URTEIL DES GERICHTSHOFES
23. Februar 1995 *

In den verbundenen Rechtssachen C-358/93 und C-416/93

betreffend dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Juzgado Central de lo Penal de la Audiencia Nacional in den bei diesem Gericht anhängigen Strafverfahren gegen

Aldo Bordessa (Rechtssache C-358/93)

und

Vicente Marí Mellado,

Concepción Barbero Maestre (Rechtssache 416/93)

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Artikel 30 und 59 EWG-Vertrag sowie der Artikel 1 und 4 der Richtlinie 88/361/EWG des Rates vom 24. Juni 1988 zur Durchführung von Artikel 67 des Vertrages (ABl. L 178, S. 5)

erläßt

* Verfahrenssprache: Spanisch.

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten G. C. Rodríguez Iglesias, der Kammerpräsidenten F. A. Schockweiler und P. J. G. Kapteyn (Berichterstatter), der Richter G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida und J. L. Murray,

Generalanwalt: G. Tesauro
Kanzler: D. Louterman-Hubeau, Hauptverwaltungsrätin

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

in der Rechtssache C-358/93:

— des Ministerio Fiscal, vertreten durch Florentino Orti Ponte, Fiscal de la Audiencia Nacional,

— des Aldo Bordessa, vertreten durch Francisco Velasco Muñoz Cuellar, Procurador de los Tribunales, und Rechtsanwalt José Colls Alsius, Barcelona,

— der spanischen Regierung, vertreten durch A. Navarro González, Director general de coordinación jurídica e institucional comunitaria, und Abogado del estado Bravo-Ferrer Delgado als Bevollmächtigte,

— der niederländischen Regierung, vertreten durch J. G. Lammers, stellvertretender Rechtsberater im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, als Bevollmächtigten,

— der portugiesischen Regierung, vertreten durch Luis Fernandes, Director do Serviço Jurídico da Direcção-Geral das Comunidades Europeias des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten, und Jorge Santos, Consultor do Departamento de Serviços Jurídicos der Banco de Portugal, als Bevollmächtigte,

— der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, und Derrick Wyatt, QC, als Bevollmächtigte,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Rechtsberater Thomas Cusack und durch Blanca Rodríguez Galindo, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte,

und in der Rechtssache C-416/93:

— des Ministerio Fiscal, vertreten durch Florentino Orti Ponte, Fiscal de la Audiencia Nacional,

— der spanischen Regierung, vertreten durch A. Navarro González, Director general de coordinación jurídica e institucional comunitaria, und Abogado del estado Bravo-Ferrer Delgado als Bevollmächtigte,

— der französischen Regierung, vertreten durch Catherine de Salins, Sousdirecteur à la direction des affaires juridiques des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten, und Nicolas Eybalin, Secrétaire des Affaires étrangères im gleichen Ministerium, als Bevollmächtigte,

— der portugiesischen Regierung, vertreten durch Luis Fernandes, Director do Serviço Jurídico da Direcção-Geral das Comunidades Europeias des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten, und Jorge Santos, Consultor do Departamento de Serviços Jurídicos der Banco de Portugal, als Bevollmächtigte,

— der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, als Bevollmächtigten,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Blanca Rodríguez Galindo und Hélène Michard, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen des Ministerio Fiscal, von Aldo Bordessa (Rechtssache C-358/93), von Vicente Marí Mellado und Concepción Barbero Maestre (Rechtssache 416/93), vertreten durch Rechtsanwalt D. Alvarez Pastor, Madrid, der spanischen Regierung, der belgischen Regierung, vertreten durch P. Duray, beigeordneter Berater im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Außenhandel und Entwicklungszusammenarbeit, und durch J.-V. Louis, Leiter des Juristischen Dienstes in der Banque nationale de Belgique, als Bevollmächtigte, der portugiesischen Regierung, der Regierung des Vereinigten Königreichs und der Kommission in der Sitzung vom 4. Oktober 1994,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 17. November 1994,

