



Verfassungsgerichtshof

ÜBERSETZUNG
Entscheid Nr. 114/2022
vom 22. September 2022
Geschäftsverzeichnismrn. 7616, 7645 und 7646
AUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfragen in Bezug auf Artikel 221 § 1 des am 18. Juli 1977 koordinierten allgemeinen Gesetzes über Zölle und Akzisen, gestellt vom Appellationshof Antwerpen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten L. Lavrysen und P. Nihoul, den Richtern T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters, S. de Bethune, E. Bribosia und W. Verrijdt, und dem emeritierten Richter J.-P. Moerman gemäß Artikel 60*bis* des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten L. Lavrysen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

I. Gegenstand der Vorabentscheidungsfragen und Verfahren

1. In seinem Entscheid vom 24. Juni 2021, dessen Ausfertigung am 19. Juli 2021 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Appellationshof Antwerpen folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 221 § 1 des allgemeinen Gesetzes über Zölle und Akzisen gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention wegen des Nichtvorhandenseins einer Zuständigkeit des Strafrichters, die mit derjenigen gleichwertig ist, die durch Artikel 263 des allgemeinen Gesetzes über Zölle und Akzisen der Zoll- und Akzisenverwaltung verliehen wird, wodurch die Verwaltung dafür zuständig ist, einen Vergleich anzubieten, bei dem ganz oder teilweise auf die Einziehung der Güter verzichtet wird und bei dem auch keine Verpflichtung zur Zahlung des Gegenwerts der Güter auferlegt wird, wohingegen der Strafrichter immer dazu verpflichtet ist, den Angeklagten zur Einziehung sowie – damit zusammenhängend – zur Zahlung des Gegenwerts der Güter bei Nichtvorlage zu verurteilen? ».

2. In zwei Entscheiden vom 30. September 2021, deren Ausfertigungen am 6. und 7. Oktober 2021 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen sind, hat der Appellationshof Antwerpen folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 221 § 1 des allgemeinen Gesetzes über Zölle und Akzisen gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention wegen des Nichtvorhandenseins einer Zuständigkeit des Strafrichters, die mit derjenigen gleichwertig ist, die durch Artikel 263 des allgemeinen Gesetzes über Zölle und Akzisen der Zoll- und Akzisenverwaltung verliehen wird, wodurch die Verwaltung dafür zuständig ist, einen Vergleich anzubieten, bei dem ganz oder teilweise auf die Einziehung der Güter verzichtet wird und bei dem auch keine Verpflichtung zur Zahlung des Gegenwerts der Güter auferlegt wird, wohingegen der Strafrichter immer dazu verpflichtet ist, den Angeklagten zur Einziehung sowie – damit zusammenhängend – zur Zahlung des Gegenwerts der Güter bei Nichtvorlage zu verurteilen? ».

Diese unter den Nummern 7616, 7645 und 7546 ins Geschäftsverzeichnis des Gerichtshofes eingetragenen Rechtssachen wurden verbunden.

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

In Bezug auf die fraglichen Bestimmungen

B.1.1. Die Vorabentscheidungsfragen beziehen sich auf Artikel 221 des am 18. Juli 1977 koordinierten allgemeinen Gesetzes über Zölle und Akzisen (nachstehend: allgemeines Gesetz über Zölle und Akzisen), der bestimmt:

« § 1. In den in Artikel 220 vorgesehenen Fällen werden die Güter beschlagnahmt und eingezogen, und die Zuwiderhandelnden haben eine Geldbuße zu gewärtigen, die, auf der Berechnungsgrundlage der höchsten Zoll- und Akzisenabgaben, dem Fünf- bis Zehnfachen der hinterzogenen Abgaben entspricht.

§ 2. Für verbotene Waren entspricht die Geldbuße dem Ein- bis Zweifachen ihres Wertes.

§ 3. Im Wiederholungsfall wird die Geldbuße verdoppelt.

§ 4. In Abweichung von § 1 werden eingezogene Waren den Personen, denen sie zum Zeitpunkt der Beschlagnahme gehörten und die nachweisen, dass sie nicht am Verstoß beteiligt sind, zurückgegeben.

Bei Rückgabe bleiben etwaige Kosten für Beschlagnahme, Aufbewahrung und Instandhaltung der betreffenden Waren zu Lasten des Eigentümers ».

