SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS WALTER VAN GERVEN
vom 26. September 1991 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Im Sommer 1983 führte die Betriebsprüfungsstelle Zoll für den Oberfinanzbezirk Frankfurt am Main bei der Firma Meico-Fell (Klägerin) eine Außenprüfung bezüglich der Abgabenansprüche aus Einfuhren für den Zeitraum vom 1. Juli 1980 bis 10. Juni 1983 durch. Bei dieser Prüfung wurde festgestellt, daß die Klägerin einer Firma in Kanada rohe Waschbärfelle zur Zurichtung übersandt und sie nach der Zurichtung wieder in die Gemeinschaft eingeführt hatte, wobei sie von ihr als von Einfuhrabgaben befreite rohe Felle von anderen Tieren angemeldet wurden. Als Folge dieser unrichtigen Anmeldung wurden insgesamt 2 764,85 DM Zoll zu wenig entrichtet. Dieser Zoll wurde vom Hauptzollamt Darmstadt mit Nachforderungsbescheid vom 24. Mai 1984 angefordert.

Nach erfolglos gebliebenem Einspruch erhob die Klägerin gegen diesen Bescheid Klage, über die das vorlegende Gericht entscheiden muß.

2. Zur Begründung ihrer Klage macht die Klägerin im wesentlichen geltend, daß die streitigen Abgaben verjährt seien. Nach Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1697/79 [1] könnten nämlich nicht erhobene Zölle

„nicht mehr nachgefordert werden, wenn seit der buchmäßigen Erfassung des ursprünglich vom Abgabenschuldner angeforderten Betrages oder, sofern eine buchmäßige Erfassung unterblieben ist, seit dem Tag, an dem die Zollschuld für die betreffende Ware entstanden ist, drei Jahre verstrichen sind".

Die Parteien des Ausgangsverfahrens und das vorlegende Gericht sind sich darin einig, daß diese Dreijahresfrist verstrichen war, so daß die Nacherhebung nur noch nach Artikel 3 der Verordnung Nr. 1697/79 möglich ist, der wie folgt lautet:

„Stellen die zuständigen Behörden fest, daß sie den Betrag der nach den gesetzlichen Vorschriften für die betreffende Ware geschuldeten Eingangs- oder Ausfuhrabgaben infolge von Handlungen, die strafrechtlich verfolgbar sind, nicht genau ermitteln konnten, so gilt die in Artikel 2 genannte Frist nicht.

* Originalsprache: Niederländisch.

1 — Verordnung des Rates vom 24. Juli 1979 betreffend die Nacherhebung von noch nicht vom Abgabenschuldner angeforderten Eingangs- oder Ausfuhrabgaben für Waren, die zu einem Zollverfahren angemeldet worden sind, das die Verpflichtung zur Zahlung derartiger Abgaben beinhaltet (ABl. L 197, S. 1).

In diesem Fall erfolgt die Nacherhebung durch die zuständigen Behörden gemäß den in den Mitgliedstaaten geltenden Bestimmungen."

3. Ob eine Nacherhebung möglich ist, hängt deshalb von der Antwort auf die Frage ab, ob die von der Klägerin im Zusammenhang mit ihrer Anmeldung begangene Rechtsverletzung als „strafrechtlich verfolgbare Handlung" im Sinne von Artikel 3 der Verordnung anzusehen ist. Das vorlegende Gericht geht offensichtlich davon aus, daß die von der Klägerin abgegebene unrichtige Anmeldung keinen Verstoß gegen das (deutsche) formelle Strafrecht, sondern nur eine (mit einem Bußgeld bedrohte) Ordnungswidrigkeit darstellt. Das Hauptzollamt Darmstadt, der Beklagte des Ausgangsverfahrens, vertritt die Ansicht, daß auch eine derartige Ordnungswidrigkeit als strafrechtlich verfolgbare Handlung im Sinne von Artikel 3 der Verordnung Nr. 1697/79 anzusehen sei. In diesem Fall gälte aufgrund von Artikel 3 Absatz 2 dieser Verordnung die Verjährungsfrist, die nach deutschem Recht für derartige Ordnungswidrigkeiten festgelegt sei. Insbesondere käme dann § 169 der Abgabenordnung zur Anwendung, wonach die Verjährungsfrist fünf Jahre beträgt.

