober 1976 von der Guardia di Finanza erhobenen Strafanzeige und vom Antrag der Staatsanwaltschaft auf Eröffnung des Hauptverfahrens. Diese und andere Schriftstücke sind der Gegenerwiderung als Anlage beigefügt.

Zwischenzeitlich hat die Kommission am 21. Dezember 1978 die vorliegende Klage erhoben.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, ohne Beweisaufnahme in die mündliche Verhandlung einzutreten.

## II — Anträge der Parteien

Die *Kommission* beantragt:

a) festzustellen, daß die Italienische Republik durch ihre Weigerung, die Kommission zu Kontrollen über die Feststellung und Bereitstellung der eigenen Mittel der Gemeinschaften hinzuzuziehen und ihr die erzielten Ergebnisse mitzuteilen, gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 5 EWG-Vertrag und aus Artikel 14 der Verordnung Nr. 2/71 des Rates vom 2. Januar 1971 (nunmehr ersetzt durch Artikel 18 der Verordnung Nr. 2891/77 des Rates vom 19. Dezember 1977) verstoßen hat;

b) die Italienische Republik zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

Die *Beklagte* beantragt:

a) festzustellen, daß auch die der Klagebeantwortung als Anlagen beigefügten Schriftstücke übermittelt worden sind,

b) festzustellen, daß die Italienische Republik nicht gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 5 EWG-Vertrag, aus Artikel 14 der Verordnung Nr. 2/71 des Rates und aus Artikel 18 der Verordnung Nr. 2891/77 des Rates verstoßen hat,

c) die Kommission zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

In ihrer Gegenerwiderung beantragt die *Italienische Republik:*

a) festzustellen, daß auch die der Gegenerwiderung als Anlagen beigefügten Schriftstücke der Kommission zur Verfügung gestellt worden sind,

b) die Sache in der Hauptsache für erledigt zu erklären und/oder

c) jedenfalls festzustellen, daß die Italienische Republik nicht gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 5 EWG-Vertrag, aus Artikel 14 der Verordnung Nr. 2/71 des Rates und aus Artikel 18 der Verordnung Nr. 2891/77 des Rates verstoßen hat.

## III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

A — Die *Kommission* bemerkt in ihrer Klageschrift zunächst, Zweck der ihr in

der Verordnung Nr. 2/71 übertragenen Kontrollbefugnis sei es, ihr die Erfüllung ihrer in Artikel 155 des Vertrages vorgesehenen Aufgaben zu ermöglichen, die darin beständen,

— sich zu vergewissern, daß die Mitgliedstaaten ihre wichtigsten einschlägigen Verpflichtungen genau und rechtzeitig erfüllten, nämlich die Verpflichtung, alle als eigene Mittel geschuldeten Beträge festzustellen und diese Beträge vollständig an die Kommission abzuführen, sowie die Verpflichtung, mitzuwirken, daß alle die Entstehung von Eigenmitteln der Gemeinschaft begründenden Tatsachen, die sich in ihrem Hoheitsgebiet ereignen, festgestellt und dementsprechend die zur Verhinderung und Aufdeckung eventueller Hinterziehungen notwendigen Kontrollen und Ermittlungen durchgeführt würden;

— darüber zu wachen, daß andere eventuell zuständige nationale Behörden die zur Erhebung der Abgaben notwendigen Maßnahmen ergriffen;

— die Kontrollmaßnahmen der verschiedenen mit denselben Ermittlungen befaßten nationalen Behörden zu koordinieren;

— rechtzeitig aus der Art und Weise der Ausführung der betrügerischen Handlungen Lehren für eine eventuelle Verbesserung der Vorschriften und der Überwachungsmethoden zu ziehen.

Die Kommission ist der Auffassung, ihre Kontrollbefugnis beziehe sich auf die gesamte Tätigkeit der Mitgliedstaaten. Dies folge

— aus dem Wortlaut der die Kontrollen regelnden Vorschriften (vgl. Artikel 14 der Verordnung Nr. 2/71): diese Kontrollen seien dem Umfang nach unbegrenzt, ihr Gegenstand sei folglich die gesamte von dem betreffenden Staat entfaltete Kontroll- und Ermittlungstätigkeit, wie sich aus dem letzten Absatz des genannten Artikels 14 ergebe, in dem hinsichtlich der von der Kommission mit der Vornahme der Kontrolle beauftragten Bediensteten ausgeführt werde, sie hätten „Untersuchungsbefugnisse" und würden im Rahmen der „Durchführung der in diesem Artikel vorgesehenen Prüfungen" tätig; für die allgemeine Überwachungstätigkeit des Mitgliedstaates würden dieselben Begriffe verwendet wie für die Kontrolltätigkeit der Kommission; ferner bestätigten die Begründungserwägungen und der Text der Verordnung Nr. 165/74, daß die Befugnis der Kommission sich auf die gesamte Tätigkeit des Mitgliedstaats zur Feststellung der die Abgabepflicht begründenden Tatsachen sowie auf alle Handlungen und Tatsachen erstrecke, die zur Erhebung eigener Mittel führen müßten und zeitlich vor der in Artikel 2 der Verordnung Nr. 2/71 vorgesehenen formellen Feststellung lägen;

— aus dem System der Zuständigkeitsverteilung zwischen Mitgliedstaaten und Kommission und aus dem Zweck der Übertragung der Kontrollbefugnis auf diese: nachdem jedem Mitgliedsstaat die Feststellung, die Erhebung und die Kontrolle der in seinem Hoheitsgebiet belegenen Abgabequellen zugewiesen worden sei, sei die Kommission in ihrer Rolle als Garantin der Interessen sowohl der Gemeinschaft als auch der Gesamtheit der Mitgliedstaaten, die ihr in Artikel 155 des Vertrages übertragen worden sei, bestätigt worden.

Die Kommission könne ihre Aufgabe, die Überwachungs- und Prüfungstätig-

keit der verschiedenen Mitgliedstaaten zu koordinieren, nur dann wirksam und rechtzeitig erfüllen, wenn ihre Kontrollbefugnis in Fällen wie dem vorliegenden, in denen die rechtswidrigen Handlungen in dem Hoheitsgebiet mehrerer Mitgliedstaaten begangen worden seien, von der Feststellung der die Abgabepflicht begründenden Tatsachen bis zur Bereitstellung der eingenommenen Mittel reiche. Dasselbe gelte für ihre Aufgabe, rechtzeitig Lücken im System zu erkennen, ständig zu kontrollieren, ob die Gemeinschaftsbestimmungen geeignet seien, die Verwirklichung der vom Gesetzgeber verfolgten Ziele zu ermöglichen, und schließlich zu gegebener Zeit die Initiative für die Verbesserung dieser Bestimmungen und ihre Anpassung an die Praktiken der Rechtsbrecher zu ergreifen.

In der Verordnung Nr. 2/71 sei nirgends gesagt, daß die Zeiträume, die der Feststellung vorausgehen oder die der Eröffnung eines Strafverfahrens folgen, von der Kontrolle durch die Kommission ausgenommen seien. Im übrigen bestehe kein Grund dafür, die Ausübung der Kontrollbefugnisse der Kommission auszuschließen, sobald ein Strafverfahren eröffnet worden sei, was notwendigerweise in allen schweren Fällen der Hinterziehung von Abgaben und Agrarabschöpfungen geschehe. Wenn dem so wäre, würde jede Überwachung auf Gemeinschaftsebene gerade in den schwersten Fällen, die schnellstes Einschreiten erfordern, unmöglich gemacht.

Darüber hinaus führten die Bestimmungen der Verordnung Nr. 2/71 nach dem Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts automatisch zur Unanwendbarkeit jeder entgegenstehenden einzelstaatlichen Vorschrift, darunter auch der Vorschriften der Strafprozeßordnung, wenn insoweit wirklich ein Widerspruch bestehe.

Die Kommission ist der Auffassung, der Grundsatz, daß das Bestehen nationaler Vorschriften über die Geheimhaltung der Ermittlungen der Kriminalpolizei und der richterlichen Untersuchungstätigkeit es dem italienischen Staat gestatte, die Erteilung der von der Kommission im Rahmen ihrer Kontrollbefugnis erbetenen Auskünfte zu verweigern, entbehre jeder Grundlage. Vielmehr ergebe sich aus Artikel 223 des Vertrages, daß der einzige Fall, in dem ein Mitgliedstaat berechtigt sei, sich der Gemeinschaftsverpflichtung der Zusammenarbeit zu entziehen und die Erteilung der von den Organen der Gemeinschaft erbetenen Auskünfte zu verweigern, derjenige sei, in dem die öffentliche Bekanntmachung dieser Auskünfte wesentlichen Sicherheitsbelangen schaden könnte. Der Inhalt der dem Ermittlungsgeheimnis unterliegenden Akten des Untersuchungsverfahrens falle jedoch nicht unter diese Auskünfte (vgl. das italienische Gesetz Nr. 303 vom 24. Oktober 1977 über die Einrichtung und Organisation des Nachrichten- und Sicherheitsdienstes und die Regelung des Staatsgeheimnisses).