B.1.2. In den Vorabentscheidungsfragen wird außerdem auch Artikel 263 des allgemeinen Gesetzes über Zölle und Akzisen erwähnt, der in der vor dem vorliegenden Richter anwendbaren Fassung festlegt:

« In Bezug auf Geldbußen, Einziehung und Schließung von Fabriken, Betrieben oder Werkstätten können über alle Verstöße gegen das vorliegende Gesetz und die Sondergesetze über die Erhebung der Akzisen von der Verwaltung oder mit ihrer Zulassung jederzeit Vergleiche geschlossen werden, sofern mildernde Umstände vorliegen oder vernünftigerweise angenommen werden kann, dass der Verstoß eher auf Fahrlässigkeit oder einen Irrtum als auf vorbedachte betrügerische Absicht zurückzuführen ist ».

Durch Artikel 13 des Gesetzes vom 23. Februar 2022 « zur Anpassung des allgemeinen Gesetzes über Zölle und Akzisen an den Zollkodex der Union und zur Festlegung verschiedener Bestimmungen » wurde die Worte « vorliegen oder vernünftigerweise angenommen » durch die Worte « vorliegen und vernünftigerweise angenommen » ersetzt. Aus den Vorarbeiten zu diesem Gesetz ergibt sich jedoch, dass diese Abänderung nur sprachliche Gründe hat und dieser gesetzlichen Beschreibung daher keine andere inhaltliche Bedeutung geben soll (*Parl. Dok.*, Kammer, 2021-2022, DOC 55-2410/001, S. 4), sodass diese Gesetzesabänderung keinen Einfluss auf die Beurteilung der Vorabentscheidungsfragen hat.

B.1.3. Für die Beantwortung der Vorabentscheidungsfragen sind ebenso die Artikel 220 § 1, 264 und 281 des allgemeinen Gesetzes über Zölle und Akzisen relevant.

Artikel 220 § 1 des allgemeinen Gesetzes über Zölle und Akzisen bestimmt:

« Kapitäne von Seeschiffen oder Schiffer von Fahrzeugen, Beförderer, Führer, Träger und andere Personen, die bei Ein- oder Ausgang versuchen, entweder bei der ersten Stelle oder bei jeder anderen dafür bestimmten Stelle die erforderlichen Anmeldungen und somit die Rechte der Staatskasse zu umgehen, und Personen, bei denen ein durch die geltenden Gesetze verbotenes Lager gefunden wird, werden mit einer Gefängnisstrafe von mindestens vier Monaten und höchstens einem Jahr bestraft ».

In der vor dem vorliegenden Richter anwendbaren Fassung bestimmt Artikel 264 des allgemeinen Gesetzes über Zölle und Akzisen:

« Unbeschadet des Artikels 285/4 § 2 sind Vergleiche verboten, wenn davon auszugehen ist, dass Verstöße ausreichend vor Gericht bewiesen werden können, und wenn vorbedachte betrügerische Absicht offensichtlich ist ».

In der vor dem vorlegenden Richter anwendbaren Fassung bestimmt Artikel 281 des allgemeinen Gesetzes über Zölle und Akzisen:

« § 1. Klagen wegen Verstößen, Betrugshandlungen oder Straftaten, die in den Gesetzen im Bereich Zoll und Akzisen mit Strafen geahndet werden, werden in erster Instanz vor den Korrektionalgerichten und bei Berufung vor dem Appellationshof des Bereichs eingereicht, damit sie dort untersucht werden und darüber befunden wird gemäß dem Strafprozessgesetzbuch.

§ 2. Oben erwähnte Klagen, die auf die Anwendung von Geldbußen, auf Einziehungen oder auf die Schließung von Fabriken oder Betrieben abzielen, werden von der Verwaltung oder in ihrem Namen vor denselben Gerichten eingereicht und verfolgt; in jedem Fall befinden diese Gerichte erst nach Anhörung der Schlussanträge der Staatsanwaltschaft. Jedoch darf die Staatsanwaltschaft auf schriftlichen Antrag eines Beamten der Generalverwaltung Zoll und Akzisen mit mindestens dem Dienstgrad eines für die für Streitsachen zuständige Verwaltung bestimmten Generalberaters eine Untersuchung beim Untersuchungsrichter beantragen; die Ausübung der Strafverfolgung bleibt im Übrigen jedoch der Verwaltung vorbehalten.

[...] ».

B.2.1. Aus den vorerwähnten Bestimmungen ergibt sich, dass die allgemeine Zoll- und Akzisenverwaltung (nachstehend: Zollverwaltung) in Bezug auf einen Verstoß gegen die Zollvorschriften die Wahl hat, entweder einen Vergleich zu schließen oder ein Verfahren vor dem Korrektionalgericht einzuleiten.