folgendes

Urteil

1 Die Audiencia Nacional hat mit Beschluß vom 19. Juni 1993, beim Gerichtshof eingegangen am 16. Juli 1993 und im Register eingetragen unter der Nummer C-358/93, und mit Beschluß vom 20. September 1993, beim Gerichtshof eingegangen am 7. Oktober 1993 und im Register eingetragen unter der Nummer C-416/93, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag vier Fragen nach der Auslegung der Artikel 30 und 59 EWG-Vertrag sowie der Artikel 1 und 4 der Richtlinie 88/361/EWG des Rates vom 24. Juni 1988 zur Durchführung von Artikel 67 des Vertrages (ABl. L 178, S. 5, im folgenden: Richtlinie) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Fragen stellen sich in zwei Strafverfahren. Am 10. November 1992 wollte Aldo Bordessa (Rechtssache C-358/93), der die italienische Staatsangehörigkeit

besitzt und in Italien wohnt, an der Zollstelle von Junquera (Gerona, Spanien) nach Frankreich einreisen. Bei einer Untersuchung des Kraftfahrzeugs wurden in diesem an verschiedenen Stellen versteckte Banknoten im Betrag von fast 50 000 000 PTA entdeckt. Herr Bordessa, der nicht über die nach den spanischen Rechtsvorschriften für die Ausfuhr eines solchen Geldbetrags erforderliche Genehmigung verfügte, wurde festgenommen, das Geld wurde beschlagnahmt. Die Eheleute Marí Mellado und Barbero Maestre (Rechtssache C-416/93), die die spanische Staatsangehörigkeit besitzen und in Spanien wohnen, überschritten die Grenze am 19. November 1992 an derselben Zollstelle. Daraufhin entdeckten die französischen Behörden in ihrem Kraftfahrzeug bei einer im Inland durchgeführten Kontrolle Banknoten im Betrag von 38 000 000 PTA. Da für die Ausfuhr des Betrages keine Genehmigung bei den spanischen Behörden beantragt worden war, wurde vor den spanischen Gerichten ein Strafverfahren eingeleitet.

3 Nach Artikel 4 Absatz 1 des Königlichen Dekrets Nr. 1816 vom 20. Dezember 1991 über die wirtschaftlichen Transaktionen mit dem Ausland muß die Ausfuhr namentlich von Hartgeld, Banknoten und Inhaberschecks, die auf Peseten oder auf eine ausländische Währung lauten, wenn ihr Betrag 1 000 000 PTA pro Person und Reise übersteigt, vorher angemeldet, und wenn ihr Betrag 5 000 000 PTA pro Person und Reise übersteigt, vorher durch die Verwaltung genehmigt werden.

4 Dieses Dekret wurde durch das Königliche Dekret Nr. 42 vom 15. Januar 1993 geändert, das nach Ansicht des vorlegenden Gerichts nur eine technische Verbesserung darstellt.

5 Das vorlegende Gericht vertritt die Auffassung, daß die Frage nach der Gültigkeit und der Wirkung dieser Bestimmung im Hinblick auf das Gemeinschaftsrecht eine

Vorfrage für die Bejahung des Straftatbestands darstellt, der im Gesetz Nr. 40 vom 10. Dezember 1979 über die rechtliche Regelung der Devisenkontrolle in der Fassung der Ley orgánica Nr. 10 vom 16. August 1983 vorgesehen ist. Unter diesen Umständen hat die Audiencia Nacional die Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1) Steht Artikel 30 EWG-Vertrag einer Regelung eines Mitgliedstaats entgegen, die die Ausreise aus dem Staatsgebiet unter Mitnahme von Hartgeld, Banknoten oder Inhaberschecks, wenn deren Betrag 1 000 000 PTA übersteigt, von einer vorherigen Anmeldung und, wenn ihr Betrag 5 000 000 PTA übersteigt, von einer vorherigen Genehmigung durch die Verwaltung abhängig macht, und die für den Fall der Nichterfüllung dieser Voraussetzungen Strafen androht, die den Freiheitsentzug einschließen können?

2) Steht Artikel 59 EWG-Vertrag einer Regelung wie der in der ersten Frage beschriebenen entgegen?

3) Ist eine Regelung wie die in den vorstehenden Fragen beschriebene mit den Artikeln 1 und 4 der Richtlinie 88/361/EWG vereinbar?

4) Für den Fall der Verneinung der dritten Frage: Erfüllen die Bestimmungen des Artikels 1 in Verbindung mit Artikel 4 der Richtlinie 88/361/EWG die Voraussetzungen dafür, daß sie gegenüber dem spanischen Staat vor den nationalen Gerichten geltend gemacht werden können und zur Nichtanwendung der ihnen entgegenstehenden nationalen Rechtsvorschriften führen?

