

Geschäftsverzeichnisnr. 7140
Entscheid Nr. 133/2019 vom 10. Oktober 2019

ENTSCHEIDSAUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfragen in Bezug auf Artikel 22 des Dekrets der Wallonischen Region vom 16. Juli 2015 « zur Einführung einer Kilometerabgabe zu Lasten der Schwerlastfahrzeuge für die Benutzung der Straßen », in der Fassung vor seiner Abänderung durch Artikel 32 des Dekrets der Wallonischen Region vom 13. Dezember 2017 « zur Abänderung verschiedener steuerrechtlicher Bestimmungen », gestellt vom Gericht erster Instanz Namur, Abteilung Namur.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten F. Daoût und A. Alen, und den Richtern J.-P. Snappe, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, R. Leysen und M. Pâques, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschant, unter dem Vorsitz des Präsidenten F. Daoût,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. Gegenstand der Vorabentscheidungsfragen und Verfahren

In seinem Urteil vom 27. Februar 2019, dessen Ausfertigung am 13. März 2019 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat das Gericht erster Instanz Namur, Abteilung Namur, folgende Vorabentscheidungsfragen gestellt:

« 1. Verstößt Artikel 22 des Dekrets vom 16. Juli 2015 zur Einführung einer Kilometerabgabe zu Lasten der Schwerlastfahrzeuge [für die Benutzung der Straßen] in der Fassung vor seiner Abänderung durch Artikel 32 des wallonischen Dekrets vom 13. Dezember 2017 zur Abänderung verschiedener steuerrechtlicher Bestimmungen gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, dahin ausgelegt, dass er es dem Richter, der mit einer Klage gegen eine aufgrund dieses Artikels auferlegte administrative Geldbuße befasst wurde, nicht ermöglicht, diese selbst herabzusetzen oder zu erlassen, in der Annahme, dass eine solche Geldbuße einen strafrechtlichen Charakter aufweist?

2. Verstößt Artikel 22 des Dekrets vom 16. Juli 2015 zur Einführung einer Kilometerabgabe zu Lasten der Schwerlastfahrzeuge [für die Benutzung der Straßen] in der Fassung vor seiner Abänderung durch Artikel 32 des wallonischen Dekrets vom 13. Dezember 2017 zur Abänderung verschiedener steuerrechtlicher Bestimmungen gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, dahin ausgelegt, dass er es dem Steuerrichter, der mit einer Klage gegen verschiedene aufgrund dieses Artikels auferlegte administrative Geldbußen befasst wurde, in der Annahme, dass solche Geldbußen einen strafrechtlichen Charakter aufweisen, nicht ermöglicht, nur eine einzige Geldbuße aufrechtzuerhalten im Falle des Zusammentreffens von Verstößen, so wie Artikel 65 des Strafgesetzbuches es dem Strafrichter ermöglicht, wenn die anwendbaren Sanktionen Sanktionen strafrechtlicher Art sind, die in anderen Steuervorschriften - wie das Einkommensteuergesetzbuch (Artikel 449 ff.) oder das Mehrwertsteuergesetzbuch (Artikel 73 ff.) – vorgesehen sind, es sei denn im Rahmen der in Artikel 22 Absätze 2 und 3 erschöpfend aufgeführten Bedingungen?

3. Verstößt Artikel 22 des Dekrets vom 16. Juli 2015 zur Einführung einer Kilometerabgabe zu Lasten der Schwerlastfahrzeuge [für die Benutzung der Straßen] in der Fassung vor seiner Abänderung durch Artikel 32 des wallonischen Dekrets vom 13. Dezember 2017 zur Abänderung verschiedener steuerrechtlicher Bestimmungen gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, dahin ausgelegt, dass er es dem Steuerrichter, der mit einer Klage gegen eine aufgrund dieses Artikels auferlegte administrative Geldbuße befasst wurde, nicht ermöglicht, diese mit einem Aufschub zu versehen, in der Annahme, dass eine solche Geldbuße einen strafrechtlichen Charakter aufweist, während ein Abgabepflichtiger den Vorteil der gesetzlichen Maßnahmen zur Individualisierung der Strafe - wie den Aufschub - genießen könnte, wenn er vor dem Korrektionalrichter erscheint und sich den in anderen Steuervorschriften - wie das Einkommensteuergesetzbuch (Artikel 449 ff.) oder das Mehrwertsteuergesetzbuch (Artikel 73 ff.) – vorgesehenen Sanktionen strafrechtlicher Art aussetzt? ».

Am 4. April 2019 haben die referierenden Richter M. Pâques und E. Derycke, in Anwendung von Artikel 72 Absatz 1 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den

Verfassungsgerichtshof den Gerichtshof davon in Kenntnis gesetzt, dass sie dazu veranlasst werden könnten, vorzuschlagen, die Untersuchung der Rechtssache durch einen Vorverfahrensentscheid zu erledigen.

