

Geschäftsverzeichnissnr. 3976
Urteil Nr. 67/2007 vom 26. April 2007

URTEILSAUSZUG

In Sachen: Präjudizielle Fragen in Bezug auf Artikel 25 des Dekrets der Flämischen Region vom 23. Januar 1991 über den Schutz der Umwelt gegen die Verunreinigung durch Düngemittel, gestellt vom Gericht erster Instanz Ypern.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden A. Arts und M. Melchior, und den Richtern P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke und J. Spreutels, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden A. Arts,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. *Gegenstand der präjudiziellen Fragen und Verfahren*

In seinem Urteil vom 24. April 2006 in Sachen der Staatsanwaltschaft gegen C.L., dessen Ausfertigung am 4. Mai 2006 in der Kanzlei des Schiedshofes eingegangen ist, hat das Gericht erster Instanz Ypern folgende präjudizielle Fragen gestellt:

1. « Verstößt das Dekret vom 23. Januar 1991 über den Schutz der Umwelt gegen die Verunreinigung durch Düngemittel gegen den Gleichheitsgrundsatz und gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, indem er es ermöglicht, Personen, die in Anwendung von Artikel 25 dieses Dekrets eine administrative Geldbuße auferlegt bekamen und diese tatsächlich bezahlt haben, weiterhin strafrechtlich zu verfolgen, während andere Rechtsvorschriften im gleichen Sektor (das Gesetz vom 24. März 1987 über die Tiergesundheit und der königliche Erlass vom 22. Februar 2001 zur Organisation der von der Föderalagentur für die Sicherheit der Nahrungsmittelkette durchgeführten Kontrollen) bestimmt, dass das Auferlegen einer administrativen Geldbuße zum Erlöschen der Strafverfolgung führt? »;

2. « Verstößt Artikel 25 §§ 4 und 5 des Dekrets vom 23. Januar 1991 über den Schutz der Umwelt gegen die Verunreinigung durch Düngemittel gegen den Gleichheitsgrundsatz und gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, indem er es ermöglicht, Personen, denen wegen des Teils der berechneten betrieblichen Düngemittelüberschüsse, für den der Produzent nicht beweisen kann, dass er nach den Bestimmungen dieses Dekrets abgeleitet wurde, eine administrative Geldbuße – 1 Euro pro kg Phosphat und 1 Euro pro kg Stickstoff - auferlegt wurde und die diese tatsächlich bezahlt haben, dennoch gemäß den Artikeln 42 und 43bis des Strafgesetzbuches eine Sondereinziehung von Vermögensvorteilen wegen der nicht nach den Bestimmungen des Düngemitteldekrets erfolgten Ableitung von Düngemitteln aufzuerlegen, während im Rahmen der gemeinrechtlichen Straftaten eine solche Sondereinziehung in der Regel nicht mit einer vorherigen administrativen Geldbuße einhergeht? ».

(...)

III. *In rechtlicher Beziehung*

(...)

In Bezug auf die fraglichen Bestimmungen

B.1.1. Aus der Formulierung der präjudiziellen Fragen und den Gründen, auf denen sie beruhen, geht hervor, dass sich die Fragen auf die Paragraphen 4 und 5 von Artikel 25 des Dekrets der Flämischen Region vom 23. Januar 1991 über den Schutz der Umwelt gegen die Verunreinigung durch Düngemittel (nachstehend: Düngemitteldekret), hinzugefügt

beziehungsweise ersetzt durch die Dekrete vom 20. Dezember 1995 und vom 11. Mai 1999, beziehen, die wie folgt lauten:

« § 4. Unbeschadet der Bestimmungen von Kapitel XI wird jedem Produzenten, der nicht nachweisen kann, dass er die berechneten Betriebsüberschüsse MOp und MOn gemäß den Bestimmungen dieses Dekrets abgeleitet hat, eine administrative Geldbuße auferlegt.

Die administrative Geldbuße beträgt 1 Euro multipliziert mit der Summe des Anteils MOp, ausgedrückt in kg Diphosphorpentoxid, und des Anteils MOn, ausgedrückt in kg Stickstoff, für die der Produzent nicht nachweisen kann, dass sie gemäß den Bestimmungen dieses Dekrets abgeleitet wurden.