Um dieses Problem lösen zu können, hat das nationale Gericht dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Ist Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 1697/79 des Rates vom 24. Juli 1979 betreffend die Nacherhebung von noch nicht vom Abgabenschuldner angeforderten Eingangs- oder Ausfuhrabgaben für Waren, die zu einem Zollverfahren angemeldet worden sind, das die Verpflichtung zur Zahlung derartiger Abgaben beinhaltet (ABl. L 197, S. 1), dahin gehend auszulegen, daß unter „Handlungen, die strafrechtlich verfolgbar sind", nur solche Handlungen zu verstehen sind, die formal unter das jeweilige nationale Strafrecht fallen, oder soll damit jede Zuwiderhandlung gegen Bestimmungen des Steuerrechts, die eine längere Verjährungsfrist auslösen, erfaßt werden?

4. Eine Untersuchung von Ziel und Inhalt der Verordnung Nr. 1697/79 kann zu einem besseren Verständnis der in der vorliegenden Rechtssache anstehenden Rechtsfragen beitragen. Diese Verordnung gibt an, in welchen Fällen Zölle vom Abgabenschuldner nachgefordert werden können, wenn die zuständigen Zollbehörden feststellen, daß die ursprüngliche Erhebung unrichtig oder unvollständig war. Hierbei wird ein doppeltes Ziel angestrebt: zum einen die Gewährleistung der einheitlichen Geltung und Anwendung des Gemeinsamen Zolltarifs durch die Aufstellung einheitlicher Vorschriften für die Nachforderung von Zöllen; zum anderen die Wahrung des Grundsatzes der Rechtssicherheit und/oder der Schutz des berechtigten Vertrauens, indem die Nachforderung einer Reihe von Beschränkungen unterworfen wird.

Grundsätzlich sind die Zollbehörden zur Nachforderung verpflichtet, wenn sie feststellen, daß die nach den gesetzlichen Vorschriften geschuldeten Abgaben vom Abgabenschuldner nicht oder nicht vollständig angefordert worden sind[2]. Diese grundsätzliche Verpflichtung wird von der Verordnung in zweierlei Hinsicht modifiziert. Er-

2 — Siehe Artikel 2 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Verordnung.

stens ist die Nachforderung Ermessenssache oder sogar unmöglich, wenn die ursprüngliche unrichtige oder unvollständige Erhebung von den Zollbehörden zu vertreten ist[3]. Zweitens berücksichtigt die Verordnung in den Fällen, in denen die Nachforderung obligatorisch oder möglich ist, daß diese „in gewisser Weise die Rechtssicherheit [verletzt], auf die sich ein Abgabenschuldner bei Verwaltungsakten mit finanziellen Folgen verlassen können muß" (zweite Begründungserwägung der Verordnung). Deshalb wird in Artikel 2 der Verordnung eine Verjährungsfrist von drei Jahren festgesetzt, nach deren Ablauf die ursprüngliche Abgabenfestsetzung als endgültig anzusehen ist. Auf diese Vorschrift kann sich der Abgabenschuldner jedoch nicht berufen, wenn die unrichtige oder unvollständige Erhebung auf von ihm begangenen „strafrechtlich verfolgbaren Handlungen" beruht. In diesem Fall erfolgt die Nacherhebung „gemäß den in den Mitgliedstaaten geltenden Bestimmungen" (siehe den vorgenannten Artikel 3 der Verordnung) — mit anderen Worten, die (unter Umständen längere) Verjährungsfrist, die im nationalen Recht für die fragliche Handlung vorgesehen ist, tritt an die Stelle der allgemeinen (oder besser: der gemeinschaftsrechtlichen) Frist von drei Jahren.

5. Nur die Kommission und die Klägerin haben beim Gerichtshof Erklärungen eingereicht. Sie sind sich darüber einig, daß Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1697/79 implizit, aber eindeutig auf das nationale Recht verweise. Aus dem Wortlaut von Artikel 3 ergibt sich tatsächlich, daß Absatz 2 zwar, soweit es die Modalitäten der Nachforderung einschließlich der anwendbaren Verjährungsfrist angeht (nämlich wenn die Unrichtigkeit der Anmeldung Folge einer „strafrechtlich verfolgbaren Handlung" war), ausdrücklich auf das nationale Recht verweist, daß jedoch, was die Definition dieses in Absatz 1 verwendeten Begriffs betrifft, höchstens eine implizite Verweisung auf das nationale Recht vorliegt.