Nach der Auffassung der Kommission stellt das Ermittlungsgeheimnis im italienischen Strafprozeß den sichtbarsten Ausdruck der rein inquisitorischen Ausrichtung der geltenden Strafprozeßordnung dar, deren spezifisches Ziel darin bestehe, es den Ermittlungsbehörden zu ermöglichen, sich ohne Einmischung von außen und unter bestmöglichen Bedingungen alle Beweismittel zu verschaffen und Zugang zu allen Beweisquellen zu erlangen, die im Verlauf der die Wahrheit einer Anschuldigung betreffenden Ermittlungen zugänglich würden.

Hätten jedoch die italienischen Behörden alle Akten und Urkunden übersandt, die sich auf die Strafverfahren beziehen, die in Italien aufgrund derjenigen Delikte eröffnet worden seien, die zugleich den

Ausgangspunkt einer Hinterziehung eigener Mittel der Gemeinschaft bildeten, so hätten sie nach Auffassung der Kommission den Zweck, zu dessen Erreichung die Verpflichtung zur Geheimhaltung bestimmter Strafverfahrensakten in das interne Recht aufgenommen worden sei, nicht gefährdet. Im übrigen bestehe kein Widerspruch zwischen der (auf Artikel 5 EWG-Vertrag und die Verordnung Nr. 2/71 gestützten) Verpflichtung, mit den Organen der Gemeinschaften zusammenzuarbeiten, und der von der innerstaatlichen Gesetzgebung sowohl den Parteien und Rechtssubjekten des Mitgliedstaats als auch den anderen Mitgliedstaaten oder ausländischen Rechtssubjekten auferlegten Verpflichtung, das Ermittlungsgeheimnis zu wahren. Da das Berufsgeheimnis in Artikel 214 des Vertrages und Artikel 5 der Verordnung Nr. 165/74 gewährleistet sei, sei es mit dem italienischen Recht vereinbar, der Kommission die Auskünfte zu erteilen, die sie im gemeinsamen Interesse an der Erhebung der eigenen Mittel erbitte.

Wenn der italienische Staat sich hinter dem Ermittlungsgeheimnis verschanzen könnte, um sich den Gemeinschaftsverpflichtungen zu entziehen, würde dies das Gleichgewicht zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft empfindlich stören. Einige von ihnen hätten ein Rechtssystem, das den Untersuchungsgrundsatz ablehne und dem Anklagegrundsatz oder bestimmten Hauptelementen dieses Grundsatzes den Vorzug gebe. Im übrigen dauere die gerichtliche Voruntersuchung in Italien in der Praxis sehr lange, jedenfalls länger als in den anderen europäischen Rechtsordnungen.

Der eventuelle Freispruch der Angeklagten würde für die italienischen Behörden — und mittelbar für die Gemeinschaft — Rechtskraft entfalten und zu einem Ausschluß des Zivilverfahrens wegen dieser Straftat oder zu einer negativen Rechtskraftwirkung führen, so daß ein solches Verfahren vor dem Zivil- oder Verwaltungsgericht nicht mehr anstrengt, fortgeführt oder erneut angestrengt werden könnte. Man könne jedoch nicht dulden, daß die Gemeinschaft nur deshalb, weil die internen Verfahrensregeln der verschiedenen Mitgliedstaaten so beschaffen seien, einen Schaden erleiden sollte. Anders ausgedrückt, die Gemeinschaft dürfe nicht als „Partei" im Wortsinn angesehen werden, sondern sei ein Rechtssubjekt, das ebenso wie der italienische Staat ein Interesse daran habe, Zugang zu allen Akten des in Italien eingeleiteten Strafverfahrens zu bekommen. Diese Überlegung hätte zu einer weiten Auslegung der Befugnisse des Antragstellers im Adhäsionsverfahren führen oder eine solche zumindest gestatten müssen, einer Auslegung, die es ermöglicht hätte, die Grundsätze des innerstaatlichen Rechts mit den anerkannten Rechten des überstaatlichen Rechtssubjekts in Einklang zu bringen.

Es gebe jedoch einen anderen Weg, der im vorliegenden Fall als der beste erscheine, und sei es auch nur als Kompromißlösung. Die Gemeinschaft hätte „von den italienischen Verwaltungsdienststellen bekannten Akten und Tatsachen rechtmäßigerweise Kenntnis erlangen können, und zwar nicht als Mitarbeiterin des Richters, sondern in ihrer Eigenschaft als Antragstellerin im Adhäsionsverfahren zum Strafprozeß". Unter diesem Gesichtspunkt hätte sich der italienische Finanzminister Kopie aller Ermittlungsakten der Strafverfahren von Turin und Como mit Ausnahme der Protokolle der Zeugenvernehmungen und der Gegenüberstellungen von Zeugen verschaffen können; nachdem er rechtmäßigerweise in den Besitz dieser Akten gekommen wäre, hätte er sie der Kommission übermitteln müssen, was er jedoch

nur verspätet und teilweise getan habe. Er hätte außerdem darauf bestehen müssen, Kopie aller Vorladungen zu erhalten, um den genauen und vollständigen Wortlaut der erhobenen Anklage zu erfahren. Schließlich hätte die Finanzverwaltung als am Verfahren beteiligte Partei ihre Verpflichtung gegenüber der Gemeinschaft auf befriedigendere und vollständigere Weise erfüllen können, wenn sie darum ersucht hätte, daß die Auskünfte, die den betroffenen Parteien in Form der Verfahrensermittlung zu erteilen seien, die in Artikel 6 Nr. 3 Buchstabe a der Europäischen Menschenrechtskonvention vorgeschriebenen Angaben (über „Art" und „Grund" der erhobenen Anklage) umfaßten.

Hinsichtlich der vor dem Tätigwerden des Strafrichters angestellten Ermittlungen, für die sie, die Kommission, bereits Interesse gezeigt habe, sei zu bemerken, daß der Übergang von den Verwaltungs- zu den gerichtlichen Ermittlungen weder plötzlich noch zufällig sei. In einem Fall wie dem vorliegenden werde das Strafverfahren durch einen „Bericht" der Guardia di Finanza ausgelöst, die nach Abschluß der behördlichen Ermittlungen das Vorliegen einer strafbaren Handlung feststelle. Da den italienischen Behörden bekannt gewesen sei, daß die Einleitung eines Strafverfahrens die notwendige Unterrichtung der Gemeinschaft behindern würde, wäre es korrekt und angemessen gewesen und hätte einem wohlverstandenen Sinn für Zusammenarbeit entsprochen, wenn sie der Gemeinschaft vor Abfassung des „Berichts", der das Eingreifen des Strafrichters und das Ermittlungsgeheimnis ausgelöst habe, die festgestellten Tatsachen mitgeteilt hätten.

Der italienische Staat habe es somit versäumt, der Kommission, die ein berechtigtes Interesse daran habe, gründliche Ermittlungen über die im Sachverhalt beschriebenen schwerwiegenden Abschöpfungshinterziehungen anzustellen, seine vollständige und fruchtbare Mitarbeit zu sichern, und die Gründe, die er für dieses Verhalten angeführt habe, seien nicht stichhaltig.

B — In ihrer Klagebeantwortung nimmt die *Italienische Republik* zu den Vorwürfen der Kommission wie folgt Stellung:

— Die italienischen Verwaltungsdienststellen hätten mit den von der Guardia die Finanza durchgeführten Ermittlungen, an denen sie nicht teilnehmen könnten und deren Ergebnisse sie nicht erführen, nichts zu tun gehabt. Während der zweiten Phase, der der strafrechtlichen Ermittlungen, hätten sie der Kommission die Ermittlungsakten (insbesondere die die abschließenden Feststellungen der Guardia di Finanza enthaltenden Protokolle) nicht übersenden können, da das Ermittlungsgeheimnis dem entgegengestanden habe.