6 Durch Beschluß des Präsidenten vom 13. Juni 1994 sind die beiden Rechtssachen gemäß Artikel 43 der Verfahrensordnung zu gemeinsamer mündlicher Verhandlung und Entscheidung verbunden worden.

7 Zunächst ist festzustellen, daß nach Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die Beschränkungen des Kapitalverkehrs zwischen den Gebietsansässigen in den Mitgliedstaaten zu beseitigen. Wie jedoch das vorlegende Gericht festgestellt hat, war das Königreich Spanien nach Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie ermächtigt, die in Anhang IV aufgeführten Kapitalverkehrsbeschränkungen unter den dort festgelegten Bedingungen und innerhalb der dort vorgesehenen Fristen vorübergehend beizubehalten. Unter den in diesem Anhang aufgezählten Transaktionen sind in Liste IV insbesondere die „Ein- und Ausfuhr von Vermögenswerten — Zahlungsmittel" aufgeführt, deren Liberalisierung das Königreich Spanien bis zum 31. Dezember 1992 aufschieben konnte.

8 Da sich der Sachverhalt in den beiden Rechtssachen vor diesem Zeitpunkt zugetragen hat, haben die französische und die portugiesische Regierung Zweifel hinsichtlich der Anwendbarkeit der Richtlinie auf die vorliegenden Fälle geäußert.

9 Den Vorlagebeschlüssen ist jedoch zu entnehmen, daß das nationale Gericht es deshalb für erforderlich hält, dem Gerichtshof die Frage nach der Auslegung der Artikel 1 und 4 der Richtlinie vorzulegen, weil es gegebenenfalls den in seinem nationalen Recht anerkannten Grundsatz der Rückwirkung des günstigsten Strafgesetzes anwenden würde. Es würde also das nationale Recht nicht anwenden, soweit dieses gegen Gemeinschaftsrecht verstieße. Dies ist übrigens auch von den Beteiligten der Ausgangsverfahren in der Sitzung bestätigt worden.

10 Somit sind die Vorlagefragen zu beantworten, da das nationale Gericht zu beurteilen hat, ob eine Vorabentscheidung notwendig ist, damit es sein Urteil erlassen kann, und ob die Fragen, die es dem Gerichtshof vorlegt, erheblich sind (vgl. Urteil vom 2. Juni 1994 in der Rechtssache C-30/93, AC-ATEL Electronics, Slg. 1994, I-2305).

Zu den ersten beiden Fragen

11 Mit diesen Fragen möchte das nationale Gericht wissen, ob die Artikel 30 und 59 des Vertrages einer Regelung wie der im vorliegenden Fall entgegenstehen, die die Ausfuhr von Hartgeld, Banknoten oder Inhaberschecks von einer vorherigen Genehmigung durch die Verwaltung oder einer vorherigen Anmeldung abhängig macht und für den Fall der Nichterfüllung dieser Voraussetzung Strafen androht.

12 Zu Artikel 30 des Vertrages ist zunächst festzustellen, daß nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes Zahlungsmittel im System des Vertrages nicht als Waren zu betrachten sind, die unter die Artikel 30 bis 37 des Vertrages fallen (Urteil vom 23. November 1978 in der Rechtssache 7/78, Thompson, Slg. 1978, 2247, Randnr. 25).

13 Aus dem System des Vertrages ergibt sich weiter, daß ein materieller Transfer von Vermögenswerten nicht unter die Artikel 30 und 59, sondern unter Artikel 67 und die Richtlinie zu dessen Durchführung fällt.

14 Selbst wenn nachgewiesen wäre, daß ein solcher Transfer eine mit dem Waren- oder Dienstleistungsverkehr zusammenhängende Zahlung darstellt, fiele diese Transaktion doch nicht unter die Regelung der Artikel 30 und 59, sondern unter diejenige des Artikels 106 des Vertrages.

15 Daher ist auf die ersten beiden Fragen zu antworten, daß eine Regelung, die die Ausfuhr von Hartgeld, Banknoten oder Inhaberschecks von einer vorherigen Genehmigung durch die Verwaltung oder einer vorherigen Anmeldung abhängig macht und für den Fall der Nichterfüllung dieser Voraussetzung Strafen androht, nicht in den Anwendungsbereich der Artikel 30 und 59 des Vertrages fällt.