§ 5. Unbeschadet der Bestimmungen von Kapitel XI wird jedem Benutzer, der mehr Nährstoffe aus tierischem Dünger, andere Düngemittel oder chemische Düngemittel auf Boden ausbringt als die zulässigen Mengen, ausgedrückt in kg P_2O_5 und in kg N, eine administrative Geldbuße auferlegt in Höhe von 1 Euro multipliziert mit der Summe des in kg Diphosphorpentoxid ausgedrückten Anteils und des in kg Stickstoff ausgedrückten Anteils, die der Benutzer zuviel verwendet auf Ackerböden gemäß den Bestimmungen des Dekrets ».

Der Hof begrenzt seine Prüfung auf diese Bestimmungen.

B.1.2. Bei der Beurteilung der präjudiziellen Fragen muss der Hof gleichzeitig den in Kapitel XI (« Strafbestimmungen ») des vorerwähnten Dekrets aufgenommenen Artikel 37 § 3 Nrn. 1 und 2 berücksichtigen, wobei Nr. 2 mit Wirkung zum 16. Februar 2003 durch Artikel 30 Nr. 8 des Dekrets vom 28. März 2003 ersetzt wurde und auf das Produktionsjahr 2003 anwendbar ist.

Paragraph 3 von Artikel 37 lautet wie folgt:

« Mit einer Gefängnisstrafe von acht Tagen bis zu einem Jahr und mit einer Geldbuße von hundert Euro bis hunderttausend Euro oder mit nur einer dieser Strafen wird bestraft:

1. wer in Übertretung von Artikel 9 die in seinem Betrieb produzierten tierischen Dünger oder andere Düngemittel nicht gemäß den Bestimmungen dieses Dekrets ableitet oder nicht den Beweis erbringt, dass dies geschieht;

[...]

2. wer auf Ackerboden eine größere Menge tierischen Dünger, andere Düngemittel oder chemische Düngemittel ausbringt oder ausbringen lässt als die zugelassenen Mengen, ausgedrückt in kg P_2O_5 und in kg N;

[...] ».

Vor seinem Ersatz durch Artikel 30 Nr. 8 des Dekrets vom 28. März 2003 lautete Nr. 2 in der durch das vorerwähnte Dekret vom 11. Mai 1999 abgeänderten und auf die Produktionsjahre 2001 und 2002 anwendbaren Fassung wie folgt:

« wer auf Ackerboden eine höhere Menge Düngemittel ausbringt als der in Artikel 13*bis* § 1 Absatz 2 Nr. 2 angegebene Grenzwert und die in den Artikeln 13*bis* § 2, 14, 15, 15*bis*, 15*ter*, 15*quater* und 20*bis* angegebenen Höchstmengen ».

B.1.3. In der zweiten präjudiziellen Frage wird außerdem auf die Artikel 42 und 43*bis* des Strafgesetzbuches verwiesen, die folgendermaßen lauten:

« Art. 42. Die Sondereinziehung wird angewandt:

1. auf die Sachen, die Gegenstand der Straftat waren, und auf diejenigen, die zu ihrer Begehung gedient haben oder dazu bestimmt waren, sofern sie Eigentum des Verurteilten sind;

2. auf die durch die Straftat hervorgebrachten Sachen,

3. auf die Vermögensvorteile, die unmittelbar aus der Straftat gezogen wurden, auf die Güter und Werte, die an ihre Stelle getreten sind, und auf die Einkünfte aus diesen investierten Vorteilen ».

« Art. 43*bis*. Die auf die in Artikel 42 Nr. 3 erwähnten Sachen anwendbare Sondereinziehung kann vom Richter in jedem Fall ausgesprochen werden, jedoch nur, insofern sie vom Prokurator des Königs schriftlich beantragt wird.

Können die Sachen nicht im Vermögen des Verurteilten aufgefunden werden, veranschlagt der Richter ihren Geldwert und erstreckt sich die Einziehung auf einen diesem Wert entsprechenden Geldbetrag.

Gehören die eingezogenen Sachen der Zivilpartei, werden sie ihr zurückgegeben. Die eingezogenen Sachen werden ihr ebenfalls zuerkannt, wenn der Richter ihre Einziehung aus dem Grund ausgesprochen hat, dass sie Güter und Werte bilden, die vom Verurteilten an die Stelle der Sachen, die der Zivilpartei gehören, eingesetzt worden sind, oder dass sie den Gegenwert solcher Sachen im Sinne von Absatz 2 des vorliegenden Artikels bilden.