— Eine Kopie der Anklageschriften sei der Kommission übermittelt worden, so daß dieser Streitpunkt erledigt sei. Die italienischen Verwaltungsdienststellen hätten die Auskünfte über die Maßnahmen, welche aufgrund der Ergebnisse der auf Ersuchen des Untersuchungsrichters in Turin durchgeführten Vernehmungen getroffen worden seien, sowie die Informationen, welche die Rolle der niederländischen, deutschen, französischen, belgischen und schweizerischen natürlichen oder juristischen Personen im Rahmen der betrügerischen Geschäfte hätten aufklären können, aus dem einzigen Grunde nicht erteilt, weil sie sie selbst nicht besessen hätten.

— Auf den Vorwurf, die italienischen Behörden hätten keine Abschrift der Vorladungen der Beschuldigten erbeten und den Untersuchungsrichter

auch nicht darum ersucht, in die Mitteilung, in der die Eröffnung des Strafverfahrens angekündigt worden sei, die wichtigsten Informationen, insbesondere über die „Art" und die „Gründe" der gegen die Angeklagten erhobenen Anklage aufzunehmen, erwidert die italienische Regierung, die erste Phase des Verfahrens, das Ermittlungsverfahren, betreffe ausschließlich die Sammlung von Beweisen zur Vorbereitung der Entscheidung darüber, ob der Beschuldigte vor Gericht zu stellen sei oder nicht; es sei daher den Zollbehörden tatsächlich und rechtlich unmöglich gewesen, die Bitten der Kommission zu erfüllen.

Die Italienische Republik ist der Meinung, es gehe der Kommission, die den vorliegenden Rechtsstreit nur als Vorwand benutze, eher darum, rein theoretisch den Umfang ihrer eigenen Befugnisse zu bestimmen, als die konkreten Probleme des vorliegenden Falles zu lösen.

Sie erinnert an das Urteil des Gerichtshofes vom 5. Mai 1977 in der Rechtssache 110/76 (Pretura Cento, Strafverfahren gegen Unbekannt, Slg. 1977, 851), in dem bestätigt werde, daß beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts nur die Mitgliedstaaten und deren Stellen vor den einzelstaatlichen Gerichten zur Klageerhebung befugt sind, um die die eigenen Mittel bildenden Einnahmen der Gemeinschaften beizutreiben", und in dem die Auffassung der Kommission zurückgewiesen werde, nach der „das innerstaatliche Gericht ... der Gemeinschaft die Einleitung des Strafverfahrens wegen Steuerhinterziehung mitzuteilen [hat], wenn ihm das innerstaatliche Recht eine solche Mitteilung nicht nur an Beteiligte vorschreibt, die den Beschuldigten gegenüber in der Hauptsache klagebefugt sind, sondern auch an Beteiligte, deren Interesse einen Beitritt zum Rechtsstreit als Streithelfer rechtfertigen könnte, sofern das innerstaatliche Recht bei dieser besonderen Art von Prozessen die Möglichkeit der Streithilfe vorsieht".

Die Gemeinschaftsbestimmungen sähen vor, daß zunächst die zuständige Dienststelle oder Einrichtung des Mitgliedstaats die Forderung „festsetzt"; nachdem diese „festgesetzt" sei, „gilt der Anspruch als festgestellt" (Artikel 2 der Verordnung); erst nach diesem Zeitpunkt könne die Kommission ihre Kontrolle durchführen, die sich auch auf die vorhergehenden Zeiträume einschließlich der Feststellung der Tatsachen erstrecken könne. Diese Auffassung vom Anwendungsbereich der Kontrollbefugnis der Kommission ergebe sich nicht nur aus der Logik des Systems, sondern insbesondere auch

— aus einem Vergleich zwischen den Absätzen 1 und 2 des Artikels 14 der Verordnung Nr. 2/71: während es in Absatz 1 heiße, „die Mitgliedstaaten führen die Prüfungen und Erhebungen in bezug auf die Feststellung ... durch", bezeichne Absatz 2, der sich eindeutig auch auf die zum Zweck der Tatsachenfeststellung entfaltete Tätigkeit beziehe, die Tätigkeit der Kommission lediglich als „Kontrollen" und verwende damit einen engen Begriff, der deutlich auf die Tatsache abstelle, daß die vorhergehende Phase der Feststellung beendet sei;

— aus der Übernahme der in Artikel 2 der Verordnung Nr. 2/71 enthaltenen Definition der Feststellung in Artikel 2 der Verordnung Nr. 165/74;

— aus Artikel 14 Absatz 2 (a. E.) der Verordnung Nr. 2/71, der vorsehe, daß die Mitgliedstaaten „[der Kom-

mission] die in Artikel 3 genannten Unterlagen zur Verfügung [stellen]", und somit davon ausgehe, daß die Phase der Feststellung der Forderung, die in die ausschließliche Zuständigkeit jedes Mitgliedstaats falle, beendet sei;

— aus der Berücksichtigung der „von den Mitgliedstaaten gemäß ihren Rechts- und Verwaltungsvorschriften vorgenommenen Kontrollen" in Artikel 14 Absatz 3 Buchstabe a der Verordnung Nr. 2/71, die einen Unterschied zwischen der Prüfung des Vorliegens von Tatsachen und der Kontrolle voraussetze (vgl. ebenfalls die letzte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 165/74);

— aus der in Artikel 4 der Verordnung Nr. 165/74 getroffenen Unterscheidung zwischen „für die Feststellung und Bereitstellung ... zuständigen [einzelstaatlichen] Einrichtungen" und den „für die einschlägigen Kontrollen zuständigen [einzelstaatlichen] Behörden";

— aus demselben Artikel 4 Absatz 2, Buchstabe a, wonach Gegenstand der Kontrollen „die Feststellung anhand der bei den einzelstaatlichen Dienststellen verfügbaren Unterlagen" sei, was voraussetze, daß diese „Unterlagen" während eines Verfahrensabschnitts zusammengestellt worden seien, welcher der Kontrolle der Rechtsakte über die Feststellung der eigenen Mittel vorausgehe;

— aus der neuen Fassung des Artikels 1 der Verordnung Nr. 2891/77, der nunmehr klarstelle: ‚Die eigenen Mittel ... werden von den Mitgliedstaaten ... festgestellt und nach Maßgabe dieser Verordnung der Kommission zur Verfügung gestellt und kontrolliert", wodurch die Tatsache, daß die Kontrolle nach der Beendigung der Phase der Feststellung erfolge, einmal mehr betont werde.

In einem Dokument, das zwar dem internen Gebrauch diene, deshalb jedoch nicht weniger aufschlußreich sei, nämlich dem von der Generaldirektion Haushalt verfaßten „Leitfaden für die Kontrolle der eigenen Mittel (ausgenommen Mehrwertsteuer)" vom Juni 1978 hätten die Dienststellen der Kommission folgendes hervorgehoben:

— „[Es] ist daher nachzuprüfen, daß jeder Entstehungstatbestand der entsprechenden Einnahme festgestellt wurde, sobald die Forderung ordnungsgemäß festgesetzt worden ist."

— „Das bei den Kontrollen unter Hinzuziehung der Kommission angewandte Kontrollverfahren soll vor allem mit Hilfe der von den Mitgliedstaaten aufbewahrten Unterlagen sicherstellen: daß die Verfahren der Kette ‚eigene Mittel', die von den einzelstaatlichen Behörden und Einrichtungen angewandt werden, eine Feststellung der Einnahme gemäß dem Gemeinschaftsrecht implizieren; daß die Anwendung dieser Verfahren durch die einzelstaatlichen Dienststellen mit den geltenden Bestimmungen in Einklang steht und auch eine ordnungsgemäße Feststellung der Gemeinschaftseinnahmen gemäß dem Gemeinschaftsrecht zur Folge hat. Die Prüfung der Verfahren erfolgt anhand von Unterlagen."

Im vorliegenden Fall habe die Kommission keine mitwirkende Kontrollbefugnis ausüben können und könne dies immer noch nicht, da die italienischen Zollbehörden (die im gegenwärtigen Stadium noch nicht über die notwendigen Unterlagen verfügten, um die Abgaben einziehen und die Schuldner verfolgen zu können) die Forderung noch nicht ‚festgestellt' hätten. Folglich könne man nicht behaupten, die Italienische Republik habe ihre Verpflichtungen nicht erfüllt.

