

Geschäftsverzeichnisnr. 1962
Urteil Nr. 95/2000 vom 13. Juli 2000

URTEILSAUSZUG

In Sachen: Präjudizielle Frage in bezug auf die Artikel 267 ff. des königlichen Erlasses vom 18. Juli 1977 zur Koordinierung der allgemeinen Bestimmungen in bezug auf Zoll und Akzisen, gestellt vom Gericht erster Instanz Antwerpen.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden G. De Baets und M. Melchior, und den Richtern H. Boel, P. Martens, J. Delruelle, H. Coremans und R. Henneuse, unter Assistenz des Kanzlers L. Potoms, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden G. De Baets,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. *Gegenstand der präjudiziellen Frage*

In seinem Urteil vom 3. April 2000 in Sachen des Finanzministeriums gegen M. Krumphanzl, dessen Ausfertigung am 4. Mai 2000 in der Kanzlei des Schiedshofes eingegangen ist, hat das Gericht erster Instanz Antwerpen folgende präjudizielle Frage gestellt:

« ob die Artikel 267 ff., d.h. Kapitel XXV des allgemeinen Zoll- und Akzisengesetzes vom 18. Juli 1977 gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstoßen, indem die Strafverfolgung und das Strafverfahren in bezug auf Zoll und Akzisen, im Gegensatz zur Strafverfolgung und zum Strafverfahren im allgemeinen, dem Beschuldigten in seinem Verhältnis zur Verwaltung keine Unabhängigkeit gewährleisten, da die Zoll- und Akzisenverwaltung auftritt als

- Untersuchungsführer,
- gleichzeitig als verfolgende Partei,
- und zum Überfluß als Betroffene, Empfängerin von Gebühren, die im Falle einer Verurteilung von der verfolgten Partei zu entrichten sind ».

(...)

IV. *In rechtlicher Beziehung*

(...)

B.1. Die präjudizielle Frage bezieht sich auf die Vereinbarkeit der Artikel 267 bis 285 - d.h. Kapitel XXV - des königlichen Erlasses vom 18. Juli 1977 zur Koordinierung der allgemeinen Bestimmungen in bezug auf Zoll und Akzisen (nachstehend AZAG genannt) mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung.

In seinem Urteil Nr. 40/2000 vom 6. April 2000, das im *Belgischen Staatsblatt* vom 11. Mai 2000 (zweite Ausgabe) veröffentlicht wurde, hat der Hof bereits über ähnliche präjudizielle Fragen in bezug auf dieselben Bestimmungen befunden.

Der Hof urteilt, daß die nunmehr vorliegende Frage keiner anderslautenden Antwort bedarf.

B.2.1. Die Bestimmungen des Kapitels XXV des AZAG dienen dazu, einerseits die Art und Weise zu bestimmen, in der Verstöße gegen die Zoll- und Akzisengesetzgebung festgestellt werden und zur Beschlagnahme übergegangen wird (Artikel 267 bis 278) und andererseits, die Art und Weise zu bestimmen, in der Verstöße auf zivilrechtlicher und strafrechtlicher Ebene verfolgt und entschieden werden (Artikel 279 bis 285).

B.2.2. Diese Bestimmungen lassen der Verweisungsentscheidung zufolge die Frage nach ihrer Vereinbarkeit mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung entstehen, nun, da mit der Strafverfolgung und dem Strafverfahren bezüglich Zoll- und Akzisenvergehen nicht die gleichen Unabhängigkeitsgarantien verbunden wären wie im gemeinen Recht, weil die Zoll- und Akzisenverwaltung als untersuchende und verfolgende Behörde und als beteiligte Partei auftritt.

B.3.1. Der Gesetzgeber beabsichtigte mit den beanstandeten Bestimmungen als Teil der Regelung zur Eintreibung von Zöllen und Akzisen, ein eigenes System für strafrechtliche Ermittlung und Verfolgung zu entwickeln, um den Umfang und die Häufigkeit des Betrugs zu bekämpfen in dieser besonders technischen und grenzüberschreitenden Materie, die heute weitgehend durch eine umfassende europäische Rechtsetzung geregelt wird.