Jeglicher andere Dritte, der einen Anspruch auf die eingezogenen Sachen erhebt, kann diesen Anspruch binnen der Frist und gemäß den Modalitäten, die der König festlegt, geltend machen ».

In Bezug auf die erste präjudizielle Frage

B.2. Die erste präjudizielle Frage bezweckt, vom Hof zu vernehmen, ob gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstoßen wird, indem in Anwendung des Dekrets vom 23. Januar 1991, insbesondere der Artikel 25 §§ 4 und 5 und 37 § 3 Nrn. 1 und 2, dieselbe Person wegen eines Verstoßes gegen Bestimmungen des Dekrets sowohl eine administrative Geldbuße auferlegt bekommen kann als auch, selbst nach deren Begleichung, strafrechtlich verfolgt werden kann, während andere Rechtsvorschriften die Auferlegung einer administrativen Geldbuße das Erlöschen der Strafverfolgung zur Folge hat.

B.3. Verschiedene intervenierende Parteien führen die Nichtvergleichbarkeit der in der präjudiziellen Frage angeführten Rechtsvorschriften an, weil sie von verschiedenen Gesetzgebern ausgingen. Deren Vergleich gefährde wegen der unterschiedlichen Zuständigkeit der betreffenden Gesetzgeber und der dadurch angestrebten unterschiedlichen Zielsetzung der Bestimmungen die Autonomie der jeweiligen Gesetzgeber.

B.4. Ein Behandlungsunterschied in Angelegenheiten, für die verschiedene Gesetzgeber über eigene Zuständigkeiten verfügen, ist die Folge einer unterschiedlichen Politik, die sich aus ihrer Autonomie ergibt, und es kann nicht davon ausgegangen werden, dass er als solcher im Widerspruch zu den Artikeln 10 und 11 der Verfassung stehen würde.

Aus der ersten präjudiziellen Frage geht jedoch hervor, dass, unabhängig von den angeführten Kategorien, die miteinander verglichen werden sollen, dem Hof mehr allgemein der Behandlungsunterschied zwischen Personen unterbreitet wird, denen für die gleichen Taten eine - mittlerweile beglichene - administrative Geldbuße auferlegt wird und die anschließend auch strafrechtlich verfolgt werden, einerseits und Personen, bei denen die Begleichung einer administrativen Geldbuße das Erlöschen der Strafverfolgung zur Folge hat, andererseits, ungeachtet dessen, ob der Behandlungsunterschied durch denselben Gesetzgeber eingeführt wurde oder nicht. Der Hof prüft die erste präjudizielle Frage daher in diesem Sinne.

B.5. Die Notwendigkeit, die Zahl der Fälle, in denen eine administrative Geldbuße auferlegt werden kann, zu erweitern, unter anderem in den in Artikel 25 § 4 des Düngemitteldekrets vorgesehenen Fällen, wurde während der Vorarbeiten wie folgt erläutert:

« Durch die Ergänzung werden die Fälle, in denen eine administrative Geldbuße auferlegt werden kann, auf Personen ausgedehnt, die es versäumen, die Meldepflicht einzuhalten (§ 3), Personen, die nicht nachweisen können, dass sie ihre Betriebsüberschüsse gemäß den Bestimmungen des Dekrets abgeleitet haben (§ 4), und schließlich Personen, die ihren Betrieb fälschlicherweise als Familien-Viehzuchtbetrieb eintragen lassen (§ 5).

Wenn ein verantwortungsbewusstes Ableiten von Überschüssen nicht nachgewiesen werden kann, ist dies als eine sehr schwerwiegende Nachlässigkeit anzusehen, die hinsichtlich des möglichen Umweltschadens sicherlich mit einer Einleitung zu vergleichen ist, wogegen bisher jedoch nur gerichtlich vorgegangen werden kann. Daher ist § 4 äußerst wichtig. Die Höhe der in § 4 vorgesehenen administrativen Geldbuße wurde so gewählt, dass der Gesamtbetrag der Buße in jedem Fall höher ist als die Kosten für das Ableiten » (*Parl. St.*, Flämisches Parlament, 1995-1996, Nr. 148/01, S. 20).

B.6. Wenn der Dekretgeber der Auffassung ist, dass gewisse Verstöße gegen Dekretsbestimmungen bestraft werden müssen, gehört es zu seiner Ermessensbefugnis zu entscheiden, ob es opportun ist, Strafsanktionen *sensu stricto* oder administrative Sanktionen zu wählen. Die Wahl der einen oder anderen Kategorie von Sanktionen kann an sich nicht als diskriminierend angesehen werden, aber der sich daraus möglicherweise für den gleichen Verstoß ergebende Behandlungsunterschied ist nur zulässig, wenn er vernünftig gerechtfertigt ist.