Die Beschränkung der Kontrollbefugnis der Kommission auf das Verwaltungshandeln der Mitgliedstaaten ergebe sich aus den Gemeinschaftsvorschriften, die von der Annahme ausgingen, daß die Kontrollen vor allem in die unmittelbare Zuständigkeit der Staaten fielen. Die Staaten seien es, die die Kommission (auf deren Antrag) „hinzuziehen" und die (ebenfalls auf Antrag der Kommission) „zusätzliche Kontrollen durchführen". Die Kontrollen würden von den nationalen Dienststellen (Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung Nr. 165/74), eventuell unter Mitwirkung der Kommission, gegenüber den für die Feststellung und Bereitstellung der eigenen Mittel zuständigen (nationalen) Dienststellen und Einrichtungen ausgeübt (Artikel 4 derselben Verordnung). Die Gemeinschaft wirke also nur bei der Kontrolle über Verwaltungsdienststellen mit, die von anderen Verwaltungsdienststellen ausgeübt werde, welche die Kommission eventuell zu unterstützen berufen sei. Die Kommission dürfe sich deshalb keinesfalls in die richterliche Tätigkeit einmischen (an dieser wirkten auch die für die Kontrolle zuständigen Dienststellen der Mitgliedstaaten nicht mit, die folglich die Kommission nicht zu Tätigkeiten hinzuziehen könnten, von denen sie selbst ausgeschlossen seien), indem sie die Tätigkeit des Strafrichters im Laufe des Ermittlungsverfahrens kontrolliere. Eine Kontrolle seitens der Kommission (in Zusammenarbeit mit den einzelstaatlichen Dienststellen) sei erst während des anschließenden Verfahrensabschnitts zulässig, wenn es darum gehe, nach Beendigung der strafrechtlichen Ermittlungen und auf der Grundlage ihrer Ergebnisse die eigenen Mittel festzustellen und der Kommission zur Verfügung zu stellen. Der Grundsatz, daß der Strafrichter gehalten sei, die Kommission bei seiner Ermittlungstätigkeit mitwirken zu lassen, sei also völlig unannehmbar.

Ebensowenig sei die hilfsweise von der Kommission aufgestellte These begründet, die Kontrolle werde zwar stets auf Verwaltungsebene ausgeübt, den innerstaatlichen Behörden und den zu der Kontrolle hinzugezogenen Gemeinschaftsdienststellen könnten jedoch diejenigen Vorschriften des nationalen Rechts nicht entgegengehalten werden, die die Kommission in gewisser Weise daran hindern könnten, von den laufenden Ermittlungen über Tatsachen, aus denen sich die Feststellung der eigenen Mittel ergeben könne, uneingeschränkt Kenntnis zu nehmen: Die Gemeinschaftsbestimmungen sähen vor, daß die Feststellung der eigenen Mittel durch die Mitgliedstaaten „entsprechend ihren Rechts- und Verwaltungsvorschriften" vorgenommen werden müsse, und zielten somit darauf ab, die Souveränität der Mitgliedstaaten bei der Ausübung ihrer Befugnisse auf jeden Fall zu wahren. Das Problem des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts stelle sich deshalb nicht.

Das Ermittlungsgeheimnis sei nicht der Grund für die Unvereinbarkeit mit dem Vertrag und die von der Kommission erwähnten negativen Folgen:

— Es bestehe keine Unvereinbarkeit mit Artikel 223 des Vertrages, da das Ermittlungsgeheimnis einem Mitgliedstaat die Erteilung von Auskünften nicht untersage, sondern nur den Zeitpunkt hinausschiebe, zu dem diese Informationen zugänglich würden;

— das rechtliche Gehör der Parteien sei in Wirklichkeit nicht eingeschränkt, denn das Ermittlungsgeheimnis bestehe lediglich in einer Phase des Strafverfahrens und werde noch vor Abschluß der Ermittlungen aufgehoben;

— es bestehe nicht nur die Möglichkeit, einen eventuellen Einstellungsbe-

schluß des Ermittlungsrichters anzufechten, sondern das Ermittlungsverfahren könne auch bei Auffinden neuer Beweismittel erneut eröffnet werden; der Einstellungsbeschluß erlange weder für das Zivil- noch für das Strafverfahren Rechtskraft.

Zu dem Hinweis der Kommission, der italienische Richter hätte den Begriff „Befugnisse des Antragstellers im Adhäsionsverfahren" weit auslegen sollen, erinnert die Italienische Republik daran, daß der Kommission alle Auskünfte, die nach den derzeitig gültigen Vorschriften über das Ermittlungsgeheimnis zugänglich gewesen seien, erteilt worden seien. Die Italienische Republik gelangt somit zu folgendem Ergebnis:

— Bis jetzt habe die italienische Zollverwaltung der Kommission alle wesentlichen Unterlagen, die während der behördlichen Ermittlungen in dieser Angelegenheit in ihren Besitz gelangt seien, übersandt und ihr alle wichtigen Tatsachen mitgeteilt, von denen sie als Antragstellerin im Adhäsionsverfahren zum laufenden Strafverfahren habe Kenntnis erlangen können.

— Wie sie wiederholt ausgeführt habe, werde sie alle Tatsachen und Informationen übermitteln, von denen sie insbesondere im Zeitpunkt des Abschlusses des gerichtlichen Ermittlungsverfahrens Kenntnis erlangen werde; dadurch werde eine vollständige und unparteiische Untersuchung der Angelegenheit ermöglicht.

— Diese Haltung der italienischen Verwaltung bezeuge klar ihren Willen, ihre möglichst weitgehende Zusammenarbeit anzubieten und dabei noch über die ihr durch die Gemeinschaftsbestimmungen auferlegten Verpflichtungen hinauszugehen.

Die Klagebeantwortung der Italienischen Republik enthält als Anlage Kopien der an den Ermittlungsrichter gerichteten Anklageschrift der Avvocatura dello Stato Turin vom 16. Dezember 1978 und des Beschlusses des Ermittlungsrichters vom 20. Dezember 1978.

C — In ihrer Erwiderung bemerkt die *Kommission* zunächst, sie habe weder die Note der Guardia di Finanza vom 10. Dezember 1975 erhalten, noch die Mitteilung der Guardia di Finanza an die Turiner Zollbehörden, noch den von diesen verfaßten Bericht über die Berechnung der hinterzogenen Beträge oder die in der Anlage zu der „Bekanntmachung" enthaltenen „näheren Angaben" über die in den Schmuggel verwickelten Personen und Fahrzeuge.

Sie ist der Auffassung, wenn ihre Kontrolle inhaltslos würde — was der Fall wäre, wenn man der italienischen These folgte —, sei die Konzentration der Handlungsbefugnis in den Händen der einzelnen Mitgliedstaaten nicht mehr zu rechtfertigen. Ein System, in dem der wahre Gläubiger nicht nur zur Eintreibung seiner Forderung auf Dritte angewiesen sei, sondern darüber hinaus nicht einmal ein Aufsichtsrecht über deren Handlungen habe, sei in der Tat unannehmbar. Da die der Kommission übertragenen Befugnisse das logische Gegenstück zu der Verpflichtung der Staaten, alle eigenen Mittel festzustellen, und der sich daraus für sie ergebenden Verantwortlichkeiten bildeten, müßten sie notwendigerweise denselben Umfang haben wie diese. Die Verpflichtung der Kommission, nicht nur die Eintreibung von festgestellten Mitteln, sondern auch von Mitteln, die hätten festgestellt werden müssen, jedoch nicht festgestellt worden seien, zu kontrollieren und dabei bis zu den die Abgabepflicht begründenden Tatsachen zurückzugehen, sei deshalb schwer bestreitbar.

Die Kontrolle der Kommission erstrecke sich nicht unmittelbar auf die Abgabenschuldner. Ihr Gegenstand sei vielmehr die Einziehungspraxis der Staaten, d. h. die „Prüfungen und Erhebungen in bezug auf die Feststellung und Bereitstellung der eigenen Mittel", die die Staaten durchzuführen verpflichtet seien und in die die Kontrolle sich gemäß Artikel 14 der Verordnung Nr. 2/71 einfüge.

Die in der Klagebeantwortung vorgenommene enge Auslegung der Kontrollbefugnisse der Kommission werde vom Text der Verordnung nicht bestätigt:

— Bei den Kontrollen, an denen die Kommission mitwirken könne, handele es sich um alle jene, die der Mitgliedstaat aufgrund der einzelstaatlichen Gesetze zur ordnungsgemäßen Erfüllung der ihm vom Gemeinschaftsrecht auferlegten Verpflichtungen, in erster Linie der Feststellung aller geschuldeten eigenen Mittel, durchführen könne.