B.3.2. Wenn es richtig ist, daß der Gesetzgeber mit seinen Maßnahmen beabsichtigt, Mißbräuche auf dem Gebiet des Zolls und der Akzisen wirksamer zu untersuchen und zu verfolgen, dann ist der Umstand, daß ähnliche, in anderen Steuerangelegenheiten mit Strafe belegte Mißbräuche einer anderen Betrachtungsweise unterzogen werden, als solcher nicht geeignet, diesen Maßnahmen ihre Rechtfertigung zu entziehen.

B.4. Es muß jedoch untersucht werden, ob die beanstandeten Bestimmungen nicht bezüglich der Unabhängigkeit der untersuchenden und verfolgenden Behörde zu einer Diskriminierung führen zwischen einerseits den Personen, die beschuldigt werden von in der Zoll- und Akzisengesetzgebung unter Strafe gestellten Vergehen und andererseits den Personen, die beschuldigt werden von im allgemeinen Strafrecht unter Strafe gestellten Vergehen.

B.5. Zu diesem Zweck untersucht der Hof jede der drei Eigenschaften, in denen der Verweisungsentscheidung zufolge die Zoll- und Akzisenverwaltung auftritt, nämlich als untersuchende und verfolgende Behörde sowie als beteiligte Partei.

Die Zoll- und Akzisenverwaltung als untersuchende Behörde (Artikel 267 bis 278 des AZAG)

B.6.1. Den Beamten der Zoll- und Akzisenverwaltung stehen für die Ermittlung und Untersuchung der Verstöße gegen die Zoll- und Akzisengesetzgebung umfassende Befugnisse zur Verfügung.

B.6.2. Allerdings liegen nicht allen Befugnissen dieser Beamten die dem Hof zur Überprüfung vorgelegten Bestimmungen zugrunde. So fallen die Bestimmungen u.a. der Kapitel XVIII (« Bewachung und Verschuß »), XX (« Durchsuchung und Erfassung »), XXI (« Sonderbestimmungen über Durchsuchung und Erfassung bezüglich der Akzisen ») und XXII (« Kontrollmaßnahmen ») nicht in den Überprüfungsbereich des Hofes.

B.6.3. Der Hof, der in einem präjudiziellen Verfahren nur über Normen befinden kann, deren Überprüfung durch den Verweisungsrichter von ihm verlangt wurde, beschränkt seine Untersuchung auf die Artikel 267 bis 278 des AZAG.

B.7. Diese Bestimmungen enthalten Vorschriften, die sich einerseits auf die Protokolle (Artikel 267 bis 272) beziehen und andererseits auf die Beschlagnahmen (Artikel 273 bis 278) beziehen.

B.8.1. Hinsichtlich der Protokolle wird festgelegt, daß sie von mindestens zwei befugten Personen aufgenommen werden müssen (Artikel 267), welche Angaben sie enthalten müssen (Artikel 268), wann sie aufgenommen werden können (Artikel 269) und wer davon Mitteilung erhält, u.a. der Zuwiderhandelnde (Artikel 270). Des weiteren bestimmt Artikel 271, daß dem Zuwiderhandelnden im Falle seiner Anwesenheit bei der Beschlagnahme angeboten werden wird, ebenfalls der Protokollaufnahme beizuwohnen und, falls er es wünscht, das Protokoll zu unterschreiben und unmittelbar eine Abschrift davon zu erhalten. Im Falle seiner Abwesenheit wird dem Zuwiderhandelnden eine Abschrift des Protokolls mit einem bei der Post aufgegeben Einschreibebrief zugesandt.

Diese Artikel dienen hauptsächlich dazu, Modalitäten für die Aufnahme der auf die Verstöße gegen die Zoll- und Akzisengesetzgebung sich beziehenden Protokolle vorzusehen und die Art und Weise festzulegen, in der darüber Mitteilung erfolgen muß, insbesondere an den Zuwiderhandelnden.