Die Kommission und die Klägerin sind in bezug auf die Tragweite der zuletzt genannten Verweisung auf das nationale Recht unterschiedlicher Auffassung: Ist die Bedeutung des Ausdrucks „strafrechtlich verfolgbare Handlung" durch Anwendung gemeinschaftsrechtlicher (und somit einheitlicher) Kriterien auf das nationale Recht zu bestimmen (wie die Kommission meint), oder handelt es sich um einen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlichen Begriff, dessen Bedeutung einzig und allein anhand des anwendbaren nationalen Rechts zu ermitteln ist (worauf die Klägerin besteht)? Meines Erachtens ist im Hinblick auf die Gewährleistung der einheitlichen Geltung des Gemeinschaftsrechts und der Gleichbehandlung der Abgabenschuldner, d. h. eines der Ziele der Verordnung Nr. 1697/79 (vorstehend Nr. 4), der Auffassung der Kommission der Vorzug zu geben. Diese Auffassung wird auch durch die Rechtsprechung des Gerichtshofes gestützt, wonach den Begriffen einer Vorschrift des Gemeinschaftsrechts, die für die Erläuterung ihres Sinnes und ihrer Tragweite *nicht ausdrücklich* auf das Recht der Mitgliedstaaten verweist, in der gesamten Gemeinschaft eine autonome und einheitliche Auslegung zu geben ist, die unter Berücksichtigung des Regelungszusammenhangs und der mit der betreffenden Regelung verfolgten Zielsetzung zu ermitteln ist[4]. Mit anderen Worten, ob eine „strafrechtlich verfolgbare Handlung" vorliegt, ist vom nationalen Gericht auf der Grundlage des anwendbaren nationalen Rechts zu ermitteln, *jedoch* unter Anwendung einheitlicher, vom Gerichtshof aufgestellter Leitlinien für die Auslegung.

3 — Siehe Artikel 5 der Verordnung.

4 — Siehe das Urteil vom 18. Januar 1984 in der Rechtssache 327/82 (Ekro, Slg. 1984, 107, Randnr. 11).

6. In den beim Gerichtshof eingereichten Erklärungen werden zwei mögliche Leitlinien vertreten: Ein *enges* (von der Klägerin verfochtenes) Kriterium, wonach der Ausdruck „strafrechtlich verfolgbare Handlung" nur auf das nationale Strafrecht im formellen Sinn verweist, und ein *weites* (von der Kommission geltend gemachtes) Kriterium, wonach der fragliche Ausdruck ebenfalls auf Handlungen zutreffen kann, die von den Mitgliedstaaten mit nichtstrafrechtlichen Sanktionen (wie z. B. Bußgeldern) bedroht sind.

Das von der Klägerin vertretene enge Auslegungskriterium bietet den Vorteil, einfach anwendbar zu sein, hat jedoch keinen gemeinschaftlichen Inhalt und führt zu der wenig befriedigenden Situation, daß die Nacherhebung von Zöllen wegen ein und derselben Tathandlung der gemeinschaftsrechtlichen oder der „längeren" Verjährungsfrist unterliegt, je nachdem, welche (letztlich willkürliche) Wahl ein Mitgliedstaat getroffen hat, um diese Tat strafrechtlich oder verwaltungsrechtlich zu ahnden. Die einheitliche Geltung des Gemeinsamen Zolltarifs und die Gleichbehandlung der Abgabenschuldner wären somit nur in begrenztem Umfang gewährleistet.

7. Gerade wegen einer einheitlichen Anwendung und Auslegung von Artikel 3 schlägt die Kommission vor, den Ausdruck „strafrechtlich verfolgbare Handlung" dahin auszulegen, daß die — unter Umständen längere — Verjährungsfrist nach nationalem Recht immer dann Anwendung finden solle, wenn der Abgabenschuldner bösgläubig gewesen sei, d. h. immer dann, wenn die unrichtige oder unvollständige Erhebung durch Fahrlässigkeit auf seiner Seite bedingt gewesen sei, oder selbst dann, wenn sich der Abgabenschuldner habe bewußt sein müssen, daß sein Verhalten rechtswidrig gewesen sei und/oder zu einer unvollständigen Erhebung von Zöllen geführt habe. „Strafrechtlich verfolgbare Handlungen" sollten auch Übertretungen der Vorschriften über die Zollanmeldungen umfassen, zumindest dann, wenn es sich um Vorschriften handele, die die Sorgfaltspflicht des Abgabenpflichtigen konkretisierten.