— Die Worte „in bezug auf die Feststellung" in Artikel 14 der Verordnung Nr. 2/71 seien durch die Verordnung Nr. 165/74 in der Weise erläutert worden, daß sie sich auf „alle Kontrollen, die zu der ... Feststellung ... notwendig sind" bezögen und insbesondere auf die „Übereinstimmung der Maßnahmen zur Feststellung ... mit den durch den Beschluß vom 21. April 1970 festgelegten gemeinschaftlichen Regeln".

— Der Wortlaut des Artikels 2 dieser letzteren Verordnung („alle Kontrollen, die zu der in der Verordnung ... Nr. 2/71 vorgesehenen Feststellung und Bereitstellung der eigenen Mittel notwendig sind") bedeute keineswegs, weder wörtlich noch insbesondere in diesem Zusammenhang: „sobald die Feststellung getroffen ist", sondern vielmehr: „so, wie sie aufgrund der Verordnung Nr. 2/71 getroffen werden muß".

— Der zweite Teil des Artikels 14 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2/71 sehe nichts anderes vor als die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, der Kommission anläßlich der von dieser durchgeführten Kontrolle „die in Artikel 3 genannten Unterlagen" zur Verfügung zu stellen; aber einerseits sei Artikel 3 wohl nicht so auszulegen, als beziehe er sich notwendigerweise auf eine bereits getroffene Feststellung, andererseits und vor allem begrenze Artikel 14 Absatz 2 die Kontrollbefugnis der Kommission keinesfalls auf die Überprüfung der genannten Unterlagen.

— Das aus Artikel 4 der Verordnung Nr. 165/74 abgeleitete Argument beweise, daß sowohl die mit den Kontrollen betrauten innerstaatlichen Behörden als auch alle anderen in irgendeiner Weise für die Feststellung verantwortlichen Dienststellen, Einrichtungen und Behörden verpflichtet seien, mit der Kommission im Rahmen der von dieser vorgenommenen Kontrollen zusammenzuarbeiten.

— Das aus Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a hergeleitete Argument sei nicht stichhaltig: Gegenstand der Kontrollen seien sowohl „die Feststellung anhand der bei den einzelstaatlichen Dienststellen verfügbaren Unterlagen" als auch „die Übereinstimmung der Maßnahmen zur Feststellung ... mit den ... gemeinschaftlichen Regeln" und „das Vorhandensein der ... Unterlagen und ihre Übereinstimmung mit den vorstehend genannten Vorgängen".

— Was den „Leitfaden für die Kontrolle der eigenen Mittel" betreffe, so sei der in der Klagebeantwortung zitierte Satz aus einem Zusammenhang geris-

sen, der genau das Gegenteil dessen besage, was die Italienische Republik behaupte.

— Die neue Fassung des Artikels 1 der Verordnung Nr. 2891/77 schließlich dürfe keinesfalls eng ausgelegt werden.

Hinsichtlich des Umfanges ihrer Kontrollbefugnisse fügt die Kommission hinzu:

— die Italienische Republik habe sich damit einverstanden erklärt, in Zusammenarbeit mit der Kommission zusätzliche Kontrollen durchzuführen, deren Gegenstand genau die Tatsachen gewesen seien, die dem vorliegenden Verfahren zugrunde lägen und die nach Angaben der Italienischen Republik noch nicht zu der buchmäßigen Feststellung der eigenen Mittel geführt hätten. Dies aber stehe in völligem Widerspruch zu dem Standpunkt, den die Italienische Republik heute vertrete;

— es sei ständige (und nie bestrittene) Praxis der Kommission, in allen Mitgliedstaaten Operationen, die noch nicht zu einer buchmäßigen Feststellung geführt hätten, zum Gegenstand ihrer Kontrollen zu machen;

— im Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung Nr. 165/74 sei zwar erklärt worden, daß die Kontrollen der Kommission sich nicht auf die einzelstaatlichen Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung erstrecken könnten; dies sei aber nur deshalb möglich gewesen, weil die Verordnung Nr. 165/74 nur die Entsendung von Beauftragten in die Mitgliedstaaten betroffen habe und man gemeint habe, durch eine vollständige Information der Kommission seitens der Mitgliedstaaten, wie sie in Artikel 14 der Verordnung Nr. 2/71 vorgesehen sei, könne die Entsendung von Beauftragten an Ort und Stelle in besonders schwierigen Fällen vermieden werden.

Die Kommission versichert, sie habe im vorliegenden Fall nicht die richterliche Tätigkeit bei der Prüfung der strafrechtlichen Aspekte der unerlaubten Handlungen kontrollieren wollen. Im übrigen deute das Verhalten der italienischen Behörden darauf hin, daß sie allein für die Gesetzesübertretung verantwortlich seien, für die im übrigen der Mitgliedstaat insgesamt einzustehen habe: Die Berufung auf das Ermittlungsgeheimnis sowie das Verhalten des Richters dienten offensichtlich nur als Alibi zur Verschleierung der von Anfang an verfolgten Verschleppungstaktik und sollten deren Fortführung ermöglichen.

Zum Beweis dieser Behauptung erläutert die Kommission Einzelheiten der italienischen Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Feststellung der Zollvergehen und leitet daraus folgendes her:

— die italienischen Finanzbehörden seien von Anfang an vollständig über die Mitteilungen der Guardia die Finanza an die Justiz unterrichtet gewesen oder hätten es zumindest sein müssen; sie seien im übrigen aufgrund der ministeriellen Weisungen befugt gewesen, schriftliche Stellungnahmen abzugeben und durch Schriftsätze nicht nur auf eine objektive Anwendung des Gesetzes, sondern auch auf einen angemessenen Schutz der durch den Verstoß gegen die Zollbestimmungen verletzten Interessen hinzuwirken;

— die Italienische Republik könne nicht geltend machen, ein Staatsorgan habe die ihm obliegenden Pflichten nicht ordnungsgemäß und rechtzeitig erfüllt, indem es den Finanzbehörden verschwiegen habe, was diese hätten wissen müssen;

— den Turiner Zollbehörden seien alle Tatsachen bekannt gewesen, die es ihnen ermöglicht hätten, Art, Menge und Wert der Waren zu bestimmen, für die nach Feststellung der Guardia die Finanza Abschöpfungen hinterzogen worden seien, und den Betrag der geschuldeten Abgaben zu berechnen. Zum einen werde die Geldstrafe für Schmuggel nach den hinterzogenen Abgaben berechnet, folglich könne das eventuelle Urteil insbesondere hinsichtlich des genauen Betrages dieser Abgaben Rechtskraft erlangen, und andererseits komme der genauen Berechnung dieser Abgaben vom Anfgang des Verfahrens an besondere Bedeutung zu, da die Staatsanwaltschaft auf der Grundlage dieser Berechnung gemäß Artikel 616 ff. des Codice di procedura penale schon zu Beginn des Verfahrens das Vermögen des Angeklagten mit einer gesetzlichen Hypothek und mit vorläufiger Beschlagnahme als Sicherheit für die geschuldeten Beträge belegen könne. Daraus ergebe sich das besondere Interesse der Gemeinschaft, die von den einzelstaatlichen Finanzbehörden vorgenommene Berechnung der hinterzogenen Abgaben zu kontrollieren, und dies nicht nur vor der Zustellung der Anklagepunkte — die die Entscheidung des Richters über die Grenze der endgültigen Feststellung präjudiziere —, sondern so schnell wie möglich, um es den staatlichen Dienststellen zu ermöglichen, rechtzeitig bei den gemäß dem einzelstaatlichen Gesetz für die Beitreibung der hinterzogenen Abgaben zuständigen Behörden den geeigneten Rechtsbehelf einzulegen;

— sobald die Zollbehörden von der Guardia die Finanza die für die Einordnung der Waren und die Bestimmung der Abgaben notwendigen Auskünfte erhielten, prüften sie alle in ihrem Besitz befindlichen Informationen, um eine Entscheidung darüber zu fällen, ob es zweckmäßiger sei, die hinterzogenen Abgaben direkt auf dem Verwaltungswege beizutreiben (selbstverständlich in den Grenzen der festgestellten Beträge und unter Vorbehalt der Rückzahlung oder Aufrechnung je nach Ausgang des Strafverfahrens) oder das Strafurteil abzuwarten.

Es handele sich um eine besonders wichtige Berechnung, da das Beitreibungsverfahren einen schnellen, zumindest der Sicherung dienenden Zugriff auf das Vermögen derjenigen Personen ermögliche, die neben den Angeklagten für die Abgaben hafteten und gegen die die Maßnahmen der gesetzlichen Hypothek oder der strafrechtlichen Beschlagnahme nicht ergriffen werden könnten. Das Interesse der Gemeinschaft und damit der Kommission, rechtzeitig zu kontrollieren, auf welche Weise die Zollbehörden von dieser Möglichkeit Gebrauch machten, erscheine unabweisbar.

