

Geschäftsverzeichnissnr. 6696
Entscheid Nr. 124/2018 vom 4. Oktober 2018

ENTSCHEID

In Sachen: Klage auf Nichtigkeitklärung von Kapitel 3 von Titel 3 des Programmgesetzes vom 25. Dezember 2016 (Artikel 51 bis 58 über die Verbesserung der Beitreibung von Zoll- und Akzisenschulden und strafrechtlichen Geldbußen), erhoben von der « ING Lease Belgium » AG und anderen.

Der Verfassungsgerichtshof,

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

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Klage und Verfahren*

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 27. Juni 2017 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 28. Juni 2017 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung von Kapitel 3 von Titel 3 des Programmgesetzes vom 25. Dezember 2016 (Artikel 51 bis 58 über die Verbesserung der Beitreibung von Zoll- und Akzisenschulden und strafrechtlichen Geldbußen), veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 29. Dezember 2016, zweite Ausgabe: die « ING Lease Belgium » AG, die « ES-Finance » AG, die « Axus » AG, die « D'Ieteren Lease » AG, die VoG « Belgische Leasevereniging – Association Belge de Leasing » und die VoG « Renta », unterstützt und vertreten durch RA F. Vandendriessche und RA A. Peytchev, in Brüssel zugelassen.

Der Ministerrat, unterstützt und vertreten durch J. De Vleeschouwer, Berater beim FÖD Finanzen, hat einen Schriftsatz eingereicht, die klagenden Parteien haben einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht und der Ministerrat hat auch einen Gegenerwidierungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 16. Mai 2018 hat der Gerichtshof nach Anhörung der referierenden Richter E. Derycke und P. Nihoul 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 6. Juni 2018 geschlossen und die Rechtssache zur Beratung gestellt wird.

Da keine Sitzung beantragt wurde, wurde die Rechtssache am 6. Juni 2018 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*

(...)

B.1.1. Die klagenden Parteien beantragen die Nichtigerklärung des Kapitels 3 (« Verbesserung der Beitreibung von Zoll- und Akzisenschulden und strafrechtlichen Geldbußen ») von Titel 3 des Programmgesetzes vom 25. Dezember 2016. Durch die angefochtenen Bestimmungen soll der Anwendungsbereich des Gesetzes vom 17. Juni 2013 zur Einführung einer besseren Beitreibung von strafrechtlichen Geldbußen (im Folgenden: Gesetz vom 17. Juni 2013, aufgehoben durch den angefochtenen Artikel 56) erweitert und das Verfahren abgeändert werden.

B.1.2. Das vorerwähnte Kapitel 3 umfasst die Artikel 51 bis 58 und bestimmt:

« Art. 51. Für die Anwendung des vorliegenden Kapitels versteht man unter Geldsummen:

1. alle sicheren und vollstreckbaren Zoll- und Akzisen schulden,

2. alle Geldsummen, die durch eine vollstreckbar gewordene Zahlungsaufforderung, wie in Artikel 65/1 § 1 des Gesetzes vom 16. März 1968 über die Straßenverkehrspolizei erwähnt, oder eine formell rechtskräftig gewordene strafrechtliche Entscheidung auferlegt worden sind.

Art. 52. Wird von den Beamten der Generalverwaltung Zoll und Akzisen während einer Kontrolle auf öffentlicher Straße die Nichtzahlung der in Artikel 51 erwähnten Geldsummen zu Lasten des Fahrzeugeigentümers oder zu Lasten der als Inhaber des Nummernschilds des Fahrzeugs gemeldeten Person festgestellt, muss der Fahrer diesen Beamten zum Zeitpunkt der Feststellung die Geldsummen zahlen.

Die in Absatz 1 erwähnten Beamten sind befugt, unter Berücksichtigung der Zielsetzungen des vorliegenden Kapitels den Fahrer des Fahrzeugs zu identifizieren.

Art. 53. Bei Nichtzahlung der in Artikel 51 erwähnten Geldsummen kann das Fahrzeug von den Beamten der Generalverwaltung Zoll und Akzisen beschlagnahmt werden.

Der Bescheid über die Beschlagnahme wird innerhalb zweier Werktagen an die Adresse des auf der Zulassungsbescheinigung erwähnten Inhabers gesandt. Ist der Fahrer Inhaber des Nummernschilds, kann ihm der Bescheid über die Beschlagnahme sofort ausgehändigt werden.

Es wird davon ausgegangen, dass der Inhaber des Nummernschilds des Fahrzeugs den Bescheid über die Beschlagnahme am dritten Werktag nach der Versendung erhalten hat.