Dieses Kriterium mag zwar geeigneter scheinen, um die einheitliche Geltung des Gemeinschaftsrechts und die Gleichbehandlung der Abgabenpflichtigen in den Mitgliedstaaten zu gewährleisten, hat jedoch ebenfalls einige Nachteile. Erstens ist es ein unbestimmtes Kriterium, das von den nationalen Gerichten im Rahmen ihrer eigenen Rechtsordnung angewandt werden muß und letztlich deshalb auch zu von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlichen Ergebnissen führen kann; auch ist es infolge dieser Unbestimmtheit mit dem (der Verordnung Nr. 1697/79 mit zugrunde liegenden) Prinzip der Rechtssicherheit nicht gut in Einklang zu bringen. Zweitens und vor allem scheint mir dieses Kriterium schlecht mit der Systematik der Verordnung Nr. 1697/79 vereinbar. Die Verordnung läßt nämlich keinen Zweifel daran bestehen, daß die nach Gemeinschaftsrecht festgesetzte dreijährige Verjährungsfrist grundsätzlich *ebenfalls* dann Anwendung findet, wenn die unvollständige oder unrichtige Erhebung die Folge des unsorgfältigen Verhaltens des Abgabenschuldners ist; nur in Ausnahmefällen, nämlich wenn strafrechtlich verfolgbare Handlungen vorliegen, soll die nach nationalem Recht festgesetzte und unter Umständen längere Frist Anwendung finden. Das von der Kommission vorgeschlagene Kriterium würde jedoch dazu führen, daß die längere Frist immer dann Anwendung findet, wenn die unvollständige oder unrichtige Erhebung die Folge einer nach nationalem Recht mit einer Sanktion belegten fahrlässigen Handlung des Abgabenschuldners ist, ungeachtet des Charakters und der Strenge der Sanktion, mit der diese Fahrlässigkeit bedroht ist. Ich glaube nicht, daß dies mit

der Systematik der Verordnung in Einklang steht.

8. Aufgrund der bisherigen Ausführungen ist festzustellen, daß das von der Klägerin vorgeschlagene Kriterium zu einer zu engen und das von der Kommission vorgeschlagene Kriterium zu einer zu weiten Auslegung des Begriffs „strafrechtlich verfolgbare Handlung" führt. Es kommt also darauf an, ein „vermittelndes" Kriterium zu finden, bei dem die Anforderungen der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts und der Gleichbehandlung der Abgabenschuldner einerseits und des Grundsatzes der Rechtssicherheit und des Schutzes des berechtigten Vertrauens andererseits in vertretbarer Weise in Einklang gebracht werden können.

Ausgangspunkt der Suche nach einem solchen Kriterium muß natürlich die Art und Weise sein, in der der Ausdruck „strafrechtlich verfolgbare Handlung" in den verschiedenen sprachlichen Fassungen wiedergegeben wird. Dabei fällt auf, daß einige Fassungen, insbesondere die dänische, deutsche, englische und niederländische, in denen von „en handeling, der vil kunne undergives strafferetlig forfølgning", „Handlungen, die strafrechtlich verfolgbar sind", „an act that could give rise to criminal court proceedings" und „strafrechtelijk vervolgbare handelingen" die Rede ist, enger klingen (m. a. W. wohl auf das formelle Strafrecht verweisen) als die französische, italienische, spanische, portugiesische und griechische Fassung („actes passibles de poursuites judiciaires repressives", „atto passibile di un'azione giudiziaria repressiva", „un acto que puede dar lugar a la incoación de un proceso judicial punitivo", „um acto passivel de procedimento judicial repressivo" und „sth syvéxeia prájevw giá thn opoía éxei epilhfUeí h dikastikh arxh"). Die in der französischen, italienischen, spanischen, portugiesischen und griechischen Fassung gewählte weitere Formulierung spricht dafür, daß es vielmehr um Handlungen geht, die mit Sanktionen bedroht sind, die, auch wenn sie von einem Gericht (nicht notwendigerweise einem Strafgericht) festgelegt werden müssen, abschreckenden oder repressiven Charakter haben. Auffallend ist übrigens, daß in anderen Gemeinschaftsregelungen, in denen Ausdrücke wie „strafrechtlich verfolgbare Handlungen" (oder gleichartige Ausdrücke) gebraucht werden, in der französischen, italienischen, spanischen und portugiesischen Fassung eine doch eher „formell strafrechtliche" Formulierung gewählt worden ist[5], was meines Erachtens ein erstes Indiz dafür ist, daß dem Begriff „strafrechtlich verfolgbare Handlung" in der dem vorliegenden Fall zugrunde liegenden Verordnung keine formelle, sondern vielmehr eine inhaltliche Bedeutung beigelegt werden muß, die im einzelnen auf den abschreckenden und repressiven Charakter der von einem Mitgliedstaat gewählten Sanktion verweist.