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1.1. Die Vorabentscheidungsfragen beziehen sich auf Artikel 22 des Dekrets der Wallonischen Region vom 16. Juli 2015 « zur Einführung einer Kilometerabgabe zu Lasten der Schwerlastfahrzeuge für die Benutzung der Straßen » (nachstehend : Dekret vom 16. Juli 2015), der bestimmt:

« Jeder Verstoß gegen das vorliegende Dekret oder dessen Durchführungsmaßnahmen wird mit einer administrativen Geldbuße in Höhe von 1.000,00 Euro geahndet.

Werden mehrere Verstöße mit demselben Fahrzeug während eines gleichen ununterbrochenen Zeitraums von drei Stunden festgestellt, sind folgende Regeln anwendbar:

1° die Frist von drei Stunden beginnt ab dem ersten festgestellten Verstoß;

2° die administrative Geldbuße ist nur für den ersten Verstoß zu zahlen.

Werden mehrere Verstöße in mehreren Regionen im Rahmen der Dekrete oder Ordonnanzen zur Einführung der Kilometerabgabe mit demselben Fahrzeug während eines gleichen ununterbrochenen Zeitraums von drei Stunden festgestellt, sind folgende Regeln anwendbar:

1° die Frist von drei Stunden beginnt ab dem ersten festgestellten Verstoß;

2° die administrative Geldbuße ist nur zu zahlen, wenn der erste Verstoß aufgrund des vorliegenden Dekrets oder dessen Durchführungsmaßnahmen festgestellt wurde.

Zur Anwendung der Absätze 2 und 3 werden die Verstöße, die nicht geahndet wurden, für mehrere Verstöße während eines anderen ununterbrochenen Zeitraums von drei Stunden nicht mehr berücksichtigt.

Die natürlichen oder juristischen Personen sind für die Zahlung der Geldbuße und der anderen Beträge irgendwelcher Art, die ihren Beauftragten oder Bevollmächtigten aufgrund eines Verstoßes betreffend die Kilometerabgabe auferlegt werden, zivilrechtlich haftbar.

Die Regierung ist befugt, die Dauer des ununterbrochenen Zeitraums abzuändern und den Betrag der Geldbuße auf der Grundlage der von ihr bestimmten Modalitäten zu indexieren. ».

B.1.2. Wie der vorlegende Richter bemerkt, wurde diese Bestimmung durch Artikel 32 des Dekrets der Wallonischen Region vom 13. Dezember 2017 « zur Abänderung verschiedener steuerrechtlicher Bestimmungen » (nachstehend: Dekret vom 13. Dezember 2017) ersetzt, sodass sie nun folgenden Wortlaut hat:

« § 1. Jeder Verstoß gegen das vorliegende Dekret oder dessen Durchführungsmaßnahmen wird mit einer administrativen Geldbuße geahndet.

Eine einzige administrative Geldbuße kann für die gesamten Verstöße nach Absatz 1 festgelegt werden, die an demselben Tag mit demselben Fahrzeug begangen werden. Der zu zahlende Betrag ist derjenige, der dem Verstoß mit dem höchsten Tarifbetrag nach § 2 entspricht.

Es wird keine administrative Geldbuße für jeglichen Verstoß festgelegt, der binnen drei Stunden nach dem ersten Verstoß gegen das vorliegende Dekret, dessen Durchführungsmaßnahmen, die Rechtsvorschriften der Region Brüssel-Hauptstadt oder die Rechtsvorschriften der Flämischen Region in Sachen Kilometerabgabe begangen wurde, vorausgesetzt

1° die betroffenen Verstöße werden mit demselben Fahrzeug begangen und

2° der erste Verstoß wird mit einer administrativen Geldbuße geahndet.

§ 2. Der Betrag der administrativen Geldbußen wird wie folgt festgelegt:

Kategorie	Kategorie Art des Verstoßes	Betrag der Geldbuße
A	1° infolge einer absichtlichen Handlung mit dem Zweck, die Kilometerabgabe zu umgehen, ortet die Datenerfassungsvorrichtung per Satellitensignal die Position des Fahrzeugs oder die von ihm zurückgelegte Strecke nicht mehr, 2° die beweiskräftigen, zur Ermittlung des höchstzulässigen Gesamtgewichts (hzG) oder der EURO-Emissionsklasse des Fahrzeugs erforderlichen Fahrzeugdokumente sind gefälscht.	1 000 EUR
B	1° zwecks der Erhebung der belgischen Kilometerabgabe ist das Fahrzeug nicht mit einer elektronischen Datenerfassungsvorrichtung ausgestattet; 2° vor der Benutzung jedweder Straße schloss der Abgabepflichtige für das betroffene Fahrzeug keinen Vertrag mit dem von ihm gewählten Dienstleistungserbringer ab.	800 EUR

