gehende Verwendung der persönlichen Habe von Reisenden begangen werden, befugt, die Sanktionen zu wählen, die ihnen sachgerecht erscheinen. Sie sind jedoch verpflichtet, bei der Ausübung dieser Befugnis das Gemeinschaftsrecht und seine allgemeinen Grundsätze, also auch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, zu beachten. Insoweit dürfen die administrativen und strafrechtlichen Maßnahmen nicht über den Rahmen des zur Erreichung der verfolgten Ziele unbedingt Errforderlichen hinausgehen; ferner darf an die Kontrollmodalitäten keine Sanktion geknüpft sein, die so außer Verhältnis zur Schwere der Tat steht, daß sie sich als eine Behinderung der im Vertrag verankerten Freiheiten erweist.

3. Wenn die Kommission im Rahmen eines Verfahrens nach Artikel 169 des Vertrages vor dem Gerichtshof auf Feststellung klagt, daß ein Mitgliedstaat gegen seine Verpflichtungen aus dem Vertrag verstoßen hat, muß sie die behauptete Vertragsverletzung beweisen.

SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache C-210/91 *

I — Sachverhalt und Verfahren

A — *Rechtlicher Rahmen*

1. Gemäß Artikel 19 der Verordnung (EWG) Nr. 3599/82 des Rates vom 21. Dezember 1982 über die vorübergehende Verwendung (ABl. L 376, S. 1) wird die vorübergehende Verwendung bei vollständiger Befreiung von Eingangsabgaben für die persönliche Habe, die ein Reisender bei sich hat, für die Dauer seines Aufenthalts im Zollgebiet der Gemeinschaft bewilligt. Artikel 19 der Richtlinie 85/362/EWG des Rates vom 16. Juni 1985 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern — Mehrwertsteuerbefreiung der vorübergehenden Einfuhr anderer Gegenstände als Beförderungsmittel (ABl. L 192, S. 20) enthält eine Bestimmung gleichen Inhalts im Hinblick auf die Befreiung von der Mehrwertsteuer.

2. In Artikel 2 Absatz 2 dieser Gemeinschaftsregelungen heißt es, die zuständigen Behörden „treffen alle Maßnahmen, die sie für erforderlich halten, um die Nämlichkeit der Waren zu sichern und die Überwachung ihrer Verwendung zu gewährleisten." Gemäß Artikel 12 der Verordnung (EWG) Nr. 1751/84 der Kommission vom 13. Juni 1984 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 3599/82 des Rates über das Verfahren der vorübergehenden Verwendung (ABl. L 171, S. 1) werden die persönli-

* Verfahrenssprache: Griechisch.

chen Gebrauchsgegenstände zur vorübergehenden Verwendung zugelassen, ohne daß unter den von den zuständigen Behörden festgelegten Voraussetzungen eine schriftliche Anmeldung abzugeben ist.

Diese Vorschrift schließt das Recht der zuständigen nationalen Behörden, eine mündliche Anmeldung zu verlangen, nicht aus.

B — *Vorgeschichte des Rechtsstreits*

1. Am 22. März 1988 überquerte ein deutscher Staatsangehöriger mit seinem Kraftfahrzeug an der Zollstelle Evzoni die Grenze zwischen Jugoslawien und Griechenland. Bei seiner Einreise nach Griechenland fragte ihn ein Zollbeamter in englischer und in deutscher Sprache, ob er etwas anzumelden habe, insbesondere elektronische Geräte, Videogeräte oder Bildaufnahmegeräte. Der Reisende verneinte die Frage. Der Beamte kontrollierte jedoch das Fahrzeug und die darin befindlichen Gegenstände. Er entdeckte dabei eine Videokamera, deren zollrechtlicher Status (Drittstaats- oder Gemeinschaftserzeugnis) nicht geklärt werden konnte. Der deutsche Tourist behauptet, die Kamera habe sichtbar im Rückteil des Wagens gelegen, während sie nach Auffassung des Zollbeamten „sorgfältig versteckt" war.

