

Geschäftsverzeichnisnr. 6899
Entscheid Nr. 141/2019 vom 17. Oktober 2019

ENTSCHEID

In Sachen: Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 67 des Gesetzes vom 18. September 2017 « zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und zur Beschränkung der Nutzung von Bargeld », erhoben von der VoG « Fédération belge de la récupération des métaux ferreux et non ferreux » und anderen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten F. Daoût und A. Alen, und den Richtern T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, J. Moerman und M. Pâques, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschaut, unter dem Vorsitz des Präsidenten F. Daoût,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. Gegenstand der Klage und Verfahren

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 6. April 2018 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 9. April 2018 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 67 des Gesetzes vom 18. September 2017 « zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und zur Beschränkung der Nutzung von Bargeld » (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 6. Oktober 2017): die VoG « Fédération belge de la récupération des métaux ferreux et non ferreux », die « De Cocker Geert » PGmbH, die « De Knop Recycling » PGmbH, die « Tribel Metals » PGmbH, die « Schrootbedrijf A. De Rooy en Zoon » AG, die « Transmétaux » PGmbH, die « Vermetal » PGmbH, die « Casier Recycling » AG, die « Degels-Metal » PGmbH, die « Vanhees Metalen » AG, die « Scraps Trading & Recycling - S.T.R. » PGmbH, die « Recuperatie- en Transportmaatschappij » AG, die « Mayers Metals » PGmbH, die « Barchon Metal Vannerum » AG, die « Waasland Recycling » PGmbH, die « Petereyns Oude Metalen » PGmbH, die « Van den Brouck - De Sutter » PGmbH, die « Kabel Recycling Company » PGmbH, die « Recupbat » PGmbH, die « SoHoW » AG, die « Abo Global Trading » AG und die « A.A. IJzerland » Gen.mbh, unterstützt und vertreten durch RA B. Martens und RA A. Delfosse, in Brüssel zugelassen.

Der Ministerrat, unterstützt und vertreten durch RA P. Peeters und RAin L. Champoeva, in Brüssel zugelassen, hat einen Schriftsatz eingereicht, die klagenden Parteien haben einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht, und der Ministerrat hat auch einen Gegenerwidierungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 26. Juni 2019 hat der Gerichtshof nach Anhörung der referierenden Richter P. Nihoul und T. Merckx-Van Goey beschlossen, dass die Rechtssache verhandlungsreif ist, dass keine Sitzung abgehalten wird, außer wenn eine Partei innerhalb von sieben Tagen nach Erhalt der Notifizierung dieser Anordnung einen Antrag auf Anhörung eingereicht hat, und dass vorbehaltlich eines solchen Antrags die Verhandlung am 17. Juli 2019 geschlossen und die Rechtssache zur Beratung gestellt wird.

Da keine Sitzung beantragt wurde, wurde die Rechtssache am 17. Juli 2019 zur Beratung gestellt.

Die Vorschriften des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, die sich auf das Verfahren und den Sprachengebrauch beziehen, wurden zur Anwendung gebracht.

II. Rechtliche Würdigung

(...)

In Bezug auf die angefochtene Bestimmung

B.1.1. Die klagenden Parteien beantragen die Nichtigerklärung von Artikel 67 des Gesetzes vom 18. September 2017 « zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und zur Beschränkung der Nutzung von Bargeld », der bestimmt:

« § 1. Für die Anwendung des vorliegenden Artikels versteht man unter:

1. ‘ Verbrauchern ’: natürliche Personen, die zu Zwecken handeln, die nicht ihrer gewerblichen, geschäftlichen, handwerklichen oder freiberuflichen Tätigkeit zugerechnet werden können,

2. ‘ wertvollen Stoffen ’: Gold, Platin, Silber, Palladium,

3. ‘ Altmetallen ’: gebrauchte oder eingesammelte Metallgegenstände,

4. ‘ Kupferkabeln ’: Kupferkabel, die in gleich welcher Form und Zusammensetzung geliefert werden, ungeachtet dessen, ob sie entmantelt, zerschnitten, geschreddert oder mit anderen Stoffen oder Gegenständen vermischt sind, flexible Kupferkabel, die Teil eines Gerätes sind, ausgenommen.

§ 2. Unabhängig vom Gesamtbetrag darf im Rahmen einer Transaktion oder einer Gesamtheit von Transaktionen, zwischen denen eine Verbindung zu bestehen scheint, keine Zahlung oder Schenkung in bar verrichtet oder angenommen werden, die mehr als 3.000 EUR oder den Gegenwert in einer anderen Währung beträgt.