C	1° die elektronische Datenerfassungsvorrichtung ist nicht aktiviert; 2° die elektronische Datenerfassungsvorrichtung, mit der das Fahrzeug ausgestattet ist, gehört einem anderen Fahrzeug; 3° der mit dem Dienstleistungserbringer abgeschlossene Vertrag ist ausgesetzt; 4° das Fahrzeug wird auf dem der Kilometerabgabe unterliegenden Straßennetz benutzt, nachdem die elektronische Datenerfassungsvorrichtung das Signal ausgesendet hat, dass der verfügbare Saldo des Vorauszahlungsbetrags sich als unzureichend erweist; 5° die elektronische Datenerfassungsvorrichtung weist auf eine Funktionsstörung hin oder sendet kein Signal mehr aus und der Dienstleistungserbringer wurde nicht kontaktiert; 6° die elektronische Datenerfassungsvorrichtung weist auf eine Funktionsstörung hin oder sendet kein Signal mehr aus; der Dienstleistungserbringer wurde kontaktiert, aber der Abgabepflichtige folgt den von diesem Letzteren gegebenen Anweisungen nicht.	500 EUR
D	jeder sonstige Verstoß gegen die Rechtsvorschriften in Sachen Kilometerabgabe, so wie sie in vorliegendem Dekret und dessen Durchführungsmaßnahmen vorgesehen sind.	100 EUR

§ 3. Der zuständige Beamte kann den für die Kategorie C genannten Betrag der Geldbuße auf 250 Euro herabsetzen, falls es sich, für dasselbe Fahrzeug, um den ersten Verstoß dieser Kategorie handelt, der im Laufe desselben Kalenderjahres festgestellt wurde.

Bei Gutgläubigkeit des Abgabepflichtigen kann der zuständige Beamte die in § 2 genannten administrativen Geldbußen reduzieren, wenn diese Geldbußen:

1° ein und dieselbe Art von Verstoß ahnden;

2° Verstöße betreffen, die während eines zeitlich begrenzten Zeitraums von demselben Fahrzeug begangen wurden.

§ 4. Die natürlichen oder juristischen Personen sind für die Zahlung der administrativen Geldbuße und der sonstigen Beträge irgendwelcher Art, die ihren Beauftragten oder Bevollmächtigten aufgrund eines Verstoßes in Sachen Kilometerabgabe auferlegt werden, zivilrechtlich haftbar.

Die Regierung kann den Betrag der Geldbuße auf der Grundlage der von ihr festgelegten Modalitäten indexieren ».

Aufgrund des Artikels 40 Absatz 1 des Dekrets vom 13. Dezember 2017 ist diese Abänderung am 1. Januar 2018 in Kraft getreten.

Nach den Vorarbeiten ist sie durch den Umstand gerechtfertigt, dass der fragliche Artikel 22 in seiner ursprünglichen Fassung « weder die Art des Verstoßes noch seine Schwere

(Betrug oder nicht) [berücksichtigte], sondern eine ‘ Aneinanderreihung der Geldbußen ’ pro Zeitraum von drei Stunden [ermöglichte] ». Es ging ebenfalls darum, der Kritik der Europäischen Kommission wegen « des unveränderlichen Betrags der Geldbuße, des Systems der Kumulierung nach Regionen und des Missverhältnisses zwischen den Geldbußen und der hinterzogenen Abgabe » Rechnung zu tragen (*Parl. Dok.*, Wallonisches Parlament, 2017-2018, Nr. 972/1, S. 9).

B.2. Der vorlegende Richter befragt den Gerichtshof zur Vereinbarkeit der fraglichen Bestimmung in der Fassung vor seiner Ersetzung durch Artikel 32 des Dekrets vom 13. Dezember 2017 mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

B.3. Aufgrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte stellt eine Maßnahme eine strafrechtliche Sanktion im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention dar, wenn sie gemäß der Einstufung im innerstaatlichen Recht eine strafrechtliche Beschaffenheit aufweist, oder wenn aus der Art des Verstoßes, nämlich der allgemeinen Tragweite sowie der präventiven und repressiven Zielsetzung der Bestrafung, hervorgeht, dass es sich um eine strafrechtliche Sanktion handelt, oder auch wenn aus der Beschaffenheit und der Schwere der Sanktion, die dem Betroffenen auferlegt wird, hervorgeht, dass sie eine bestrafende und somit abschreckende Beschaffenheit aufweist (EuGHMR, Große Kammer, 15. November 2016, *A und B gegen Norwegen*, §§ 105-107; Große Kammer, 10. Februar 2009, *Zolotoukhine gegen Russland*, § 53; Große Kammer, 23. November 2006, *Jussila gegen Finnland*, §§ 30-31). Diese Kriterien gelten alternativ und nicht kumulativ. Jedoch vertritt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte die Auffassung, dass ein kumulativer Ansatz möglich ist, wenn kein Kriterium allein entscheidend ist (EuGHMR, 24. Februar 1994, *Bendenoun gegen Frankreich*, § 47).