9. Eine Stütze für diese Auffassung läßt sich jedoch auch in einer anderen europarechtlichen Bestimmung finden, nämlich in Artikel 6 EMRK, der genau wie eine Bestimmung des Gemeinschaftsrechts in verschiedenen Staaten so einheitlich wie möglich auszulegen und anzuwenden ist. In diesem Zusammenhang brauche ich kaum auszuführen,

5 — Drei Beispiele mögen hier genügen. In der Verordnung (EWG) Nr. 2144/87 des Rates vom 13. Juli 1987 über die Zollschuld (ABl. L 201, S. 15) entspricht dem Ausdruck „Strafmaßnahmen" in Artikel 2 Absatz 2 jeweils „poursuites pénales", „azioni penali", „diligencias penales" und „procedimentos penais". In der Richtlinie 89/592/EWG des Rates vom 13. November 1989 zur Koordinierung der Vorschriften betreffend Insidergeschäfte (ABl. L 334, S. 30) entspricht dem Ausdruck „Strafverfahren" in Artikel 10 Absatz 3 jeweils „poursuites judiciaires à caractère pénal", „procedimenti giudiziari di carattere penale", „procedimientos judiciales de indole penal" und „processos judiciais de carácter penal". In der Richtlinie 87/344/EWG des Rates vom 22. Juni 1987 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Rechtschutzversicherung (ABl. L 185, S. 77) entspricht dem Ausdruck „Strafverfahren" in Artikel 2 Absatz 1 jeweils „procédure pénale", „procedimento penale", „procedimiento penal" und „processo penal".

daß der Gerichtshof die EMRK-konforme Auslegung gemeinschaftsrechtlicher Bestimmungen als Leitlinie anerkennt[6].

Der Ausdruck „strafrechtliche Anklage" in Artikel 6 Absatz 1 EMRK (im englischen Text der Konvention „criminal charge" und im französischen Text „accusation en matière pénale") und der Ausdruck „der wegen einer strafbaren Handlung Angeklagte" (im englischen Text „everyone charged with a criminal offence" und im französischen Text „toute personne accusée d'une infraction") in Artikel 6 Absätze 2 und 3 mußten vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte im Zusammenhang mit Zuwiderhandlungen gegen Gesetze ausgelegt werden, die im nationalen Recht nicht strafrechtlich, sondern im Verwaltungsweg geahndet werden. In seinem Urteil von 1976 in der Sache Engel[7] hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte festgestellt, daß der Begriff „strafrechtliche Anklage" in der Systematik der Konvention eine selbständige Bedeutung habe, so daß die Qualifizierungen im nationalen Recht zwar Anhaltspunkte darstellten, jedoch nicht ausschlaggebend seien. Um zu ermitteln, ob eine bestimmte Sanktion, die im nationalen Recht vorgesehen ist, strafrechtlichen Charakter hat, nimmt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte eine inhaltliche Prüfung der Sanktion vor.