Nach Auffassung des griechischen Zolls stellte das Verhalten des Touristen eine Zollzuwiderhandlung dar (falsche Anmeldung). Unter Zugrundelegung des Wertes der Kamera veranschlagte sie die zu entrichtenden Zölle und Abgaben mit 197 070 DR. Sie setzte demgemäß gegen den Touristen eine Geldbuße in Höhe des Doppelten dieses Betrages fest. Der doppelte Betrag der zu entrichtenden Zölle und Abgaben stellt nach griechischem Recht die Mindeststrafe bei falscher Anmeldung dar. Der deutsche Tourist mußte insgesamt 404 800 DR — die Geldbuße zuzüglich einer Stempelgebühr — entrichten.

2. Die Kommission richtete am 29. November 1989 ein Aufforderungsschreiben gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag an die Griechische Republik. In diesem Schreiben führte sie aus, die verhängte Geldbuße sei im Hinblick auf die Schwere der festgestellten Zuwiderhandlung unverhältnismäßig und drohe deshalb die Anwendung der Gemeinschaftsregelung über die vorübergehende abgabenfreie Verwendung der persönlichen Habe von Reisenden zu gefährden.

3. Mit Schreiben vom 7. Februar 1990 antwortete die Ständige Vertretung Griechenlands bei den Europäischen Gemeinschaften auf die Rügen der Kommission, Griechenland wende die Gemeinschaftsregelung über die vorübergehende Verwendung, insbesondere die Vorschriften über die persönliche Habe von Reisenden, korrekt an. Nach dieser Regelung könnten die Zollbehörden vom Reisenden eine mündliche Erklärung darüber verlangen, ob er Gegenstände mit sich führe, deren Wert die für endgültig eingeführte Waren geltende Zollbefreiung übersteige. Falsche Erklärungen würden durch Geldbuße geahndet; die im griechischen Recht festgelegten Geldbußen seien im Hinblick auf die angestrebten Ziele nicht unverhältnismäßig.

4. Da die Kommission die Erklärungen der Griechischen Republik nicht als ausreichend ansah, gab sie am 5. November 1990 gemäß

Artikel 169 EWG-Vertrag eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, in der sie das Vorbringen der griechischen Regierung zurückwies und feststellte, die griechischen Behörden hätten gegen den in Rede stehenden Touristen eine unverhältnismäßige Geldbuße verhängt.

5. In ihrer Antwort vom 29. Januar 1991 macht die griechische Regierung u. a. geltend, die im Verfahren der vorübergehenden Verwendung eingeführten Waren unterlägen Zöllen und Abgaben, deren Erhebung nur ausgesetzt sei, weil diese Waren zur Wiederausfuhr bestimmt seien. Im vorliegenden Fall seien die Zölle und Abgaben theoretisch nicht nur anwendbar, sondern auch geschuldet und beitreibbar. Die verhängte Geldbuße sei folglich nicht unverhältnismäßig, sie sei vielmehr rechtmäßig und nach den geltenden nationalen Rechtsvorschriften verhängt worden. Ferner würden die Strafen und verwaltungsrechtlichen Bußen durch das nationale Recht geregelt, soweit es keine gemeinschaftsrechtliche Harmonisierung auf dem Gebiet der Zollzuwiderhandlungen gebe.

6. Da die Griechische Republik nach Auffassung der Kommission nicht die erforderlichen Maßnahmen ergriff, um der mit Gründen versehenen Stellungnahme innerhalb der gesetzten Frist nachzukommen, hat sie beim Gerichtshof die vorliegende Vertragsverletzungsklage erhoben.