Außer im Falle eines öffentlichen Verkaufs, der unter der Aufsicht eines Gerichtsvollziehers durchgeführt wird, darf eine Person, die kein Verbraucher ist, keinen Betrag in bar zahlen, wenn sie Altmetalle, Kupferkabel oder Güter, die wertvolle Stoffe enthalten, von einer anderen Person kauft, es sei denn, diese wertvollen Stoffe sind nur in geringen Mengen und allein aufgrund ihrer erforderlichen physikalischen Eigenschaften vorhanden.

In Abweichung von Absatz 2 darf eine Person, die kein Verbraucher ist, nur bis zu einem Betrag in Höhe von 500 EUR in bar zahlen, wenn sie Altmetalle oder Güter, die wertvolle Stoffe enthalten, von einer Person, die ein Verbraucher ist, kauft, es sei denn, diese wertvollen Stoffe sind nur in geringen Mengen und allein aufgrund ihrer erforderlichen physikalischen Eigenschaften vorhanden. In diesem Fall müssen diese Personen eine Identifizierung und Registrierung der Person vornehmen, die die Metalle oder Güter, die wertvolle Stoffe enthalten, anbietet.

Die in Absatz 1 vorgesehene Bestimmung findet keine Anwendung auf:

1. Verkäufe von unbeweglichen Gütern wie in Artikel 66 erwähnt,
2. Transaktionen zwischen Verbrauchern,
3. Verpflichtete wie in Artikel 5 § 1 Nr. 1, 3, 4, 6, 7, 10 und 16 erwähnt und andere natürliche oder juristische Personen, wenn sie Transaktionen mit diesen Verpflichteten durchführen.

§ 3. Zahlungen oder Schenkungen gelten als in bar verrichtet oder angenommen, wenn die vorgelegten Buchhaltungsbelege einschließlich der Bankkontoauszüge es nicht ermöglichen zu bestimmen, wie die Zahlungen beziehungsweise Schenkungen verrichtet oder angenommen worden sind.

Außer bei Beweis des Gegenteils wird davon ausgegangen, dass Zahlungen oder Schenkungen in bar auf belgischem Staatsgebiet stattgefunden haben; sie unterliegen folglich den Bestimmungen des vorliegenden Artikels, wenn mindestens eine der beiden Parteien in Belgien wohnt oder dort eine Tätigkeit ausübt ».

B.1.2. Diese Bestimmung sieht ein allgemeines Verbot des Transfers von Bargeld in Höhe eines Betrags von mehr als 3 000 EUR für alle Transaktionen zwischen Personen vor, die keine Verbraucher sind (nachstehend mit dem Begriff « Gewerbetreibende » bezeichnet). Ein ähnliches Verbot war bereits durch Artikel 21 des Gesetzes vom 11. Januar 1993 « zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung » vorgesehen. Mit der angefochtenen Bestimmung wird dieses Verbot für Transaktionen über Altmetalle, Kupferkabel oder Güter, die wertvolle Stoffe enthalten, verschärft, die bei ihrem Kauf durch einen Gewerbetreibenden grundsätzlich nicht mehr in bar bezahlt werden dürfen. Jedoch sind für Käufe von Altmetallen oder Gütern, die wertvolle Stoffe enthalten, durch einen Gewerbetreibenden von einem Verbraucher Zahlungen bis zu einem Betrag in Höhe von 500 EUR noch zulässig.

B.1.3. Im Finanz- und Haushaltsausschuss der Abgeordnetenkommission hat der Minister dargelegt:

« La loi de 2010, d'une part, imposait une obligation d'identification pour les achats professionnels de métaux précieux ou de vieux métaux payés en espèces, et, d'autre part, instaurait une interdiction de paiement en espèces pour l'achat de câbles de cuivre, et ce, dans le but de lutter contre les nombreux vols de cuivre. Dans la loi du 29 décembre 2010, les diamants n'ont pas été repris parmi les métaux précieux, les vieux métaux, etc.

Le durcissement de la réglementation proposé dans le projet de loi à l'examen consiste :

à étendre l'interdiction de paiement en espèces applicable aux câbles de cuivre aux métaux précieux et aux vieux métaux; et à

à ajouter le palladium à la liste des matières précieuses.