Der Inhaber des Nummernschilds des Fahrzeugs ist verpflichtet, dem Fahrzeugeigentümer den Bescheid über die Beschlagnahme unverzüglich zu übermitteln, und ist hinsichtlich dieses Eigentümers für jeglichen Schaden haftbar, der durch die Nichteinhaltung beziehungsweise die verspätete Einhaltung dieser Verpflichtung verursacht wird.

Der Bescheid über die Beschlagnahme entspricht dem Muster in der Anlage und wird als Original und Abschrift erstellt.

Das Fahrzeug wird auf Kosten und Risiko des Eigentümers oder der als Inhaber des Nummernschilds des Fahrzeugs gemeldeten Person beschlagnahmt.

Die Beschlagnahme wird frühestens am Tag der vollständigen Zahlung der in Artikel 51 erwähnten Geldsummen, zuzüglich der Kosten der Beschlagnahme, einschließlich Abschleppkosten und Kosten für die Verwahrung des Fahrzeugs, an den zuständigen Einnehmer aufgehoben.

Art. 54. Wenn die Geldsummen und Kosten nicht binnen zehn Werktagen nach dem Datum der Aushändigung beziehungsweise des Erhalts des Bescheids über die Beschlagnahme an den zuständigen Einnehmer gezahlt worden sind, kann dieser den Verkauf des Fahrzeugs vornehmen lassen.

Art. 55. Die Anrechnung des Erlöses aus dem Verkauf des Fahrzeugs erfolgt zuerst auf die Zolleschulden, dann auf die Kosten des Verkaufs und der Beschlagnahme, danach auf die Akziseschulden und schließlich auf die in Artikel 51 Nr. 2 erwähnten Geldsummen, unbeschadet der Anwendung von Artikel 49 Absatz 2 des Strafgesetzbuches und Artikel 29 letzter Absatz des Gesetzes vom 1. August 1985 zur Festlegung steuerrechtlicher und anderer Bestimmungen.

Eventuelle Restbeträge werden dem Inhaber des Nummernschilds des Fahrzeugs oder dem ehemaligen Fahrzeugeigentümer erstattet.

Art. 56. Das Gesetz vom 17. Juni 2013 zur Einführung einer besseren Beitreibung von strafrechtlichen Geldbußen wird aufgehoben.

Art. 57. Wird ein Fahrzeug vor dem Inkrafttreten des vorliegenden Kapitels gemäß Artikel 2 § 2 des Gesetzes vom 17. Juni 2013 zur Einführung einer besseren Beitreibung von strafrechtlichen Geldbußen stillgelegt, wird das Verfahren gemäß den zum Zeitpunkt dieser Stilllegung geltenden Bestimmungen abgewickelt.

Art. 58. Vorliegendes Kapitel tritt am 1. Januar 2017 in Kraft ».

B.2.1. Wie der Titel des angefochtenen Kapitels 3 zum Ausdruck bringt, haben die angefochtenen Bestimmungen die Verbesserung der Beitreibung von sicheren und vollstreckbaren Zoll- und Akziseschulden und strafrechtlichen Geldbußen zum Ziel. In den Vorarbeiten heißt es:

« [les] fonctionnaires de l'Administration Générale des Douanes et Accises qui, lors d'un contrôle sur la voie publique, détectent un véhicule dont le propriétaire ou le titulaire de la plaque d'immatriculation du véhicule est redevable d'amendes pénales et de dettes de douanes et accises, [se voient offrir] la possibilité de saisir ce véhicule sans devoir demander d'abord à cet effet l'autorisation du juge des saisies.

La procédure d'immobilisation telle que prévue par la loi du 17 juin 2013 est relativement lourde et peut entraîner des frais de remorquage et de stockage élevés. Il convient dès lors que les fonctionnaires de l'Administration Générale des Douanes et Accises puissent procéder immédiatement à la saisie du véhicule. Lorsque les dettes ne sont pas ensuite payées dans un certain délai, le receveur compétent peut procéder à la vente du véhicule » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2208/001, p. 35).

B.2.2. Die angefochtenen Bestimmungen des Programmgesetzes vom 25. Dezember 2016 gestalten das Gesetz vom 17. Juni 2013 von Grund auf neu.

Einerseits wird der Anwendungsbereich *ratione materiae* auf alle sicheren und vollstreckbaren Zoll- und Akzisenschulden und alle Geldsummen erweitert, die durch eine vollstreckbar gewordene Zahlungsaufforderung, wie in Artikel 65/1 § 1 des Gesetzes vom 16. März 1968 über die Straßenverkehrspolizei erwähnt, oder eine formell rechtskräftig gewordene strafrechtliche Entscheidung auferlegt werden (Artikel 51).