C — *Schriftliches Verfahren*

1. Die Klage der Kommission ist am 7. August 1991 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

2. Das schriftliche Verfahren ist ordnungsgemäß abgelaufen. Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichtserstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

II — Anträge der Parteien

Die *Kommission* beantragt,

— festzustellen, daß die Griechische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, daß sie gegen einen Touristen, der bezüglich der persönlichen Habe, die er in seinem Kraftfahrzeug mit sich führte, unter die gemeinschaftsrechtliche Regelung über die vorübergehende Verwendung fallen konnte, eine Geldbuße verhängt hat, die auf der Grundlage der auf einen Gegenstand, den er nicht angemeldet hatte, anwendbaren Zölle und Abgaben berechnet wurde, obwohl dem Staat durch die falsche Anmeldung, deren sich der Tourist schuldig gemacht hatte, keine Einnahmen aus der Erhebung von Zöllen und Abgaben entgehen konnten, da die fragliche Videokamera zur persönlichen Habe des Touristen gehörte;

— der Griechischen Republik die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Die *Griechische Republik* beantragt,

— die Klage abzuweisen;

— der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

III — Vorbringen der Parteien

A — *Zulässigkeit*

1. Die *griechische Regierung* macht im Hinblick auf den Streitgegenstand geltend, die Kommission habe erstmalig in der Klageschrift geltend gemacht, daß die von den griechischen Behörden im vorliegenden Fall vorgenommene Kontrolle einer Verwaltungspraxis entspreche und es sich nicht um einen Einzelfall handele. Im vorprozessualen Verfahren sei es ausschließlich um den konkreten Fall des deutschen Touristen und um die nach Ansicht der Kommission gegebene Unverhältnismäßigkeit der gegen ihn verhängten Geldbuße gegangen. Die Kommission habe weder durch unmittelbare oder mittelbare Bezugnahme auf andere vergleichbare Sachverhalte eine bestimmte Praxis der Griechischen Republik angesprochen noch die für das fragliche Rechtsverhältnis einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften allgemein beanstandet. Die griechische Regierung hält diesen Klagegrund folglich für unzulässig.

2. Dagegen macht die *Kommission* geltend, ein Verfahrensfehler liege nicht vor, da sie im vorprozessualen Verfahren und in der Klageschrift dieselben Rügen gegenüber der Griechischen Republik erhoben habe. Was die Verwaltungspraxis angehe, so habe sie in der Tat Informationen aus der Antwort der griechischen Stellen auf ihre mit Gründen versehene Stellungnahme in ihre Klageschrift übernommen. Aus dieser Antwort ergebe sich, daß in dem fraglichen Fall hinsichtlich der Feststellung der Zuwiderhandlung und der Verhängung der Geldbuße nach der Verwaltungspraxis und auf der Grundlage der Vorschriften des nationalen Rechts verfahren worden sei.

B — *Begründetheit*

1. Die *Kommission* macht zunächst geltend, die im Gepäck des deutschen Touristen gefundene Videokamera gehöre zu seiner persönlichen Habe. Folglich hätte diesem Touristen unter den in der Verordnung Nr. 3599/82 und der Richtlinie 85/362 aufgeführten Voraussetzungen die vorübergehende Verwendung bewilligt werden müssen. Selbst wenn man annehme, die griechischen Behörden könnten die Abgabe einer mündlichen Anmeldung beim Grenzübertritt und die Auferlegung einer Geldbuße für Fälle falscher Anmeldung vorschreiben, ohne damit gegen das Gemeinschaftsrecht zu verstoßen, sei jedenfalls die Höhe der verhängten Geldbuße unverhältnismäßig und stelle folglich einen Verstoß gegen den in der Rechtsprechung des Gerichtshofes anerkannten allgemeinen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dar.

Die Kommission geht anschließend auf den Sachverhalt ein. Sie stellt insoweit fest, daß sie entgegen den Ausführungen der Griechischen Republik gemäß Artikel 155 EWG-Vertrag verpflichtet sei, den Sachverhalt eines Falles, der in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts falle, zu würdigen, um festzustellen, ob ein Verstoß eines Mitgliedstaats gegeben sei.