B.8.2. Der Hof sieht nicht ein, inwiefern diese Vorgehensweise für diejenigen diskriminierend sein könnte, zu deren Lasten ein Protokoll wegen eines Zoll- und Akzisenvergehens aufgenommen wird. Diese Bestimmungen räumen ihnen hingegen etliche Garantien ein, denn die Protokolle werden von mindestens zwei dazu befugten Personen aufgenommen und die Zuwiderhandelnden erhalten davon die erforderliche Mitteilung.

B.9.1. Laut Artikel 272 des AZAG sind die Protokolle von einer besonderen gesetzlichen Beweiskraft, die eine Ausnahme von der allgemeinen Regel darstellt, der zufolge ein Protokoll als reine Information gilt. Dieser Artikel stellt eine Ausnahme dar von der freien Beweisführung in Strafsachen, der zufolge der Richter nach eigener Überzeugung die Beweiskraft eines bestimmten Elements beurteilt. Der Hof muß untersuchen, ob es für den daraus sich ergebenden Behandlungsunterschied eine vernünftige Rechtfertigung gibt und ob die Rechte des Angeklagten nicht unverhältnismäßig eingeschränkt werden.

B.9.2. Die Feststellung von Verstößen gegen die Zoll- und Akzisengesetzgebung wird oft durch die Mobilität der den Zöllen und Akzisen unterliegenden Güter erschwert. Die daraus sich ergebende Schwierigkeit der Beweisführung kann weitgehend abgebaut werden, indem man der Feststellung von Fakten durch dazu bezeichnete, qualifizierte Personen (Artikel 267) eine besondere Glaubwürdigkeit einräumt.

B.9.3. Unter Berücksichtigung der *ratio legis* von Artikel 272 des AZAG muß hervorgehoben werden, daß die besondere gesetzliche Beweiskraft sich nur auf das materielle Element des Vergehens bezieht und nicht auf seine anderen Bestandteile; sie gilt nur in Verbindung mit den persönlich von den Protokollbeamten aufgenommenen Feststellungen.

Überdies darf, gemäß der Rechtsprechung des Kassationshofes, bezüglich dieser Protokolle mit besonderer gesetzlicher Beweiskraft der Gegenbeweis mit Hilfe aller durch den Richter zu beurteilenden Beweismittel erbracht werden.

B.9.4. Folglich ist die in Artikel 272 den Protokollen eingeräumte Beweiskraft nicht unverhältnismäßig zu den in B.3.1 abgefaßten Zielsetzungen.

B.10.1. Die Artikel 273 bis 278 des AZAG beziehen sich auf die Beschlagnahmen. Diesbezüglich wird festgelegt, wohin die beschlagnahmten Güter gebracht werden müssen (Artikel 273), welche Güter beschlagnahmt werden können, nämlich nur jene, die « bei den strafbaren Handlungen eingesetzt wurden » (Artikel 274), wie die beschlagnahmten Güter gegen Hinterlegung einer ausreichenden Bürgschaft zurückgegeben werden können und in welchen Fällen die Aufhebung verweigert werden kann (Artikel 275). Artikel 276 regelt die Art und Weise des Verkaufs der beschlagnahmten Güter: Sie können nicht verkauft werden, bevor nicht das Einziehungsurteil ergangen ist, es sei denn, es handelt sich um leichtverderbliche Waren (§ 1) oder es geht um Tiere, die zu Lasten Unbekannter beschlagnahmt worden sind, oder die von der Beschlagnahme betroffene Person weigert sich, eine Bürgschaft für die Unterhaltskosten zu hinterlegen (§ 2); der Steuereinnahmer, der in Zuwiderhandlung gegen diese Bestimmungen den Verkauf einleitet, ist persönlich für die Folgen haftbar (§ 3); der Verkauf beschlagnahmter Güter muß im Rahmen einer öffentlichen Versteigerung stattfinden (§ 4). Artikel 277 bezieht sich auf zwei Fälle, in denen die Beschlagnahme von Gütern gültig sein wird « ohne Urteil », nämlich wenn es sich um Beschlagnahmen zu Lasten Unbekannter (§ 1) und um Beschlagnahmen von Gütern mit geringem Wert handelt (§ 2). Schließlich sieht Artikel 278 die Regelung des Ersatzes des durch « unkorrekte Beschlagnahmen » verursachten Schadens vor.