Andererseits wird der Anwendungsbereich *ratione personae* durch die Einführung einer « Art von Nummernschildhaftung » erweitert (*Parl. Dok.*, Kammer, 2016-2017, DOC 54-2208/001, S. 36). Folglich wird der Anwendungsbereich des Gesetzes nicht mehr beschränkt auf den Eigentümer eines Fahrzeugs, der der Schuldner von nicht gezahlten Geldsummen ist, sondern erweitert auf den Inhaber des Nummernschilds (Artikel 52).

Außerdem sieht Artikel 53 des Programmgesetzes vom 25. Dezember 2016 vor, dass bei Unterlassen der sofortigen Zahlung der geschuldeten Geldsummen das Fahrzeug beschlagnahmt werden kann im Gegensatz zu der früheren Regelung, nach der das Fahrzeug stillgelegt wurde. Diese Beschlagnahme kann frühestens am Tag der vollständigen Zahlung der geschuldeten Geldsummen, zuzüglich der Kosten der Beschlagnahme, aufgehoben werden.

Artikel 54 ermöglicht es, dass, wenn die geschuldeten Geldsummen nicht binnen zehn Werktagen nach dem Datum der Aushändigung beziehungsweise des Erhalts des Bescheids über die Beschlagnahme gezahlt worden sind, der zuständige Einnehmer den Verkauf des Fahrzeugs ohne gerichtliches Eingreifen vornehmen lassen kann. Mit dem Erlös aus dem Fahrzeugverkauf werden zuerst die Zollschulden beglichen, dann die Kosten des Verkaufs und der Beschlagnahme, danach die Akzisenschulden und schließlich die Geldsummen, unbeschadet der Anwendung von Artikel 49 Absatz 2 des Strafgesetzbuches und Artikel 29 letzter Absatz des Gesetzes vom 1. August 1985 zur Festlegung steuerrechtlicher und anderer Bestimmungen. Gegebenenfalls verbleibende Restbeträge werden dem Inhaber des Nummernschilds des Fahrzeugs oder dem ehemaligen Fahrzeugeigentümer erstattet (Artikel 55).

Artikel 56 des Programmgesetzes hebt das Gesetz vom 17. Juni 2013 auf. Artikel 57 regelt das Verfahren für Fahrzeuge, die bereits vor dem Inkrafttreten des Kapitels 3 von Titel 3

des Programmgesetzes stillgelegt worden sind, und Artikel 58 bestimmt, dass das betreffende Kapitel am 1. Januar 2017 in Kraft tritt.

B.3. Die von den klagenden Parteien geltend gemachten Einwände beziehen sich lediglich auf den Fall, dass der Schuldner der in Kapitel 3 von Titel 3 des Programmgesetzes vom 25. Dezember 2016 erwähnten Schulden nicht der Eigentümer des Fahrzeugs, sondern der Inhaber des Nummernschilds des Fahrzeugs ist.

B.4. Der erste Klagegrund bezieht sich auf einen Verstoß gegen Artikel 16 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention (erster Teil des ersten Klagegrunds) und von Artikel 13 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6.1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (zweiter Teil des ersten Klagegrunds), gegebenenfalls in Verbindung mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung.

B.5. Im zweiten Teil des ersten Klagegrundes tragen die klagenden Parteien vor, dass die angefochtenen Artikel des Programmgesetzes vom 25. Dezember 2016 das Recht von Fahrzeugeigentümern auf Zugang zu Gerichten verletzen würden, weil die Beschlagnahme und der Verkauf des Fahrzeugs ohne jegliches Eingreifen eines Gerichts erfolgten und keine einzige Verfahrensgarantie zum Schutz des Eigentumsrechts vorhanden sei.

B.6.1. Artikel 13 der Verfassung beinhaltet ein Recht auf Zugang zum zuständigen Richter. Dieses Recht wird ebenfalls durch Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention, durch Artikel 14 Absatz 1 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte und durch einen allgemeinen Rechtsgrundsatz gewährleistet.

B.6.2. Das Recht auf Zugang zu Gerichten, das zum Recht auf ein faires Verfahren gehört, gewährleistet den Rechtsuchenden, dass ihre Rechtssache durch einen unabhängigen und unparteiischen Richter behandelt wird, der über die volle Rechtsprechungsbefugnis in Bezug auf die Prüfung ihrer Einwände verfügt.

B.6.3. Nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (Große Kammer, 5. April 2018, *Zubac* gg. Kroatien, § 77) muss das Recht

auf Zugang zu Gerichten « konkret und effektiv » und darf es nicht theoretisch und illusorisch sein:

« Cette remarque vaut en particulier pour les garanties prévues par l'article 6, vu la place éminente que le droit à un procès équitable occupe dans une société démocratique (*Prince Hans-Adam II de Liechtenstein c. Allemagne* [GC], n° 42527/98, § 45, CEDH 2001-VIII, et *Paroisse Gréco-Catholique Lupeni et autres*, précité, § 86)».