Hinsichtlich der Absicht des deutschen Touristen weist die Kommission zunächst darauf hin, daß die vom Zollbeamten gestellte Frage zwar in sprachlicher Hinsicht verständlich gewesen sein möge, jedoch eine Unklarheit enthalten habe: Es sei nämlich für einen normalen Touristen schwierig, zwischen der Befreiungsregelung für eine endgültige Einfuhr und der Regelung über die vorüberge-

hende Verwendung zu unterscheiden, die für Waren gelte, die unverändert wieder ausgeführt würden. Es sei sehr wahrscheinlich, daß die verneinende Antwort des Touristen damit zu erklären sei, daß er angenommen habe, die Kamera brauche nicht angemeldet zu werden, weil sie zu seiner persönlichen Habe gehöre. Daß die Kamera nicht sichtbar gewesen sei, sei wegen der Gefahr eines Diebstahls während der Reise durchaus gerechtfertigt. Ferner ergebe sich aus dem Sachverhalt nicht, daß sich der Tourist geweigert habe, sein Kraftfahrzeug durchsuchen zu lassen.

Ferner macht die Kommission geltend, der betroffene Tourist habe nicht über mehrere, sondern nur über eine Videokamera verfügt. Dies führe zu der logischen Schlußfolgerung, daß, wenn ein Tourist nur eine Videokamera in seinem Besitz habe und plane, seinen Urlaub in Griechenland zu verbringen, diese Videokamera für einen touristischen Gebrauch bestimmt sei und damit zu seiner persönlichen Habe gehöre.

Schließlich trägt die Kommission vor, daß die im vorliegenden Fall verhängte Geldbuße unverhältnismäßig sei. Zwar habe der deutsche Tourist eine objektiv falsche Anmeldung abgegeben, sie gehe aber dennoch davon aus, daß sein Fall in den Anwendungsbereich der Regelung über die vorübergehende Verwendung der persönlichen Habe falle und daß der Tourist demnach nicht die Absicht gehabt habe, Zölle und Abgaben zu hinterziehen. Derartige Zölle und Abgaben könnten nämlich nach dieser Regelung nicht verlangt werden. Die Geldbuße, die für die Verheimlichung von Gegenständen vorgesehen sei, auf die bei der Einfuhr Zölle und/oder Abgaben erhoben würden, sei somit unverhältnismäßig, wenn sie in Fällen der beschriebenen Art verhängt werde.

Ferner seien die Mitgliedstaaten zwar berechtigt, soweit eine Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene fehle, Rechts- und Verwaltungsmaßnahmen sowie sonstige Maßnahmen auf einem Gebiet zu erlassen, sie seien jedoch verpflichtet, bei der Ausübung dieser Befugnis das Gemeinschaftsrecht und seine allgemeinen Grundsätze zu beachten.

Die Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sei um so mehr erforderlich, als es sich um Maßnahmen handele, die zwar in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fielen, jedoch die ordnungsgemäße Anwendung gemeinschaftlicher Rechtsakte bezweckten. Dieser Grundsatz müsse sowohl für die Auswahl als auch für die Anwendung der nationalen Kontrollmaßnahmen gelten. Die Kommission verweist insoweit auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes, nach der das Gemeinschaftsrecht auch auf Gebieten, die in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fielen, hinsichtlich derjenigen Kontrollmaßnahmen Schranken setze, deren Aufrechterhaltung den Mitgliedstaaten nach dem Gemeinschaftsrecht im Rahmen des freien Waren- und Personenverkehrs gestattet sei: Die administrativen oder strafrechtlichen Maßnahmen dürften nicht über den Rahmen des unbedingt Erforderlichen hinausgehen, die Kontrollmodalitäten dürften nicht so beschaffen sein, daß sie die vom Vertrag gewollte Freiheit einschränkten, und es dürfe daran keine Sanktion geknüpft sein, die so außer Verhältnis zur Schwere der Tat stehe, daß sie sich als eine Behinderung der Freiheit erweise.