So wurde im Urteil Öztürk von 1984[8] entschieden, daß eine von den deutschen Behörden mit einem Bußgeld bedrohte Verkehrsordnungswidrigkeit, d. h. eine Zuwiderhandlung von der gleichen Art wie diejenige, um die es im vorliegenden Fall geht, als „strafbare Handlung" im Sinne von Artikel 6 Absätze 2 und 3 der Konvention anzusehen sei. Dabei maß der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte dem Umstand, daß eine derartige Übertretung im nationalen Recht „entkriminalisiert", d. h. dem Strafrecht entzogen war, nur begrenzte Bedeutung bei. Von größerer Bedeutung war der Umstand i), daß die Vorschrift über die Ordnungswidrigkeit, für die das Bußgeld verhängt worden war, eine allgemein geltende Vorschrift war (die nämlich für alle Bürger in ihrer Eigenschaft als Verkehrsteilnehmer galt) und ii) daß die für die betreffende Übertretung angedrohte Sanktion Straf- und Abschreckungscharakter hatte[9]. In den Urteilen Engel und Lutz wurde ferner deutlich gemacht, daß auch dann von einer „strafrechtlichen Anklage" bzw. einer „strafbaren Handlung" gesprochen werden könne, wenn die für eine bestimmte Tat angedrohte Strafe so „schwer" sei, daß sie als der „Sphäre" des Strafrechts zugehörig anzusehen sei[10].

Die in Artikel 6 EMRK aufgestellten Garantien sollen also letztlich Anwendung finden, wenn *entweder* eine Handlung durch die nationalen Behörden mit einer Sanktion bedroht wird, die zum Strafrecht im formellen Sinn gehört, *oder* wenn es sich um eine allgemein geltende Vorschrift handelt, in der Sanktionen mit Abschreckungs- und Strafcharakter („deterrent and punitive", „préventif et répressif") aufgestellt werden, *oder* wenn die für eine bestimmte Tat angedrohte Strafe angesichts ihrer Strenge

6 — Siehe in diesem Zusammenhang das Urteil vom 28. Oktober 1975 in der Rechtssache 36/75, Rutili, Slg. 1975, 1219, wo darauf hingewiesen wird, daß die in einer Gemeinschaftsregelung enthaltenen Beschränkungen der ausländerpolizeilichen Befugnisse der Mitgliedstaaten als mit der EMRK in Einklang stehend anzusehen sind.

7 — Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Rechtssache Engel u. a., Urteil vom 8. Juni 1976/23. November 1976, *Publications de la Cour européenne des droits de l'Homme*, Reihe A, Teil 22, insbesondere Absätze 80 und 81.

8 — Urteil vom 21. Februar 1984, *Publications de la Cour européenne des Droits de l'Homme*, Reihe A, Teil 73, insbesondere die Absätze 49 bis 54, bestätigt durch das Urteil Lutz vom 25. August 1987, *a. a.* O., Teil 123-A, insbesondere Absätze 50 bis 55.

9 — Siehe Absätze 52 und 53 des Urteils.

10 — Siehe die Absätze 82 und 85 des Urteils Engel, später verdeutlicht in den Urteilen Öztürk (Absatz 54) und Lutz (Absätze 54 und 55).

(„degree of severity", „degré de gravité") als der „strafrechtlichen" Sphäre („the ‚criminal' sphere", „la matière ‚pénale'") zugehörig anzusehen ist.

10. Ich meine, daß die Kriterien, die der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte bei der Auslegung der Ausdrücke „strafrechtliche Anklage" und „strafbare Handlung" im Sinne von Artikel 6 EMRK verwendet hat, auch in der vorliegenden Rechtssache für die Auslegung des Ausdrucks „strafrechtlich verfolgbare Handlung" brauchbar sind. Dies trifft um so mehr zu, als auch in der Rechtsprechung des Gerichtshofes, wenn nationale Sanktionen im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht zu beurteilen sind, einheitliche Kriterien angewandt werden, die nicht auf der formellen Qualifikation der Sanktion nach nationalem Recht beruhen, sondern auf den Inhalt dieser Sanktionen gerichtet sind. Im einzelnen müssen nach dieser Rechtsprechung Sanktionen, die der nationale Gesetzgeber für Zuwiderhandlungen gegen das Gemeinschaftsrecht vorsieht, „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend" sein [11]. Übrigens macht der Gemeinschaftsgesetzgeber auch dann, wenn das Gemeinschaftsrecht selbst Sanktionen vorsieht wie z. B. in Artikel 15 der Verordnung (EWG) Nr. 17 [12] (in dessen Absatz 4 es heißt, daß sie nicht strafrechtlicher Art sind), von administrativen Sanktionen Gebrauch, die nicht weniger abschreckend oder repressiv sind als formell strafrechtliche Sanktionen. Hieraus geht abermals hervor, daß es nicht, zumindest nicht in erster Linie, auf die formelle Qualifikation der Sanktion ankommt, sondern vielmehr auf Art und Grad ihrer Strenge.