Das heißt, damit der Zugang als effektiv eingestuft werden kann, muss der Rechtsuchende über « eine eindeutige und konkrete Möglichkeit [verfügen], um gegen einen Eingriff in seine Rechte vorzugehen » (EGMR, 4. Dezember 1995, *Bellet* gg. Frankreich, § 36):

« Le fait d'avoir pu emprunter les voies de recours internes mais seulement pour entendre déclarer ses actions irrecevables par le jeu de la loi ne satisfait pas toujours aux impératifs de l'article 6 par. 1 : encore faut-il que le degré d'accès procuré par la législation nationale suffise pour assurer à l'individu le 'droit à un tribunal' eu égard au principe de la prééminence du droit dans une société démocratique. L'effectivité du droit d'accès demande qu'un individu jouisse d'une possibilité claire et concrète de contester un acte constituant une ingérence dans ses droits (voir l'arrêt de *Geouffre de la Pradelle* précité, p. 43, par. 34) ».

B.7.1. Zunächst lässt sich den angefochtenen Bestimmungen entnehmen, dass den Beamten der Generalverwaltung Zoll und Akzisen keinerlei Untersuchungspflicht auferlegt wird, damit sie überprüfen, ob der Schuldner der Geldsummen tatsächlich der Eigentümer des beschlagnahmten Fahrzeugs ist.

Die angefochtenen Bestimmungen führen sogar ausdrücklich eine Art Nummernschildhaftung ein, um die Beitreibung von Zoll- und Akzisenschulden und strafrechtlichen Geldbußen zu verbessern.

Die Feststellung, dass Leasinggesellschaften gegebenenfalls die freie Wahl hätten, das Leasingfahrzeug auf ihren Namen zuzulassen, um zu vermeiden, dass ihr Eigentum beschlagnahmt wird, ändert daran nichts. Die wesentlich höheren operativen, administrativen und steuerlichen Kosten, die eine Zulassung auf den Namen der Leasinggesellschaft zur Folge hat, beschränken diese « freie Wahl » grundlegend.

B.7.2. Selbst wenn man annehmen würde, dass der Fahrzeugeigentümer eine Klage auf Herausgabe beim Pfändungsrichter erheben könnte (Artikel 1514 des Gerichtsgesetzbuches), wodurch jeder Drittbesitzer zu einer Herausgabe an den tatsächlichen Eigentümer gezwungen werden könnte (Kass., 3. Mai 1996, AR C.95.0016.F), würde der Pfändungsrichter nur feststellen können, dass die Beschlagnahme durch die Beamten der Generalverwaltung Zoll und Akzisen entsprechend der ihnen durch die angefochtenen Bestimmungen eingeräumten Befugnis erfolgt ist. Der belgische Staat hat nämlich das Recht, das Fahrzeug des Leasinggebers zu beschlagnahmen, und zwar ungeachtet der Feststellung, dass nicht der Fahrzeugeigentümer, sondern der Inhaber des Nummernschilds Schuldner der betreffenden Geldsummen ist.

Die Klagemöglichkeit beim Pfändungsrichter hat für den Leasinggeber demnach keinerlei positiven Effekt und kann mithin nicht als « konkret und effektiv » bezeichnet werden.

B.7.3. Auch die Möglichkeit des Leasinggebers, gemäß Artikel 1382 des Zivilgesetzbuches einen Schadenersatz gegenüber dem Inhaber des Nummernschilds geltend zu machen, ändert nichts am Verstoß gegen das Recht auf Zugang zu Gerichten. Ein solcher Anspruch verlangt nicht nur ein gesondertes Verfahren, sondern erlaubt es dem Leasinggeber auch nicht, gegen die Beschlagnahme und den etwaigen anschließenden Verkauf seines Fahrzeugs vorzugehen.

B.8. Da dem Leasinggeber gegen die Beschlagnahme und den etwaigen anschließenden Verkauf des Fahrzeugs keine « konkret[e] und effektiv[e] » Klagemöglichkeit bei einem unabhängigen und unparteiischen Gericht offensteht, ist der zweite Teil des ersten Klagegrundes begründet und sind die angefochtenen Bestimmungen für nichtig zu erklären.

B.9. Der erste Teil des ersten Klagegrundes und der zweite Klagegrund müssen nicht geprüft werden, da diese Prüfung keine umfassendere Nichtigerklärung zur Folge haben würde.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erklärt die Artikel 51 bis 58 des Programmgesetzes vom 25. Dezember 2016 für nichtig, sofern sie den Beamten der Generalverwaltung Zoll und Akzisen erlauben, ein Fahrzeug zu beschlagnahmen, dessen Eigentümer ein anderer als der Inhaber des Nummernschilds ist.

Erlassen in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 4. Oktober 2018.

Der Kanzler,

Der Präsident,

F. Meersschant

A. Alen