Im vorliegenden Fall sei klar, daß die Verhängung einer unverhältnismäßigen Geldbuße zur Ahndung eines Verstoßes gegen die nationalen Regelungen die von der gemeinschaftlichen Regelung über die vorübergehende Verwendung erwarteten positiven

Wirkungen und insbesondere die Möglichkeit der Reisenden, für die Dauer ihres Aufenthalts in einem Mitgliedstaat persönliche Habe zoll- und abgabenfrei einzuführen, gefährden könne.

2. Die *griechische Regierung* macht zunächst geltend, die gesamte Argumentation der Kommission im Rahmen des Verfahrens beruhe auf Vermutungen und Wahrscheinlichkeiten, auf die sich aber ein Verletzungsvorwurf gegen einen Mitgliedstaat nicht stützen lasse.

Diese Argumente beträfen nämlich die subjektive Haltung des deutschen Touristen und insbesondere die Würdigung des Grades seiner Schuld, der Schwere seiner Zuwiderhandlung und des in ihnen zum Ausdruck kommenden inneren Willens durch die Kommission. Bei der Beurteilung dieser Umstände und der Würdigung ihrer Wichtigkeit oder ihrer Bedeutung im konkreten Einzelfall, handele es sich jedoch um Fragen, die nicht der Anwendung des Gemeinschaftsrechts unterlägen, sondern als solche in die ausschließliche Zuständigkeit der zuständigen nationalen Stellen des jeweiligen Mitgliedstaats fielen, deren Würdigungen in rechtlicher wie in tatsächlicher Hinsicht der Überprüfung durch die nationalen Gerichte unterlägen.

Ferner sei die Richtigkeit der in den Argumenten der Kommission enthaltenen Behauptungen nicht erwiesen. Erstens sei, da für die von einem Reisenden eingeführte persönliche Habe die vollständige Befreiung von den Eingangsabgaben gelte, offenkundig, daß in der unzutreffenden Verneinung einer präzisen Frage des Zollbeamten, die sich auf bestimmte Waren von besonderem Wert, darunter u. a. die Videokamera, bezogen habe, eine Verheimlichungsabsicht des Reisenden zum Ausdruck kommt.

Die Verheimlichung des Besitzes einer Ware von der Art der Videokamera stelle also beim Fehlen eines anderen ausreichenden Grundes oder einer anderen ausreichenden Ursache eine Handlung dar, mit der die Möglichkeit vorbereitet werde, die verheimlichte Ware rechtswidrig auf den inländischen Markt zu bringen. Im übrigen lasse die Tatsache, daß es sich bei dem Versuch einer heimlichen Einfuhr in das Land nur um eine einzige Videokamera gehandelt habe, das finanzielle Interesse der fraglichen Handlung nicht entfallen.

Ferner trägt die griechische Regierung vor, der Reisende werde durch die Frage, ob sich bei seiner persönlichen Habe bestimmte Wertgegenstände befänden, nicht aufgefordert, komplizierte zollrechtliche Fragen zu lösen, sondern die gestellte Frage ehrlich zu beantworten. Auch wenn dieser Reisende die fragliche Ware nicht für anmeldungspflichtig halte, könne diese Situation ihn angesichts der an ihn gerichteten präzisen Frage des zuständigen Zollbeamten, die geeignet sei, Zweifel an seiner inneren Überzeugung zu wecken, offensichtlich nicht veranlassen, die Frage zu verneinen, sondern vielmehr das Problem durch geeignete Fragen an den zuständigen Beamten zu klären. Ferner würde man, selbst wenn der Reisende der Überzeugung wäre, die Ware, auf die sich die Frage beziehe, unterliege nicht dem Anmeldungsverfahren, natürlicherweise nicht erwarten, daß der Reisende den Besitz eines derartigen Gegenstands leugne, sondern vielmehr, daß er ihn einräume.