B.10.2. Die Beschlagnahme von Gütern ist in der Regel eine rein Sicherungsmaßnahme.

Insoweit die obengenannten Bestimmungen Regeln festlegen, denen zufolge Beschlagnahme durch Beamte der Zoll- und Akzisenverwaltung vorgenommen werden kann, weichen sie im wesentlichen nicht von den im Strafgesetzbuch und im Strafprozeßgesetzbuch enthaltenen Grundsätzen ab, so daß nicht einzusehen ist, in welcher Hinsicht sie diskriminierend sein könnten.

Übrigens sind für die von der Beschlagnahme betroffene Person in diesen Regeln ebenfalls eine Reihe von Garantien enthalten, denn sie sehen eine Beschränkung auf bestimmte Güter, die beschlagnahmt werden können, vor, sowie die Möglichkeit, ggf. Aufhebung gegen Hinterlegung einer Bürgschaft eingeräumt zu bekommen, und sie machen den Verkauf der beschlagnahmten Güter grundsätzlich abhängig von einer richterlichen Einziehungsentscheidung und sichern diesen Verkauf durch eine Reihe von Garantien ab.

B.10.3. Artikel 277 des AZAG sieht allerdings die Möglichkeit einer «Beschlagnahme von Gütern [...] ohne Urteil » vor.

Insoweit sie eine Einzugserklärung ohne richterliche Entscheidung nach sich zieht, ist diese Maßnahme grundsätzlich ungerechtfertigt.

Im vorliegenden Fall ist das Anwendungsgebiet dieser Maßnahme jedoch auf einerseits die Beschlagnahme zu Lasten Unbekannter beschränkt und andererseits auf die Beschlagnahme zu Lasten bekannter Personen, insoweit der Wert der Güter gering ist, d.h. heute zehntausend Franken nicht überschreitet. In Anbetracht dieses eingeschränkten Anwendungsgebietes der Maßnahme kann davon ausgegangen werden, daß die in Artikel 277 des AZAG aufgeführten Beschlagnahmen nicht unverhältnismäßig sind zu dem angestrebten, in B.3.1 abgefaßten Ziel.

B.11. Aus dem Vorhergehenden wird ersichtlich, daß die Aufgaben, die den Beamten der Zoll- und Akzisenverwaltung im Rahmen der Ermittlung bei Zoll- und Akzisenvergehen kraft der Artikel 267 bis 278 des AZAG obliegen, mehr mit den Aufgaben gemeinsam haben, die in einer gemeinrechtlichen Voruntersuchung (geführt unter Leitung des Prokurators des Königs) durchgeführt werden, als mit den Aufgaben, die in einer gerichtlichen Untersuchung (geführt unter Leitung des Untersuchungsrichters) wahrgenommen werden.

Hieraus folgt, daß die vom gemeinen Recht abweichenden Gesetzesbestimmungen nicht unverhältnismäßig sind zu der in B.3.1 dargelegten Zielsetzung.

B.12. Bezüglich der Artikel 267 bis 278 des AZAG muß die präjudizielle Frage verneinend beantwortet werden.

Die Zoll- und Akzisenverwaltung als verfolgende Behörde (Artikel 279 bis 285 des AZAG)

B.13.1. Die Verfolgung und Entscheidung der Zoll- und Akzisenvergehen werden durch die Artikel 280 bis 285 des AZAG geregelt (Artikel 279).

B.13.2. Die Klagen rein ziviler Art werden gemäß den Regeln des Gerichtsgesetzbuches bezüglich Zuständigkeit und Verfahren entschieden (Artikel 280).