Zur dritten Frage

16 Die dritte Frage des vorlegenden Gerichts geht im wesentlichen dahin, ob die Artikel 1 und 4 der Richtlinie es verbieten, daß nationale Rechtsvorschriften die Ausfuhr von Hartgeld, Banknoten oder Inhaberschecks von einer vorherigen Genehmigung oder Anmeldung abhängig machen.

17 Mit der Richtlinie ist die völlige Liberalisierung des Kapitalverkehrs verwirklicht worden; sie verpflichtet hierzu die Mitgliedstaaten in Artikel 1, die Beschränkungen des Kapitalverkehrs zwischen den Gebietsansässigen in den Mitgliedstaaten zu beseitigen.

18 Nach Artikel 4 Absatz 1 sind die Mitgliedstaaten befugt, „auf insbesondere steuerrechtlichem oder bankenaufsichtsrechtlichem Gebiet die unerläßlichen Maßnahmen zu treffen, um Zuwiderhandlungen gegen ihre Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu verhindern und Meldeverfahren für den Kapitalverkehr zwecks administrativer oder statistischer Information vorzusehen".

19 Die Wirksamkeit der Steueraufsicht und die Bekämpfung rechtswidriger Tätigkeiten, wie der Steuerhinterziehung, der Geldwäsche, des Drogenhandels und des Terrorismus, sind als Ziele angeführt worden, die die fragliche Regelung rechtfertigen sollen.

20 Somit ist zu prüfen, ob die Mitgliedstaaten mit der Verfolgung dieser Ziele Maßnahmen treffen, die sich in den Rahmen des Artikels 4 Absatz 1 der Richtlinie einfügen und mithin Interessen betreffen, zu deren Schutz sie berechtigt sind.

21 Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie bezieht sich ausdrücklich auf Maßnahmen, die „insbesondere" auf steuerrechtlichem oder bankenaufsichtsrechtlichem Gebiet unerläßlich sind, um Zuwiderhandlungen gegen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zu verhindern. Das bedeutet, daß auch andere Maßnahmen erlaubt sind, soweit sie auf die Verhinderung rechtswidriger Tätigkeiten vergleichbarer Schwere, wie der Geldwäsche, des Drogenhandels und des Terrorismus, abzielen.

22 Diese Auslegung wird auch durch die Einfügung des Artikels 73d in den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft bestätigt, der in Absatz 1 Buchstabe b im wesentlichen den Wortlaut des Artikels 4 Absatz 1 der Richtlinie wiedergibt und darüber hinaus bestimmt, daß die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen können, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit gerechtfertigt sind.

23 Im Lichte dieser Ausführungen ist also zu prüfen, ob das von den Behörden eines Mitgliedstaats für den Transfer von Hartgeld, Banknoten oder Inhaberschecks vorgeschriebene Erfordernis einer vorherigen Genehmigung oder Anmeldung als unerläßliche Maßnahme im Sinne des Artikels 4 Absatz 1 der Richtlinie anzusehen ist.

24 Wie der Generalanwalt in Nr. 17 seiner Schlußanträge ausgeführt hat, hat die Genehmigungspflicht die Wirkung, daß sie die Devisenausfuhr aussetzt und in jedem einzelnen Fall von der Zustimmung durch die Verwaltung, die besonders zu beantragen ist, abhängig macht.

25 Ein solches Erfordernis würde letztlich die Ausübung des freien Kapitalverkehrs in das Ermessen der Verwaltung stellen und könnte diese Freiheit daher illusorisch werden lassen (vgl. Urteil vom 31. Januar 1984 in den verbundenen Rechtssachen 286/82 und 26/83, Luisi und Carbone, Slg. 1984, 377, Randnr. 34). Es könnte eine Behinderung des in Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht abgewickelten Kapitalverkehrs zur Folge haben, was Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie zuwiderliefe.

26 Nach dieser Bestimmung darf nämlich die Anwendung der in Absatz 1 genannten Maßnahmen und Verfahren „keine Behinderung des im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht abgewickelten Kapitalverkehrs zur Folge haben".