11 — Siehe z. B. das Urteil vom 10. Juli 1990 in der Rechtssache C-326/88 (Hansen & Søn, Slg. 1990, I-2911).

12 — Verordnung des Rates vom 6. Februar 1962, erste Durchführungsverordnung zu den Artikeln 85 und 86 des Vertrages (ABl. 1962, Nr. 13, S. 204).

Was bedeutet dies konkret für die vorliegende Rechtssache? Ich meine, daß das vorlegende Gericht entscheiden kann, daß eine „strafrechtlich verfolgbare Handlung" erstens dann vorliegt, wenn es um eine Handlung geht, die nach dem anwendbaren nationalen Recht mit einer formell strafrechtlichen Sanktion bedroht ist, und zweitens, wenn es um eine Handlung geht, die gegen eine Vorschrift von allgemeiner Geltung verstößt und nach dem anwendbaren nationalen Recht mit einer Sanktion bedroht wird, die dermaßen abschreckend ist und Straf- (oder repressiven) Charakter hat und/oder so streng ist, daß sie einer formell strafrechtlichen Sanktion gleichzustellen ist.

11. Gegen meinen Vorschlag, bei der Auslegung des Ausdrucks „strafrechtlich verfolgbare Handlung" in Artikel 3 der Verordnung Nr. 1697/79 die Auslegung zu berücksichtigen, die der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte den Ausdrücken „strafrechtliche Anklage" und „strafbare Handlung" in Artikel 6 EMRK gibt, könnte angeführt werden, daß es im zuletzt genannten Artikel darum geht, einen Anspruch der Rechtsbürger auf faire und öffentliche Aburteilung zu gewährleisten (selbst in einem Verwaltungsverfahren, das schließlich noch in ein gerichtliches Verfahren mündet), während es in Artikel 3 der untersuchten Verordnung darum geht, zum Nachteil der Rechtsbürger eine längere Verjährungsfrist einzuführen. Dies dürfte jedoch kein Grund sein, in den beiden Fällen eine unterschiedliche Auslegungsmethode anzuwenden. Letztlich geht es in beiden Fällen darum, den Rechtsbürgern einen angemessenen Rechtsschutz zu gewährleisten. Dies ist auch bei einer Bestimmung der Fall, die eine Verjährungsfrist vorsieht. Daß dabei für die Festlegung der Länge der Verjährungsfrist die Schwere des Delikts berück-

sichtigt wird und somit Charakter und Strenge der Sanktion unbeschadet ihrer formellen Qualifizierung nach nationalem Recht, hängt genauso mit dem angemessenen Rechtsschutz zusammen, insbesondere mit der Notwendigkeit, die Täter von gleich schweren Zuwiderhandlungen gleich zu behandeln und die Täter von unterschiedlich schweren Zuwiderhandlungen unterschiedlich zu behandeln.

Ergebnis

12. Aus den vorstehenden Gründen schlage ich vor, die Vorlagefrage wie folgt zu beantworten:

Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 1697/79 des Rates vom 24. Juli 1979 betreffend die Nacherhebung von noch nicht vom Abgabenschuldner angeforderten Eingangs- oder Ausfuhrabgaben für Waren, die zu einem Zollverfahren angemeldet worden sind, ist dahin auszulegen, daß unter „Handlungen, die strafrechtlich verfolgbar sind", Handlungen zu verstehen sind, i) die entweder nach dem anwendbaren Recht mit einer formell strafrechtlichen Sanktion bedroht sind oder ii) die gegen Vorschriften von allgemeiner Geltung verstoßen und mit einer Sanktion bedroht sind, die dermaßen abschreckend ist und Straf- oder repressiven Charakter hat und/oder so streng ist, daß sie einer formell strafrechtlichen Sanktion gleichzustellen ist.