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte wendet dieselben Kriterien an, was die Anwendung von Artikel 7 der vorerwähnten Konvention betrifft (EuGHMR, 4. Oktober 2016, *Žaja gegen Kroatien*, § 86; Entscheidung, 9. Juni 2016, *Société Oxygène Plus gegen Frankreich*, § 43; 15. Mai 2008, *Nadtochiy gegen Ukraine*, § 32; Entscheidung, 24. November 1998, *Brown gegen Vereinigtes Königreich*), der eine ähnliche Tragweite wie Artikel 15 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte und Artikel 49 Absatz 1 der

Charta der Grundrechte der Europäischen Union aufgrund von Artikel 52 Absatz 3 derselben Charta hat (EuGH, Große Kammer, 5. Dezember 2017, *M.A.S. und M.B.*, Randnr. 54).

B.4. Die administrative Geldbuße, die von der fraglichen Bestimmung vorgesehen war, war ursprünglich eingeführt worden, um Verstößen gegen das Dekret vom 16. Juli 2015 und seine Durchführungsmaßnahmen vorzubeugen und diese zu ahnden. Ihr Betrag war pauschal; er belief sich auf 1 000 EUR, unabhängig von dem begangenen Verstoß, seiner Schwere oder der etwaigen Gutgläubigkeit des Abgabepflichtigen. Die Wallonische Regierung weist nicht nach, dass dieser Betrag rein entschädigender Art wäre und nur bezwecken würde, den der Wallonischen Region entstandenen Schaden wiedergutzumachen. Wie in B.1.2 erwähnt, geht aus den Vorarbeiten zum Änderungsdekret vom 13. Dezember 2017 ganz im Gegenteil die Unverhältnismäßigkeit des Betrags der Geldbuße in Anbetracht der hinterzogenen Abgabe hervor. Darüber hinaus ermöglichten die Anwendungsmodalitäten der strittigen Sanktion eine Kumulierung der Geldbußen, was zu beträchtlichen Beträgen führen konnte, wie es in der dem vorliegenden Richter unterbreiteten Rechtssache der Fall ist.

Es handelt sich somit um eine strafrechtliche Sanktion im Sinne der in B.3 angeführten Vertragsbestimmungen.

B.5. Die Rückwirkung des milderen Strafgesetzes stellt einen allgemeinen Rechtsgrundsatz dar, der in Artikel 7 der Europäischen Menschenrechtskonvention, in Artikel 15 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte sowie in Artikel 49 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert ist.

Dieser Grundsatz gilt, sofern keine endgültige strafrechtliche Entscheidung vorliegt.

Der Grundsatz der Rückwirkung des milderen Strafgesetzes gilt ebenfalls für administrative Sanktionen, die wie im vorliegenden Fall als « strafrechtlich » im Sinne der vorerwähnten Bestimmungen eingestuft werden können.

Im Gegensatz zu dem, was die Wallonische Regierung anführt, verhindert der Umstand, dass die Geldbuße, die im Änderungsdekret vom 13. Dezember 2017 vorgesehen ist, keine strafrechtliche Beschaffenheit aufweist - unterstellt, dies wäre erwiesen - nicht die Anwendung des Grundsatzes der Rückwirkung des milderen Strafgesetzes. Für die Anwendung dieses

Grundsatzes ist nur die Frage von Belang, ob eine bestimmte Unterstrafestellung aufgehoben ist oder ob sie nunmehr Gegenstand einer milderen Strafe ist.

B.6. Es obliegt dem vorlegenden Richter, unter Berücksichtigung der in B.1.2 erwähnten Abänderung des Dekrets sowie des Grundsatzes der Rückwirkung des milderen Strafgesetzes, das in Artikel 7 der Europäischen Menschenrechtskonvention, in Artikel 15 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte und in Artikel 49 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union enthalten ist, zu prüfen, ob Artikel 22 des Dekrets vom 16. Juli 2015 vor seiner Ersetzung durch Artikel 32 des Dekrets vom 13. Dezember 2017 noch auf den Abgabepflichtigen anzuwenden ist.

B.7. Die Vorabentscheidungsfragen sind an den vorlegenden Richter zurückzuverweisen, damit er die Rechtssache im Lichte der neuen Bestimmung erneut prüfen und beurteilen kann, ob die Antwort auf diese Fragen für die Lösung der Streitsache noch notwendig ist.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

verweist die Vorabentscheidungsfragen an den vorlegenden Richter zurück.

Erlassen in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 10. Oktober 2019.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) F. Meersschaut

(gez.) F. Daoût