B.13.3. Die Vergehen und die gleichzeitig eingereichten Zivilklagen werden vor den Strafgerichten verfolgt, die den gewöhnlichen Regeln zufolge zuständig sind, und gemäß dem Strafprozeßgesetzbuch behandelt (Artikel 282 und 283).

Der Strafrichter, bei dem eine öffentliche Klage anhängig gemacht worden ist, muß auch über die Zivilklage urteilen (Artikel 283).

B.13.4. Hinsichtlich der Strafverfolgung steht das Initiativrecht zur Verfolgung von Zoll- und Akzisenvergehen nicht der Staatsanwaltschaft zu, sondern der Zoll- und Akzisenverwaltung (Artikel 281).

Dabei muß folgende Unterscheidung vorgenommen werden:

- Die Verwaltung führt die Strafverfolgung nur hinsichtlich der Zollvergehen durch, die lediglich mit Vermögensstrafen (Bußen, Einzugserklärungen, Schließung von Fabriken oder Werkstätten) bestraft werden; die Staatsanwaltschaft muß allerdings angehört werden (Artikel 281 § 2).

- Bezüglich der Zollvergehen, die außer mit Vermögensstrafen auch mit einer Hauptgefängnisstrafe bestraft werden, wird die Strafverfolgung gleichzeitig durch die Verwaltung und durch die Staatsanwaltschaft durchgeführt, mit der Maßgabe, daß nur die Staatsanwaltschaft eine Hauptgefängnisstrafe beantragen kann; die Staatsanwaltschaft kann aber nur dann in Aktion treten, wenn die Verwaltung die Initiative zur Strafverfolgung ergriffen hat (Artikel 281 § 3).

B.14. Aus diesen Bestimmungen wird ersichtlich, daß der Zoll- und Akzisenverwaltung umfassende Befugnisse u.a. auf dem Gebiet der Durchführung der Strafverfolgung zur Verfügung stehen. Sie hat diesbezüglich das Initiativrecht, mit der Maßgabe, daß die Staatsanwaltschaft ggf. in

die Durchführung der Strafverfolgung mit einbezogen werden muß, entweder indem sie ein Gutachten erstellt oder indem sie eine Hauptgefängnisstrafe beantragt.

B.15. Um festzustellen, ob diese Regelung im Vergleich zu der im gewöhnlichen Strafprozeßrecht geltenden Regelung hinsichtlich derjenigen diskriminierend ist, die eines Zollvergehens beschuldigt werden, muß untersucht werden, wie Unabhängigkeitsgarantien hinsichtlich der Staatsanwälte einerseits und der Verwaltungsbeamten andererseits gewährleistet werden.

B.16. Im Gegensatz zu den Richtern haben die Staatsanwälte keine rechtsprechende Befugnis; sie erfüllen die Pflichten ihres Amtes bei den Höfen und Gerichten, um eine korrekte Anwendung des Gesetzes zu beantragen und um die Erfordernisse der öffentlichen Ordnung und einer guten Rechtspflege zu verteidigen. In ihren Artikeln 40 und 153 hat die Verfassung selbst die Grundlage für das Statut und die Organisation der Staatsanwaltschaft gelegt. Dieses Statut und diese Organisation kennzeichnen sich nämlich durch die Beziehungen hierarchischer Art zwischen den Staatsanwälten.

B.17.1. Hinsichtlich der föderalen Beamten, zu denen die Beamten der Zoll- und Akzisenverwaltung gehören, bestimmt Artikel 107 Absatz 2 der Verfassung:

« [Der König] ernennt die Beamten der allgemeinen Verwaltung und der auswärtigen Beziehungen, vorbehaltlich der durch die Gesetze festgelegten Ausnahmen. »

B.17.2. Der königliche Erlaß vom 2. Oktober 1937 zur Festlegung des Statuts der Staatsbediensteten enthält in Teil II eine Aufzählung von « Rechten und Pflichten ». Jede Zuwiderhandlung gegen eine Anzahl dieser Bestimmungen wird, unbeschadet der Anwendung der Strafgesetze, mit Disziplinarstrafen bestraft.