La nécessité de cette interdiction de paiement en espèces est tout d'abord apparue lorsqu'il a été constaté que de vastes opérations de blanchiment s'effectuaient par le biais de transactions utilisant l'or comme valeur d'échange. Cette interdiction s'est également imposée lorsque la CTIF et le SPF Économie ont constaté que depuis le renchérissement de l'or en 2012, d'énormes quantités d'or, sous forme de lingots, avaient été échangées contre de l'argent liquide.

L'interdiction totale de paiement en espèces pour les vieux métaux, les câbles de cuivre et les matières précieuses a été jugée justifiée au regard du risque accru de blanchiment d'argent et de recel manifestement posé par ces biens. Cette interdiction s'inscrit en outre dans le cadre du Plan national de sécurité 2016-2019 en ce qui concerne la criminalité contre les biens, dès lors qu'elle contribue à une approche intégrée de la lutte contre le recel et à une approche administrative ciblée des groupes d'auteurs itinérants grâce au renforcement du contrôle des commerces où des biens volés sont susceptibles d'être revendus » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2016-2017, DOC 54-2566/003, SS. 13-14).

In Bezug auf den einzigen Klagegrund

Was den ersten Teil betrifft

B.2. Im ersten Teil des einzigen Klagegrunds bemängeln die klagenden Parteien, dass mit der angefochtenen Bestimmung ein diskriminierender Behandlungsunterschied eingeführt werde zwischen einerseits den Gewerbetreibenden, die im Handel mit Altmetallen, Kupferkabeln oder Gütern, die wertvolle Stoffe enthalten, tätig sind, und andererseits den Gewerbetreibenden, die im Handel mit anderen Gütern und in einem Sektor tätig sind, in dem Barzahlungen häufig vorkommen. Gewerbetreibende, die zur ersten Kategorie gehörten, könnten die Geschäfte, die sie untereinander abschließen, nicht in bar begleichen und sie könnten, wenn sie Altmetalle oder Güter, die wertvolle Stoffe enthalten, von Verbrauchern kaufen, den Preis nur bis zu einem Betrag in Höhe von 500 EUR in bar zahlen. Hingegen könnten die Gewerbetreibenden, die zur zweiten Kategorie gehörten, die Geschäfte, die sie untereinander und mit Verbrauchern abschließen, bis zu einem Betrag von 3 000 EUR in bar zahlen.

B.3. Der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung schließt nicht aus, dass ein Behandlungsunterschied zwischen Kategorien von Personen eingeführt wird, soweit dieser Unterschied auf einem objektiven Kriterium beruht und in angemessener Weise gerechtfertigt ist.

Das Vorliegen einer solchen Rechtfertigung ist im Hinblick auf Zweck und Folgen der beanstandeten Maßnahme sowie auf die Art der einschlägigen Grundsätze zu beurteilen; es wird gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verstoßen, wenn feststeht, dass die eingesetzten Mittel in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen.

B.4.1. Der in B.2 beschriebene Behandlungsunterschied beruht auf der Art des Gutes, das Gegenstand der Transaktion ist. Ein solches Kriterium ist objektiv. Der Gerichtshof muss prüfen, ob es für die Zielsetzung der angefochtenen Bestimmung sachdienlich ist und ob es im Hinblick auf diese Zielsetzung verhältnismäßig ist.

B.4.2. Allgemein dient die Beschränkung der Nutzung von Bargeld dem legitimen Ziel der Verhinderung von Geldwäsche. Insbesondere « ist das vollständige Verbot von Barzahlungen eines Käufers von Altmetallen, Kupferkabeln oder Gütern, die wertvolle Stoffe enthalten, der kein Verbraucher ist, angesichts [des] in Bezug auf diese Gegenstände beobachteten erhöhten Risikos der Geldwäsche und der Hehlerei gerechtfertigt » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2016-2017, DOC 54-2566/001, S. 200).

B.5.1. Wenn der Gesetzgeber feststellt, dass in einem Wirtschaftssektor oder auf einem bestimmten Handelsmarkt ein besonders hohes Risiko von betrügerischen Transaktionen besteht oder dass er regelmäßig benutzt wird, um Erlöse aus illegalen Handlungen zu verheimlichen, obliegt es ihm, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um diese Phänomene zu bekämpfen.