Hinsichtlich des Umfangs und der Grenzen des Ermittlungsgeheimnisses fügt die Kommission hinzu, der Bericht, den sie insbesondere zur Feststellung der die Abschöpfungspflicht begründenden Tatsachen benötige, befinde sich nicht in Händen dieses oder jenes Staatsorgans oder dieser oder jener Behörde, sondern des Staates als solcher mit allen seinen Verwaltungs- und Justizorganen; es könne daher nicht von ihr verlangt werden, nur mit den italienischen Zollbehörden, nicht dagegen direkt mit der italienischen Justiz Kontakt aufzunehmen.

Im übrigen sei es für die Kommission unabhängig von der Art der geführten Ermittlungen wichtig, schnell und vollständig unterrichtet zu werden: Wenn sie wichtige Tatsachen erst lange Zeit nach

der Begehung der unerlaubten Handlungen erführe, seien diese Informationen für sie nutzlos.

Gegen das Argument, das Ermittlungsgeheimnis könne die Interessen der Beteiligten nicht beeinträchtigen, da „es nur eine Phase des Strafverfahrens deckt", macht die Kommission geltend, die Ermittlungen vor und im Rahmen der gerichtlichen Voruntersuchung hätten große Bedeutung für den weiteren Verlauf des gesamten Strafverfahrens, und den „Parteien" im engeren Sinn blieben ohnehin die entscheidenden Ergebnisse der Beweisaufnahme, die den umfangreichsten Teil der für die Urteilsfindung wesentlichen Beweismittel darstellten, nämlich die Zeugenaussagen und die beschlagnahmten Urkunden, bis zum Abschluß der gerichtlichen Untersuchung durch die Übermittlung der Akten an die Geschäftsstelle verschlossen. Gegenüber der Behauptung, die Einstellung der gerichtlichen Voruntersuchung durch den Untersuchungsrichter schließe den zivilrechtlichen Anspruch keinesfalls aus, macht die Kommission geltend, es komme selten vor, daß neue Beweismittel oder neue Perspektiven für die Ermittlungen im Verlauf der Verhandlungen auftauchten; die gerichtliche Voruntersuchung präge vielmehr das gesamte Verfahren.

D — In ihrer Gegenerwiderung teilt die Italienische Republik zunächst mit, die den Strafprozeß betreffenden Akten und Schriftstücke seien der Geschäftsstelle des Turiner Gerichts übermittelt worden. Es sei jetzt Sache des Untersuchungsrichters, den die gerichtliche Voruntersuchung abschließenden Beschluß zu erlassen und die Akten hinsichtlich derjenigen Beschuldigten, gegen die seiner Auffassung nach genügend belastende Beweise vorlägen, weiterzugeben und in den übrigen Fällen das Verfahren einzustellen. Zwischenzeitlich habe die Avvocatura dello Stato Einblick in die Strafakten genommen und Abschrift der Unterlagen erbeten, die sie für die wichtigsten halte, nämlich der endgültigen Fassung der Strafanzeige der Guardia di Finanza in Turin sowie der Anklageschrift der Staatsanwaltschaft. Eine Abschrift dieser Schriftstücke sei der Kommission zugeleitet worden und der Gegenerwiderung als Anlage beigefügt. Der Rechtsstreit sei somit gegenstandslos geworden, und die Beklagte fordere die Kommission auf, ihre Klage zurückzunehmen.

Die Italienische Republik legt erneut die Tatsachen dar, die ihrer Meinung nach klar belegen, daß den italienischen Behörden keineswegs Versäumnisse und Verschleppungstaktik vorgeworfen werden könnten, sie der Kommission vielmehr alle Informationen weitergegeben hätten, sobald sie selbst Kenntnis von ihnen erlangt hätten, wobei sie „eine weit über die rein gemeinschafts- und einzelstaatlichen Verpflichtungen hinausgehende unbegrenzte Bereitschaft zur Zusammenarbeit bewiesen" hätten.

Die Italienische Republik widerspricht den in der Erwiderung enthaltenen Ausführungen:

— die Kontrolle der Kommission sei nachträglich und nicht während der Ermittlungen auszuüben, da sie sonst einer Befugnis zur Leitung der Ermittlungen gleichkomme;

— eine endgültige Feststellung könne auch negativ verlaufen, und die Kommission könne sich selbstverständlich erkundigen, aus welchen Gründen eine Feststellung nicht getroffen worden sei. Es sei jedoch nicht möglich, daß sie an den Ermittlungen teilnehme: In dieser Phase genüge es im übrigen nicht, eventuelle Versäumnisse oder Unzulänglichkeiten festzustellen, da diese sich erst im

letzten Augenblick, dem der endgültigen Feststellung, als unter dem Gesichtspunkt einer Verantwortlichkeit erheblich erweisen könnten;

— der von der Kommission erstellte „Leitfaden für die Kontrolle der eigenen Mittel" bestätige voll den Standpunkt der Italienischen Republik.

Hinsichtlich des „Gegenstandes" der Kontrolle sei es ausgeschlossen, den Richter als eine für die Feststellung der eigenen Mittel verantwortliche Dienststelle oder Einrichtung anzusehen, deren Bezeichnung der Kommission gemäß Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2/71 zu Beginn des Verfahrens mitzuteilen ist. Angesichts der klaren Vorschrift des Artikels 3 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung Nr. 165/74 (wo von „Beamten" der Mitgliedstaaten die Rede sei, zu denen die Richter gewiß nicht gehörten), müsse man davon ausgehen, daß die Kontrollbefugnis der Kommission tatsächlich gewisse Grenzen habe. Im übrigen gestatte keine Rechtsordnung die Kontrolle der richterlichen Tätigkeit durch Verwaltungsorgane.

Inzwischen sei geklärt, daß das einzige wirklich wichtige von der Guardia di Finanza stammende Dokument, das die Behörden der Kommission nicht zugeleitet hätten, nämlich der der Gegenerwiderung als Anlage beigefügte abschließende Bericht vom 16. Oktober 1976, den Finanzbehörden niemals übersandt worden sei, und daß diese bis heute keine Kenntnis von ihm erlangt hätten. Dies komme daher, daß die Guardia die Finanza nicht gehalten sei, den Zollbehörden Protokolle zu übermitteln, die nicht nur Zollvergehen, sondern auch strafbare Handlungen völlig anderer Art beträfen. Der Grund dafür sei folgender: Solange es sich um die Verletzung rein zollrechtlicher Vorschriften handele, gelte die ausschließliche Sorge in der Praxis der Wahrung der Belange des Fiskus, so daß das Protokoll den Zollbehörden zur sofortigen Vervollständigung mit denjenigen technischen Angaben übersandt werden könne, die danach zur Festsetzung des Strafmaßes dienten (das im wesentlichen proportional zu den hinterzogenen Abgaben festgesetzt werde). Träfen dagegen diese Zolldelikte mit anderen schweren Straftaten zusammen, so verschiebe sich das Hauptinteresse, und die Notwendigkeit, die Belange des Fiskus zu wahren, trete hinter der Notwendigkeit zurück, ausnahmslos alle tateinheitlich begangenen Straftaten mitzuerfassen, so daß es sinnvoll erscheine, eine gewisse Zeit (bis zum Ende der gerichtlichen Voruntersuchung) zu warten, um die vollständigen Angaben der Zolldienststellen zu erhalten und das Strafmaß festzusetzen. Die nationalen Bestimmungen seien folglich ordnungsgemäß angewandt worden.

Hinsichtlich des Anspruchs der Kommission, sich durch ein Ersuchen an den Richter, ihr genauere Mitteilungen zu machen, Informationen zu verschaffen, sei daran zu erinnern, daß die Mitteilung an die Partei, die ein Interesse daran haben könnte, sich als Antragsteller im Adhäsionsverfahren anzuschließen, eine summarische Bekanntgabe sei, die den Zweck habe, den möglicherweise Interessierten über die Eröffnung des Verfahrens zu unterrichten, nicht dagegen, wie die Kommission meine, ein Schriftstück, das „den Inhalt des der Justiz von der Guardia di Finanza übermittelten Berichts" wiedergebe; andernfalls wäre unverständlich, worin der Nutzen des Ermittlungsgeheimnisses bestehe.