27 Dagegen kann eine vorherige Anmeldung eine unerläßliche Maßnahme darstellen, die die Mitgliedstaaten treffen können, da hierdurch im Gegensatz zu einer vorherigen Genehmigung die betreffende Transaktion nicht ausgesetzt und es den nationalen Behörden dabei trotzdem ermöglicht wird, eine tatsächliche Kontrolle durchzuführen, um Zuwiderhandlungen gegen ihre Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu verhindern.

28 Die spanische Regierung hat die vorherige Genehmigung gleichwohl als notwendig verteidigt und geltend gemacht, daß nur dieses System es ermögliche, eine Zuwiderhandlung als Straftat zu qualifizieren und damit Strafen zu verhängen. Außerdem könne der Verstoß gegen diese Verpflichtung eine Einziehung der Gelder, mit denen die Straftat verübt worden sei, nach sich ziehen.

29 Diese Auffassung ist jedoch zurückzuweisen.

30 Die spanische Regierung hat nicht hinreichend dargetan, daß es unmöglich sei, eine unterlassene vorherige Anmeldung durch Strafen zu ahnden.

31 Unter diesen Umständen ist auf die dritte Frage zu antworten, daß die Artikel 1 und 4 der Richtlinie es verbieten, die Ausfuhr von Hartgeld, Banknoten oder

Inhaberschecks von einer vorherigen Genehmigung, nicht aber, sie von einer vorherigen Anmeldung abhängig zu machen.

Zur vierten Frage

32 Mit seiner vierten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Bestimmungen des Artikels 1 in Verbindung mit Artikel 4 der Richtlinie unmittelbare Wirkung haben.

33 Die den Mitgliedstaaten in Artikel 1 der Richtlinie auferlegte Verpflichtung, alle Beschränkungen des Kapitalverkehrs zu beseitigen, ist klar und unbedingt formuliert und bedarf keiner besonderen Durchführungsmaßnahme.

34 Die Ausübung des Vorbehalts des Artikels 4 ist gerichtlich nachprüfbar, so daß die Möglichkeit für einen Mitgliedstaat, sich auf diesen Vorbehalt zu berufen, nicht verhindert, daß Artikel 1 der Richtlinie, in dem der Grundsatz des freien Kapitalverkehrs verankert ist, dem Bürger Rechte verleiht, die dieser gerichtlich geltend machen kann und die die nationalen Gerichte schützen müssen.

35 Folglich ist auf die vierte Frage des vorlegenden Gerichts zu antworten, daß die Bestimmungen des Artikels 1 in Verbindung mit Artikel 4 der Richtlinie vor den nationalen Gerichten geltend gemacht werden und zur Unanwendbarkeit der ihnen zuwiderlaufenden nationalen Vorschriften führen können.

Kosten

36 Die Auslagen der spanischen, der belgischen, der französischen, der niederländischen und der portugiesischen Regierung, der Regierung des Vereinigten Königreichs sowie der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Beteiligten der Ausgangsverfahren ist das Verfahren Teil der bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Verfahren; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Juzgado Central de lo Penal de la Audiencia Nacional mit Beschlüssen vom 19. Juni 1993 (Rechtssache C-358/93) und 20. September 1993 (Rechtssache C-416/93) vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1) Eine Regelung, die die Ausfuhr von Hartgeld, Banknoten oder Inhaberschecks von einer vorherigen Genehmigung durch die Verwaltung oder einer vorherigen Anmeldung abhängig macht und für den Fall der Nichterfüllung dieser Voraussetzungen Strafen androht, fällt nicht in den Anwendungsbereich der Artikel 30 und 59 des Vertrages.

2) Die Artikel 1 und 4 der Richtlinie 88/361/EWG des Rates vom 24. Juni 1988 zur Durchführung von Artikel 67 des Vertrages verbieten es, die Ausfuhr von Hartgeld, Banknoten oder Inhaberschecks von einer vorherigen

Genehmigung, nicht aber, sie von einer vorherigen Anmeldung abhängig zu machen.

3) Die Bestimmungen des Artikels 1 in Verbindung mit Artikel 4 der Richtlinie 88/361/EWG können vor den nationalen Gerichten geltend gemacht werden und zur Unanwendbarkeit der ihnen zuwiderlaufenden nationalen Vorschriften führen.

Rodríguez Iglesias Schockweiler Kapteyn Mancini

Kakouris Moitinho de Almeida Murray

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 23. Februar 1995.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident

G. C. Rodríguez Iglesias