Dies gilt *a fortiori*, wenn es sich wie im vorliegenden Fall um ein Zusammentreffen von Strafsanktionen *sensu stricto* und administrative Sanktionen für den gleichen Verstoß handelt.

B.7. Die Entscheidung, die in den Paragraphen 4 und 5 des fraglichen Artikels 25 erwähnten Verstöße sowohl mit administrativen als auch mit strafrechtlichen Sanktionen zu ahnden, beruht auf einem objektiven Kriterium, nämlich der Art der Verstöße. Unter Berücksichtigung der Auswirkungen dieser Verstöße auf die Umwelt ist diese Maßnahme auch sachdienlich, um die Zielsetzung zu erreichen.

Der Hof muss jedoch noch prüfen, ob die Maßnahme keine unverhältnismäßigen Folgen hat, insbesondere unter Berücksichtigung des Grundsatzes *non bis in idem*.

B.8. Aufgrund des allgemeinen Rechtsgrundsatzes *non bis in idem*, der durch Artikel 14 Absatz 7 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte garantiert wird, darf niemand wegen einer strafbaren Handlung, wegen der er bereits « nach dem Gesetz und dem Strafverfahrensrecht des jeweiligen Landes » rechtskräftig verurteilt oder freigesprochen worden

ist, erneut verfolgt oder bestraft werden. Dieser Grundsatz wurde ebenfalls in Artikel 4 des durch Belgien noch nicht ratifizierten siebten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention aufgenommen.

B.9.1. Die in den Paragraphen 4 und 5 des fraglichen Artikels 25 vorgesehenen administrativen Geldbußen bezwecken, Verstöße zu vermeiden und zu bestrafen, die durch Viehhalter begangen werden, die die durch das Dekret auferlegten Verpflichtungen nicht einhalten. Sie sind daher hauptsächlich repressiver Art und sie sind strafrechtlicher Art im Sinne von Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention und von Artikel 14 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte.

B.9.2. Im vorliegenden Fall wurde die vor dem vorlegenden Gericht verfolgte Partei nicht zum ersten Mal durch ein endgültiges Urteil verurteilt, sondern sie hat die Geldbuße beglichen, die durch die Verwaltung von ihr verlangt wurde. Dieser besondere Umstand, der beinhaltet, dass die administrative Geldbuße durch die Verwaltung ohne die vorherige Kontrolle durch einen Richter auferlegt werden kann, verhindert nicht, dass der Grundsatz *non bis in idem* Anwendung findet, da das fragliche Dekret es ermöglicht, dass eine Person zwei Mal hintereinander für dieselbe Tat bestraft wird.

B.10. Aus der Lesung der vorerwähnten Texte ergibt sich, dass die in Artikel 25 §§ 4 und 5 des Düngemitteldekrets vorgesehene administrative Geldbuße und die in Artikel 37 § 3 desselben Dekrets vorgesehene strafrechtliche Sanktion in ähnlichen Formulierungen dasselbe Verhalten ahnden und dass die wesentlichen Bestandteile beider Verstöße identisch sind. Aus dem Text der ersten präjudiziellen Frage geht ferner hervor, dass sie sich auf den Fall bezieht, in dem einer Person eine administrative Geldbuße auferlegt wurde, die sie beglichen hat, und die Person anschließend vor einem Strafgericht strafrechtlich verfolgt wird. Der Hof beschränkt seine Prüfung auf diesen Fall. Er behandelt also nicht den Fall, in dem dasselbe Verhalten zu verschiedenen Sanktionen in unterschiedlichen Einstufungen Anlass geben kann, und auch nicht den Fall, in dem verschiedene Sanktionen im Rahmen einer einzigen Verfolgung auferlegt werden.

B.11. Gegen den Grundsatz *non bis in idem* wird verstoßen, wenn dieselbe Person, nachdem sie zuvor bereits verurteilt oder freigesprochen wurde, erneut wegen desselben Verhaltens

verfolgt wird für Verstöße mit den gleichen wesentlichen Bestandteilen (EuGHMR, 29. Mai 2001, *Fischer gegen Österreich*, §§ 5-27; EuGHMR, 7. Dezember 2006, *Hauser-Sporn gegen Österreich*, §§ 42-46).