Was dieses Geheimnis anbelange, so sei die Kommission mit der Schlußfolgerung einverstanden, daß die einzelstaatlichen Vorschriften über das Ermittlungsgeheimnis ihr in dem gleichen Maße entge-

gengehalten werden könnten, wie der für die Feststellung der eigenen Mittel verantwortlichen einzelstaatlichen Dienststelle, aber nur unter der Voraussetzung, daß man der Auffassung folge, sie dürfe nur mit den Zollbehörden Beziehungen unterhalten, was die Kommission gerade bestreite. Die Italienische Republik wiederholt demgegenüber, daß nach ihrer Auffassung diese Voraussetzung völlig unbestreitbar sei. Und wenn — was eine abwegige Annahme sei — die Kommission die Befugnis hätte, ihre Kontrolle sogar auf die Tätigkeit der Justiz zu erstrecken, könne ihr das Ermittlungsgeheimnis nicht weniger entgegengehalten werden, da der Richter durch die „innerstaatlichen gesetzlichen Vorschriften" gebunden sei, die von den Gemeinschaftsvorschriften nicht berührt würden.

Die Italienische Republik bekräftigt daher:

— unter keinem Gesichtspunkt könne von einer Vertragsverletzung ihrerseits die Rede sein;

— die italienischen Behörden hätten der Kommission bisher alle wesentlichen Informationen gegeben, sobald ihnen dies möglich gewesen sei und sobald sie selbst in ihren Besitz gelangt seien;

— sie werde eine Abschrift der Entscheidung des Untersuchungsrichters (Verweisungsbeschluß und Einstellungsbeschluß) übermitteln, sobald diese ergangen sei, und die Kommission in regelmäßigen Abständen über den Fortgang des Strafverfahrens und die wesentlichen in dieser Angelegenheit ergehenden Entscheidungen der Verwaltung unterrichten.

Sie sei davon überzeugt, daß die Kommission ihre Klage zurücknehmen werde, wenn sie die letzten übermittelten Schriftstücke zur Kenntnis genommen und sich davon überzeugt haben werde, daß der Rechtsstreit gegenstandslos oder zumindest erledigt sei.

Die Kommission, vertreten durch den stellvertretenden Generaldirektor des Juristischen Dienstes G. Olmi und das Mitglied des Juristischen Dienstes G. Campogrande als Bevollmächtigte, Beistand: Rechtsanwalt A. Giarda, zugelassen in Mailand, sowie die italienische Regierung, vertreten durch den Avvocato dello Stato O. Fiumara haben in der Sitzung vom 27. September 1979 zur Sache mündlich verhandelt.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 7. November 1979 vorgetragen.

## Entscheidungsgründe

1 Mit ihrer Klage vom 21. Dezember 1978, die am folgenden Tage beim Gerichtshof eingegangen ist, beantragt die Kommission gemäß Artikel 169 Absatz 2 EWG-Vertrag die Feststellung, daß die Italienische Republik durch ihre Weigerung, die Kommission zu bestimmten Kontrollen im Rahmen der Feststellung und Bereitstellung der eigenen Mittel der Gemeinschaften hinzu-

zuziehen und ihr die erzielten Ergebnisse mitzuteilen, gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 5 des Vertrages und aus Artikel 14 der Verordnung Nr. 2/71 des Rates vom 2. Januar 1971 zur Durchführung des Beschlusses vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften (ABl. L 3, S. 1), nunmehr ersetzt durch die Verordnung Nr. 2891/77 des Rates vom 19. Dezember 1977 (ABl. L 336, S. 1), verstoßen hat.

2 Die Kommission wurde im April 1976 darüber unterrichtet, daß betrügerische Geschäfte über 6 000 Tonnen Butter aus Drittländern im Rahmen des innergemeinschaftlichen Handels getätigt worden seien. Die Ware sei in Lastwagen von einem Warenlager in Rotterdam nach Italien gebracht worden. Der Versand ab Hafen sei regelmäßig nach dem externen gemeinschaftlichen Versandverfahren erfolgt. Die im Rahmen dieses Verfahrens benutzten Versandscheine (sogenannte „T-1"-Versandscheine) seien jedoch sowohl während des Transports als auch in Italien in unerlaubter Weise gegen falsche oder gefälschte Versandscheine des internen gemeinschaftlichen Versandverfahrens ausgetauscht worden, wodurch erhebliche Beträge an Agrarabschöpfungen hätten hinterzogen werden können.

3 Durch Schreiben vom 26. Juli 1976 teilte die Kommission dem Ständigen Vertreter Italiens mit, die „Informationen", über die sie verfüge, rechtfertigen „einen Antrag auf zusätzliche Kontrolle gemäß Artikel 14 der Verordnung Nr. 2/71". Italien wurde nicht nur darum ersucht, eine zusätzliche Kontrolle durchzuführen, sondern auch, die Kommission zu dieser hinzuzuziehen.

4 Die zentrale italienische Zollverwaltung entsprach diesem Ersuchen, und in Mailand und Como fanden Zusammenkünfte zwischen italienischen Zollbeamten und Beamten der Kommission statt. Nach diesen Zusammenkünften stand fest, daß wahrscheinlich ein Zusammenhang zwischen den fraglichen betrügerischen Geschäften und gewissen Vorgängen bestand, derentwegen die Guardia di Finanza seit 1975 ermittelte. Nach Auffassung der italienischen Verwaltung ist für die strafrechtlich verfolgbare Handlungen betreffenden Aspekte der Ermittlungen letzten Endes die Justiz zuständig.

5 In der Überzeugung, zwischen den vom Ufficio Istruzione Penale in Turin geführten Ermittlungen und den fraglichen Einfuhren bestehe eine Verbindung, ersuchten die italienischen Zollbehörden den Untersuchungsrichter in Turin um eine Abschrift des Berichts der Guardia di Finanza. Der Untersuchungsrichter lehnte dieses Ersuchen jedoch am 2. Februar 1977 mit der Begründung ab, die diesem Bericht zugrunde liegenden Tatsachen seien Gegenstand eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens, so daß dieser Bericht, wie alle anderen Ermittlungsakten, unter das Ermittlungsgeheimnis falle.

6 Ein erneutes, am 24. Januar 1978 vom Finanzministerium eingereichtes Ersuchen wurde vom Untersuchungsrichter in Turin mit derselben Begründung abgelehnt.

7 Wegen der Ablehnung dieser Ersuchen konnten die italienischen Zollbehörden vom Inhalt der Strafakten nicht Kenntnis nehmen und ihn infolgedessen der Kommission nicht mitteilen.

8 Die Kommission übersandte der Italienischen Republik am 20. April 1978 die mit Gründen versehene Stellungnahme nach Artikel 169 des Vertrages. In dieser Stellungnahme wird insbesondere auf die mit dem Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor dem innerstaatlichen Recht begründete Befugnis der Kommission abgehoben, auch hinsichtlich der die hinterzogenen Abgaben begründenden Tatsachen gründliche Kontrollen durchzuführen, sowie auf die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, mit allen ihnen zu Gebote stehenden Mitteln bei der Ausübung der Kontrollbefugnis mitzuwirken. Nach Auffassung der Kommission ist die unmittelbare Anwendbarkeit der Verordnung Nr. 2/71 so zu verstehen, daß die Regeln des Gemeinschaftsrechts als unmittelbare Quelle von Rechten und Pflichten für alle Betroffenen, ob es sich nun um Privatpersonen oder Mitgliedstaaten handele, ihre Wirkungen uneingeschränkt entfalten müßten. Diese Wirkungen erstreckten sich auch auf alle Gerichte, die als Einrichtungen eines Mitgliedstaats im Rahmen ihrer Zuständigkeit die den Gemeinschaftsorganen vom Gemeinschaftsrecht übertragenen Befugnisse zu respektieren hätten. Zudem hätten die Vorschriften des Gemeinschaftsrechts die Wirkung, durch ihr bloßes Inkrafttreten alle früher erlassenen, ihnen entgegenstehenden innerstaatlichen Rechtsvorschriften ipso jure außer Kraft zu setzen, und zwar einschließlich der Vorschriften der Strafprozeßordnung, die der Kommission folglich nicht entgegengehalten werden könnten, um die Ausübung der ihr in der Verordnung Nr. 2/71 übertragenen Kontrollbefugnis zu verhindern.

9 Die italienische Regierung antwortete auf diese Stellungnahme, die Kommission könne nicht beanspruchen, zur richterlichen Tätigkeit hinzugezogen zu werden (an ihr wirkten auch die Kontrollbehörden der Mitgliedstaaten nicht mit, die folglich die Kommission nicht zu einer Tätigkeit hinzuziehen könnten, von der sie selbst ausgeschlossen seien); deshalb könne die Kommission im vorliegenden Fall wegen der Verspätungen, die auf der Verlagerung der Ermittlungen von der Verwaltungs- auf die Justizebene beruhten, nicht eine angebliche Verletzung des Artikels 14 der Verordnung Nr. 2/71 geltend machen.