Schließlich falle die persönliche Habe, die die Reisenden im Rahmen des Verfahrens der vorübergehenden Verwendung mit sich führten, insbesondere diejenige von besonderem Wert, aus diesem Grund unter eine gemeinschaftliche Zollregelung, die nicht feststehe. Man könne nicht feststellen, ob sie in der Gemeinschaft rechtmäßig in den Verkehr gebracht worden sei, ob sie aus einem Drittstaat stammte oder ob sie nach dem Gemeinschaftsrecht unter eine besondere Zollbefreiung fiele. Folglich könne der Anschaffungspreis der Ware unter Umständen geringer sein als der Preis, den sie bei Anwendung der gemeinschaftsrechtlichen Belastungen hätte.

Das Verbringen dieser Waren in Länder, in denen die Zoll- und Steuerbelastungen, wie im vorliegenden Fall, in dem der Zollwert der Videokamera 180 000 DR betrage und die Einfuhrbelastungen 197 070 DR betrügen, besonders hoch seien, mache die Ware wegen der großen Differenz zwischen dem Anschaffungspreis und dem Preis, zu dem sie vermarktet werden könne, für eine Vermarktung im Inland besonders geeignet.

Die Verwirklichung dieser Möglichkeit führe zu schwerwiegenden Folgen, nämlich zu einer Störung des normalen Funktionierens des Marktes, zum Verlust von Mitteln der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten, zur Entstehung rechtswidriger Situationen und zu gleichfalls rechtswidriger Gewinnerzielung.

Diese Gefahren können abgewendet werden, wenn Verfahren zur Erfassung des weiteren Verbleibs der Ware bestünden, die durch geeignete Verwaltungsmaßnahmen und durch Strafen gestützt würden. Die Verwaltungsverfahren und die Strafen müßten im umgekehrten Verhältnis zueinander stehen. Strengere Verfahren könnten durch mildere Strafen gestützt werden. Weniger einschneidende Verfahren seien nur wirkungsvoll, wenn sie durch schärfere Strafen gestützt würden. Das Erfordernis einer einfachen Anmeldung des Gegenstands — zudem auf eine konkrete Frage — stelle die am wenigsten einschneidende Form eines Kontrollverfahrens dar. Folglich müsse die dieser Verfahrensart entsprechende Strafnorm, damit sie wirkungsvoll sei, eine strengere Strafe vorsehen.

Die Notwendigkeit einer schärferen Strafandrohung sei noch größer bei Berücksichtigung der Tatsache, daß eine systematische Kontrolle aller Reisenden weder angezeigt noch möglich sei. Den Reisenden sei dies bewußt. Aus diesem Grunde müsse die Gefahr, daß sie sich dieser Verpflichtung entzögen, durch die Androhung einer strengeren Strafe bei Zuwiderhandlung verringert werden. Deshalb müsse die verwirkte Strafe von einer Art und Schwere sein, daß sie jedes Interesse an einem derartigen Versuch beseitige, der sich in erster Linie und notwendig darin äußere, daß die Existenz des Gegenstands verheimlicht werde, indem dieser nicht angemeldet werde.

Aus diesem Grund sei es absolut zwingend, daß zwischen der Strafe und den bei der endgültigen Einfuhr des Gegenstands unter normalen Umständen zu entrichtenden Zöllen und Abgaben ein Zusammenhang bestehe;

die Verdoppelung oder — bei Vorliegen erschwerender Umstände — Vervielfachung der Strafe stelle, insbesondere im Hinblick auf das gefährdete Allgemeinwohl, eine angemessene Sanktion dar.

Die griechische Regierung macht also geltend, die Bemessung der Geldbuße unter Zugrundelegung der Zölle und Abgaben, die bei der normalen endgültigen Einfuhr des Gegenstands geschuldet würden, entspreche insbesondere unter den von der Kommission in ihrer Klageschrift dargestellten Umständen dem angestrebten Ziel.

M. Diez de Velasco
Berichterstatter