B.5.2. Aus der in B.4.2 zitierten Begründung der angefochtenen Bestimmung und den Antworten des Ministers im Ausschuss der Kammer, die in B.1.3 wiedergegeben wurden, geht hervor, dass der Gesetzgeber der Ansicht war, dass Transaktionen über Altmetalle, Kupferkabel oder Güter, die wertvolle Stoffe enthalten, im Hinblick auf die Zielsetzung des Gesetzes ein höheres Risiko aufweisen als Transaktionen über andere Gegenstände. Das

Kriterium, auf dem der angeführte Behandlungsunterschied beruht, ist somit im Hinblick auf die Zielsetzung sachdienlich.

B.5.3. Im Übrigen kann der Umstand, dass andere Wirtschaftssektoren ebenfalls vom Phänomen der Geldwäsche aus illegalen Handlungen betroffen sein könnten, der angefochtenen Bestimmung nicht ihre Rechtfertigung entziehen. Der Gesetzgeber konnte nämlich vernünftigerweise davon ausgehen, dass strengere Maßnahmen ergriffen werden müssen, um dieses Phänomen in dem betroffenen Sektor zu bekämpfen, ohne jedoch den Anwendungsbereich der Bestimmung auf andere Sektoren auszudehnen, die im Hinblick auf das Risiko, dem er entgegenwirken wollte, andere Eigenschaften aufweisen.

B.6. Schließlich hat die angefochtene Bestimmung keine unverhältnismäßigen Folgen für die Gewerbetreibenden des betreffenden Sektors, die ihre Transaktionen nicht in bar bezahlen dürfen. Elektronische Zahlungsmittel oder Banküberweisungen sind zurzeit nämlich sehr verbreitet und können üblicherweise von Gewerbetreibenden und Verbrauchern verwendet werden, sodass verfügbare Alternativen zur Barzahlung bestehen.

B.7. Im Übrigen werden die Beschwerdegründe, mit denen bemängelt wird, dass die angefochtene Bestimmung erstens die Gewerbetreibenden des Sektors der Altmetalle und die Gewerbetreibenden des Sektors der Güter, die wertvolle Stoffe enthalten, zweitens die Gewerbetreibenden der Untersektoren der Güter, die Gold, Platin, Silber und Palladium enthalten, und drittens die « reisenden Käufer mit zweifelhafter Vergangenheit » und die « lokalen, seriösen und verlässlichen Geschäftsleute » ohne Rechtfertigung gleich behandeln würde, zum ersten Mal im Erwiderungsschriftsatz der klagenden Parteien vorgebracht. Sie sind als neue Klagegründe anzusehen und sind folglich unzulässig.

Was den zweiten Teil betrifft

B.8. Im zweiten Teil des einzigen Klagegrunds bemängeln die klagenden Parteien, dass die angefochtene Bestimmung gegen die Unternehmensfreiheit verstoße, die in Artikel 23 der Verfassung, in den Artikeln II.3 und II.4 des Wirtschaftsgesetzbuches und in Artikel 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sei.

B.9.1. Artikel 23 Absatz 3 Nr. 1 der Verfassung bestimmt:

« Diese Rechte umfassen insbesondere:

1. das Recht auf Arbeit und auf freie Wahl der Berufstätigkeit im Rahmen einer allgemeinen Beschäftigungspolitik, die unter anderem darauf ausgerichtet ist, einen Beschäftigungsstand zu gewährleisten, der so stabil und hoch wie möglich ist, das Recht auf gerechte Arbeitsbedingungen und gerechte Entlohnung sowie das Recht auf Information, Konsultation und kollektive Verhandlungen ».

Diese Bestimmung erwähnt das Recht auf freie Wahl der Berufstätigkeit unter den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten.

B.9.2. Aus den Vorarbeiten zu Artikel 23 der Verfassung geht hervor, dass der Verfassungsgeber die Handels- und Gewerbefreiheit oder die Unternehmensfreiheit nicht in den Begriffen « Recht auf Arbeit » und « freie Wahl der Berufstätigkeit » verankern wollte (*Parl. Dok.*, Senat, Sondersitzungsperiode 1991-1992, Nr. 100-2/3°, S. 15; Nr. 100-2/4°, SS. 93 bis 99; Nr. 100-2/9°, SS. 3 bis 10). Das gleiche Konzept geht auch aus dem Einreichen verschiedener Vorschläge zur « Revision von Artikel 23 Absatz 3 der Verfassung zwecks Ergänzung um eine Nr. 6 zur Wahrung der Handels- und Gewerbefreiheit » hervor (*Parl. Dok.*, Senat, 2006-2007, Nr. 3-1930/1; Senat, Sondersitzungsperiode 2010, Nr. 5-19/1; Kammer, 2014-2015, DOC 54-0581/001).