10 Nachdem die italienischen Zollbehörden am 6. November 1978 vom Abschluß des Ermittlungsverfahrens unterrichtet worden waren, richteten sie am 16. Dezember 1978 ein erneutes Ersuchen an den Untersuchungsrichter.

11 Durch Beschluß vom 20. Dezember 1978 gestattete der Untersuchungsrichter lediglich die Erteilung einer Abschrift der vom Staatsanwalt formulierten Anklagepunkte. Dieses Schriftstück wurde der Kommission übermittelt und ist der Klagebeantwortung als Anlage beigefügt.

12 Die Kommission erhielt Abschrift der endgültigen Anklagepunkte gegen alle Angeklagten am 19. Januar 1979.

## Zur Kontrollbefugnis der Kommission

13 Die italienische Regierung macht geltend, die der Kommission durch die Verordnung Nr. 2/71 übertragene Kontrollbefugnis könne erst von dem Zeitpunkt an ausgeübt werden, in dem die einzelstaatliche Verwaltungsdienststelle ihre Aufgabe erfüllt habe, die eigenen Mittel festzustellen, d. h. die Forderung festzusetzen und ihren Betrag für die Gemeinschaften bereitzustellen. Das in der Gemeinschaftsregelung festgesetzte Verfahren bestehe nämlich aus drei Phasen: der „Feststellung" der eigenen Mittel, der „Bereitstellung" der festgestellten Mittel und der Durchführung von „Kontrollen". Die Kontrollphase, in der die Kommission zur Mitwirkung befugt sei, könne erst eröffnet werden, wenn die nationalen Verwaltungsdienststellen die vorhergehenden Phasen abgeschlossen hätten. Dann erst könne die Kommission in Zusammenarbeit mit diesen Dienststellen prüfen, ob die Feststellung der eigenen Mittel und ihre Zahlung ordnungsgemäß erfolgt seien.

14 Gegen diese Auffassung macht die Kommission geltend, daß ihre Kontrolle nur dann wirksam sei, wenn sie von dem Zeitpunkt an ausgeübt werden könne, in dem das Vorliegen eines die eigenen Mittel begründenden Tatbestandes festgestellt sei. Dies ergebe sich aus den Vorschriften über die Kontrollen, insbesondere aus den Artikeln 6 und 14 der Verordnung Nr. 2/71.

15 Der Gerichtshof kann diesem Vorbringen der italienischen Regierung nicht folgen, da es darauf hinauslaufen würde, die anwendbaren Vorschriften ihres Inhalts zu entleeren. Die Befugnis der Kommission würde sich danach auf eine bloße nachträgliche Überprüfung der Konten, die die Mitgliedstaaten über die eigenen Mittel zu führen verpflichtet sind, beschränken. Artikel 6 der Verordnung Nr. 2/71 sieht jedoch eine monatliche Verbuchung vor, und Artikel 9 Absatz 2 bestimmt, daß bei verspäteter Gutschrift der betreffende Mitgliedstaat Zinsen zu zahlen hat. Der Umstand, daß gemäß Artikel 6 die festgestellten Ansprüche von den Gemeinschaften als zu erhebende Einnahmen ausgewiesen werden, macht es erforderlich, daß der Kommission bereits von diesem Zeitpunkt an das Recht eingeräumt wird zu verlangen, daß zusätzliche Kontrollen durchgeführt werden und sie zu den von den Mitgliedstaaten selbst durchgeführten Kontrollen von dem Zeitpunkt an hinzugezogen wird, zu dem die Feststellung hätte erfolgen müssen.

16 Die italienische Regierung bestreitet demnach zu Unrecht die Befugnis der Kommission, ihre Kontrolle bereits in der Phase der „Feststellung" der eigenen Mittel durch die zuständige Einrichtung des betreffenden Mitgliedstaats auszuüben.

## Zur Frage des Ermittlungsgeheimnisses

17 Wie eine Prüfung der Klagebegründung ergibt, rügt die Kommission im wesentlichen die Weigerung der italienischen Verwaltungsbehörden, die Tatsachen mitzuteilen, die Gegenstand des Strafverfahrens sind und als solche dem Ermittlungsgeheimnis unterliegen. Somit stellt sich die Frage, ob die einschlägigen Gemeinschaftsnormen im Sinne einer Verpflichtung der Mitgliedstaaten ausgelegt werden können, derartige Auskünfte gegebenenfalls entgegen den Vorschriften des nationalen Verfahrensrechts zu erteilen.

18 Artikel 14 der Verordnung Nr. 2/71, der in Artikel 18 der Verordnung Nr. 2891/77 übernommen worden ist, bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten führen die Prüfungen und Erhebungen in bezug auf die Feststellung und Bereitstellung der eigenen Mittel durch. Die Kommission übt ihre Befugnisse nach Maßgabe dieses Artikels aus.

(2) Hierbei gehen die Mitgliedstaaten wie folgt vor:

— sie führen zusätzliche Kontrollen durch, um die die Kommission sie durch einen begründeten Antrag ersuchen kann;

— sie ziehen die Kommission auf deren Antrag zu den von ihnen vorgenommenen Kontrollen hinzu.

Die Mitgliedstaaten treffen alle zweckdienlichen Maßnahmen zur Erleichterung dieser Kontrollen . . ."

19 Zunächst ist festzustellen, daß die einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften die Kommission nicht ermächtigen, selbst Kontrollen durchzuführen, sondern bestimmen, daß die Kommission zu den von den Mitgliedstaaten vorgenommenen Kontrollen „hinzuzuziehen" ist. Daraus folgt, daß diese Vorschriften die in den verschiedenen Mitgliedstaaten anwendbaren Kontrollverfahren selbst nicht ändern.

20 Außerdem ist darauf hinzuweisen, daß die Gemeinschaftsvorschriften auf das Verhältnis zwischen den Kontrollbefugnissen hinsichtlich der Feststellung der eigenen Mittel einerseits und den Garantien der nationalen Rechtsordnungen für den ordnungsgemäßen Ablauf der Verfahren in Strafsachen andererseits nicht eingehen.

21 Hieraus folgt, daß beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts die Kontrollen, um die die Kommission ersuchen kann und zu denen sie hinzugezogen werden muß, alle diejenigen Kontrollen umfassen, die die einzelstaatlichen Verwaltungen durchführen können, daß man aber aus den ein-

schlägigen Vorschriften nicht die Absicht herleiten kann, die Beziehungen zwischen der Verwaltung und der rechtsprechenden Gewalt zu ändern.

22 Demnach können die Vorschriften des nationalen Strafrechts, die die Mitteilung des Inhalts von Strafverfahrensakten an bestimmte Personen verbieten, der Kommission entgegengehalten werden, soweit sie den nationalen Behörden entgegengehalten werden können.

23 Wie eine Prüfung der Akten ergibt, hat die italienische Regierung während des Verfahrens im Rahmen ihrer rechtlichen Möglichkeiten mit der Kommission zusammengearbeitet und ihr unmittelbar, nachdem der Untersuchungsrichter das Ermittlungsgeheimnis aufgehoben hatte, die Unterlagen zugeleitet, auf die das Ermittlungsgeheimnis sich erstreckt hatte.

24 Sonach ist festzustellen, daß Italien nicht gegen seine Verpflichtungen aus dem Vertrag verstoßen hat.

25 Die Klage ist daher abzuweisen.

## Kosten

26 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

27 Da die Klägerin unterlegen ist, hat sie die Kosten zu tragen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klage wird abgewiesen.**

2. **Die Klägerin wird verurteilt, die Kosten des Verfahrens zu tragen.**

O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars

Pescatore Mackenzie Stuart Bosco Koopmans

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 10. Januar 1980

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident der Ersten Kammer
in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten

A. O'Keeffe

## SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JEAN-PIERRE WARNER VOM 7. NOVEMBER 1979 [1]

*Herr Präsident,*
*meine Herren Richter!*

### Einleitung

Mit der vorliegenden Klage, die gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag von der Kommission gegen die Italienische Republik erhoben worden ist, beantragt die Kommission festzustellen, daß die Italienische Republik durch ihre Weigerung, sie zu „Kontrollen" hinsichtlich der Feststellung und der Bereitstellung der eigenen Mittel der Gemeinschaften hinzuziehen

1 — Aus dem Englischen übersetzt.