B.12. Mit der präjudiziellen Frage wird der Hof gebeten, die Kategorie der Personen, die nach der Begleichung einer administrativen Geldbuße aufgrund der fraglichen Bestimmungen auch noch strafrechtlich verfolgt werden, mit der Kategorie der Personen zu vergleichen, bei denen die Begleichung einer administrativen Geldbuße strafrechtlicher Art das Erlöschen der Strafverfolgung zur Folge hat.

Ein solcher Behandlungsunterschied kann nicht durch die eigentliche Beschaffenheit des fraglichen Grundsatzes gerechtfertigt werden. Nichts kann nämlich rechtfertigen, dass einer Kategorie von Personen die Anwendung des Grundsatzes *non bis in idem* verweigert wird, obwohl die Bedingungen für diese Anwendung erfüllt sind.

B.13. Die erste präjudizielle Frage ist bejahend zu beantworten.

In Bezug auf die zweite präjudizielle Frage

B.14. Die zweite präjudizielle Frage bezweckt, vom Hof zu vernehmen, ob Artikel 25 §§ 4 und 5 des Düngemitteldekrets mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung vereinbar ist, indem eine Person, die wegen eines Verstoßes gegen Bestimmungen des Dekrets eine administrative Geldbuße beglichen hat, noch zu einer Sondereinziehung von Vermögensvorteilen gemäß den Artikeln 42 und 43*bis* des Strafgesetzbuches verurteilt werden kann, während derjenige, der wegen gemeinrechtlicher Straftaten zu einer Sondereinziehung verurteilt wird, keine vorherige administrative Geldbuße beglichen hat.

B.15. Die Sondereinziehung im Sinne von Artikel 42 des Strafgesetzbuches ist eine Zusatzstrafe und bezweckt in der Regel, strafverschärfend oder wiedergutmachend zu sein. In beiden Fällen kann sie grundsätzlich nur bei der Verurteilung des Angeklagten zu einer Hauptstrafe verhängt werden. Die Einziehung kann durch den Richter bei Straftaten im

Allgemeinen unter den in den Artikeln 42 ff. des Strafgesetzbuches vorgesehenen Bedingungen auferlegt werden.

B.16. Eine Zusatzstrafe vorzusehen, die zusammen mit der Hauptstrafe auferlegt wird, steht als solches nicht im Widerspruch zum Grundsatz *non bis in idem*. Eine Zusatzstrafe könnte ebenfalls auferlegt werden durch eine getrennte Entscheidung, wenn diese Entscheidung im Anschluss an die endgültige Verurteilung durch den Strafrichter auferlegt würde, ohne dass ein neues Verfahren eingeleitet wird und insofern ein enger Zusammenhang zwischen den beiden Sanktionen besteht (EuGHMR, *Maszni* gegen Rumänien, 21. September 2006, §§ 68 bis 70).

B.17. Da jedoch in dem durch den Hof geprüften Fall die Auferlegung einer administrativen Geldbuße strafrechtlicher Art wegen des allgemeinen Rechtsgrundsatzes *non bis in idem* notwendigerweise zum Erlöschen der Strafverfolgung führen muss, kann der Angeklagte nicht zu einer Hauptstrafe verurteilt werden und kann ihm folglich ebenfalls nicht die Zusatzstrafe der Sondereinziehung auferlegt werden.

B.18. Unter Berücksichtigung der Antwort des Hofes auf die erste präjudizielle Frage und der sich daraus ergebenden Folgen kann der in der zweiten präjudiziellen Frage angeführte Behandlungsunterschied im vorliegenden Fall nicht auftreten, so dass diese Frage keine getrennte Antwort erfordert.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Artikel 25 §§ 4 und 5 in Verbindung mit Artikel 37 § 3 Nrn. 1 und 2 des Dekrets der Flämischen Region vom 23. Januar 1991 über den Schutz der Umwelt gegen die Verunreinigung durch Düngemittel verstößt gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit dem allgemeinen Rechtsgrundsatz *non bis in idem*, insofern Personen wegen eines Verhaltens, das Verstöße mit denselben wesentlichen Bestandteilen gegen Bestimmungen des vorerwähnten Dekrets darstellt, hintereinander mit einer administrativen Geldbuße mit strafrechtlichem Charakter und mit einer strafrechtlichen Sanktion belegt werden können.

Verkündet in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 26. April 2007.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) A. Arts