B.18.1. Artikel 151 § 1 zweiter Satz der Verfassung bestimmt seinerseits:

«Die Staatsanwaltschaft ist unabhängig in der Durchführung individueller Ermittlungen und Verfolgungen, unbeschadet des Rechts des zuständigen Ministers, Verfolgungen anzuordnen und zwingende Richtlinien für die Kriminalpolitik, einschließlich im Bereich der Ermittlungs- und Verfolgungspolitik, festzulegen. »

Kraft dieser Bestimmung hat die Staatsanwaltschaft auf dem Gebiet der individuellen Verfolgung das Recht auf eine Unabhängigkeit, die keine einzige vergleichbare Bestimmung den Verwaltungsbeamten gewährleistet. Es gibt somit einen Unterschied zwischen den beiden Kategorien von Beamten, die mit der strafrechtlichen Verfolgung betraut sind.

B.18.2. Die unterschiedliche Rechtsposition der verfolgenden Parteien führt jedoch nicht zu einem ungerechtfertigten Behandlungsunterschied zwischen den verfolgten Personen. Unter Berücksichtigung der Tatsache, daß die Streitfälle durch den Strafrichter, der alle Unabhängigkeits- und Unparteilichkeitsgarantien bietet, entschieden werden, ist es wegen des spezifischen Charakters der in B.3.1 angeführten Angelegenheit nicht deutlich unverhältnismäßig zu den angestrebten Zielsetzungen, die Verfolgung einer spezialisierten Verwaltung zu überlassen, selbst wenn diese nicht über die gleiche Unabhängigkeit wie die Staatsanwaltschaft verfügt.

B.19. Aus dem Vorhergehenden folgt, daß bezüglich der Artikel 279 bis 285 des AZAG die präjudizielle Frage verneinend beantwortet werden muß.

B.20. In der Verweisungsentscheidung wird die Frage gestellt, ob die Bestimmungen von Kapitel XXV des AZAG wohl ausreichende Unabhängigkeitsgarantien bieten, nun da die Zoll- und Akzisenverwaltung auch als «beteiligte Partei, Begünstigte der durch die verfolgte Partei zu entrichtenden Steuer » auftritt.

B.21. Keine einzige der zur Überprüfung vorgelegten Bestimmungen von Kapitel XXV des AZAG bezieht sich auf die Zoll- und Akzisenverwaltung in ihrer Eigenschaft als Behörde, der die geschuldeten Abgaben überwiesen werden müssen.

Aus diesen Bestimmungen wird ebensowenig ersichtlich, worin das eigene finanzielle Interesse dieser Verwaltung an ihrem Auftreten bestehen würde. Der einzige Umstand, daß die Verwaltung die Eintreibung geschuldeter Zölle und Akzisen und somit auch damit zusammenhängender Bußen

erstrebt - nicht für eigene Rechnung, sondern zugunsten der Staatskasse und ggf. der Europäischen Union -, reicht nicht aus, sie als « beteiligte und begünstigte Partei » zu bezeichnen.

B.22. Die präjudizielle Frage bezüglich der Bestimmungen von Kapitel XXV des AZAG ist verneinend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Die Artikel 267 bis 285 des königlichen Erlasses vom 18. Juli 1977 zur Koordinierung der allgemeinen Bestimmungen in bezug auf Zoll und Akzisen verstoßen nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, insoweit sie in bezug auf Zoll und Akzisen eine Strafverfolgungs- und Strafverfahrensregelung vorsehen, die sich von der gemeinen Strafverfolgungs- und Strafverfahrensregelung unterscheidet, indem die Zoll- und Akzisenverwaltung gleichzeitig als mit der Untersuchung beauftragte Behörde und als verfolgende Behörde auftritt.

Verkündet in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 13. Juli 2000.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) L. Potoms

(gez.) G. De Baets