B.10.1. Das Gesetz vom 28. Februar 2013, das Artikel II.3 des Wirtschaftsgesetzbuches eingeführt hat, hat das so genannte d'Allarde-Dekret vom 2.-17. März 1791 aufgehoben. Dieses Dekret, das die Handels- und Gewerbefreiheit gewährleistete, hat der Gerichtshof mehrmals in seine Prüfung anhand der Artikel 10 und 11 der Verfassung einbezogen.

B.10.2. Die Unternehmensfreiheit im Sinne von Artikel II.3 des Wirtschaftsgesetzbuches ist « unter Achtung der in Belgien geltenden internationalen Verträge, des allgemeinen rechtlichen Rahmens der Wirtschaftsunion und der Währungseinheit, so wie er durch oder aufgrund der internationalen Verträge und des Gesetzes festgelegt ist » (Artikel II.4 desselben Gesetzbuches) auszuüben.

Die Unternehmensfreiheit ist also in Verbindung mit den anwendbaren Bestimmungen des Rechts der Europäischen Union zu betrachten, sowie mit Artikel 6 § 1 VI Absatz 3 des

Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen, anhand dessen der Gerichtshof - als Regel der Zuständigkeitsverteilung - eine direkte Prüfung vornehmen darf.

Schließlich wird die Unternehmensfreiheit ebenfalls durch Artikel 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union gewährleistet.

B.10.3. Der Gerichtshof hat die angefochtenen Bestimmungen also anhand der Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit der Unternehmensfreiheit zu prüfen.

B.11. Die Unternehmensfreiheit kann nicht als eine absolute Freiheit angesehen werden. Sie verhindert nicht, dass der zuständige Gesetzgeber die Wirtschaftstätigkeit von Personen und Unternehmen regelt. Der Gesetzgeber würde nur unvernünftig auftreten, wenn er die Unternehmensfreiheit einschränken würde, ohne dass dies in irgendeiner Weise notwendig wäre oder wenn diese Einschränkung dem angestrebten Ziel gegenüber unverhältnismäßig wäre.

B.12.1. Wie in B.4.2 erwähnt, ist die angefochtene Bestimmung durch die Zielsetzung gerechtfertigt, die Geldwäsche und die Hehlerei zu bekämpfen.

B.12.2. Wäre man der Annahme, dass das Verbot von Barzahlungen bei Käufen von Altmetallen, Kupferkabeln oder Gütern, die wertvolle Stoffe enthalten, durch Gewerbetreibende einen Verstoß gegen die Unternehmensfreiheit darstellen würde, so wäre dieser Verstoß ebenfalls aus den in B.5.2 und B.6 dargelegten Gründen durch die vorerwähnte Zielsetzung vernünftig gerechtfertigt.

Was den dritten Teil betrifft

B.13. Im dritten Teil des einzigen Klagegrunds bemängeln die klagenden Parteien, dass die angefochtene Bestimmung auf ungerechtfertigte Weise das Eigentumsrecht verletze, so wie es durch Artikel 16 der Verfassung, durch Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention und durch Artikel 17 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union garantiert werde.

B.14. Die angefochtene Bestimmung hat weder einen Eigentumsentzug noch einen Entzug der erwähnten Güter noch des Bargeldes zur Folge, das den Gewerbetreibenden des betreffenden Sektors gehört. Sie beinhaltet auch keine Beschränkung der freien Nutzung dieser Güter, da es den betreffenden Gewerbetreibenden frei steht, das Bargeld, das sie besitzen, auf ein Bankkonto einzuzahlen und ihre Geschäfte durch Geldbewegungen von diesem Konto zu bezahlen.

Im Übrigen legen die klagenden Parteien nicht dar, inwiefern das Verbot, die in der angefochtenen Bestimmung erwähnten Transaktionen in bar zu begleichen, das Eigentumsrecht der Gewerbetreibenden des betreffenden Sektors verletzen würde.

B.15. Keiner der Teile des einzigen Klagegrunds ist begründet.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

weist die Klage zurück.

Erlassen in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 17. Oktober 2019.

Der Kanzler,

Der Präsident,

F. Meersschaut

F. Daoût