B.2.2. Der Vergleich stellt einen solchen Vergleich dar, bei dem dessen Ausführung durch den Beschuldigten oder Angeklagten in der Regel zum Erlöschen der Strafverfolgung führt (Kass., 22. September 2011, C.10.0506.N). Obwohl hinsichtlich der geschuldeten Steuer selbst kein Vergleich geschlossen werden kann, gilt die Zahlung dieser Steuer als Bedingung für das Erlöschen der Strafverfolgung und ist sie mithin ein wesentlicher Bestandteil der Vereinbarung (Kass., 7. Januar 2020, P.19.0705.N).

Es ist Sache der Zollverwaltung, zu entscheiden, ob mildernde Umstände vorliegen und ob es zweckmäßig ist, einen Vergleich anzubieten. Sie entscheidet auch darüber, unter welchen Bedingungen der Vergleich angeboten wird. Ein Vergleich ist jedoch ausgeschlossen, wenn die Straftat feststeht und an der betrügerischen Absicht nicht gezweifelt werden kann.

Die Zollverwaltung kann auch einen Vergleich vorschlagen, wenn die Rechtssache bereits vor dem Strafrichter anhängig ist, solange noch kein formell rechtskräftiges Urteil oder formell rechtskräftiger Entscheid vorliegt (*Pasin.*, 1822-1824, 64; *Kass.*, 5. August 1942, *Pas.*, 1942, I, S. 178).

Zur Hauptsache

B.3.1. Der vorliegende Richter befragt den Gerichtshof zur Vereinbarkeit von Artikel 221 § 1 des allgemeinen Gesetzes über Zölle und Akzisen mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention, sofern er dem Strafrichter keine Zuständigkeit wie die einräumt, die Artikel 263 des allgemeinen Gesetzes über Zölle und Akzisen der Zollverwaltung einräumt, wodurch der Strafrichter immer dazu verpflichtet ist, den Angeklagten zur Einziehung sowie - damit zusammenhängend - zur Zahlung des Gegenwerts der Güter bei Nichtvorlage zu verurteilen, während die Zollverwaltung gemäß Artikel 263 des allgemeinen Gesetzes über Zölle und Akzisen einen Vergleich anbieten kann, bei dem ganz oder teilweise auf die Einziehung der Güter verzichtet wird und bei dem auch keine Verpflichtung zur Zahlung des Gegenwerts der Güter auferlegt wird.

B.3.2. Aus der Formulierung der Vorabentscheidungsfragen ergibt sich, dass der Gerichtshof nicht ersucht wird, zu prüfen, ob der Strafrichter im Allgemeinen aufgrund mildernder Umstände in der Lage sein muss, ganz oder teilweise auf die zollrechtliche Einziehung zu verzichten, oder ob der Strafrichter in der Lage sein muss, die Einziehung abzumildern, wenn sie die finanzielle Situation der Person, der sie auferlegt wird, derart beeinträchtigen sollte, dass sie eine unverhältnismäßige Maßnahme vor dem Hintergrund des damit verfolgten legitimen Ziels darstellen würde, wodurch sie das durch Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleistete Eigentumsrecht verletzen würde (Entscheid Nr. 12/2017 vom 9. Februar 2017). Der Gerichtshof wird nur zum Vergleich zwischen der Befugnis der Zollverwaltung, im Rahmen eines Vergleichs innerhalb der Grenzen der Artikel 263 und 264 des allgemeinen Gesetzes über Zölle und Akzisen ganz oder teilweise auf die Einziehung zu verzichten, und dem Fehlen einer gleichwertigen Befugnis

des Strafrichters befragt, der über eine Zollstraftat zu entscheiden hat. Der Gerichtshof beschränkt seine Prüfung auf diese Situation.

B.4.1. Nach dem Wortlaut von Artikel 263 des allgemeinen Gesetzes über Zölle und Akzisen kann sich der Vergleich auf die Einziehung beziehen.

B.4.2. Nach Artikel 221 § 1 des allgemeinen Gesetzes über Zölle und Akzisen muss der Richter, der eine in Artikel 220 dieses Gesetzes aufgeführte Zollstraftat für erwiesen erachtet, die Einziehung der betreffenden Waren anordnen, wodurch der belgische Staat von Rechts wegen deren Eigentümer wird. Die Einziehung hat dinglichen Charakter, da ihre Anordnung nicht erfordert, dass der Verurteilte Eigentümer der Waren ist, und ebenso wenig, dass der Täter der Zollhinterziehung bekannt ist (Kass., 19. Januar 2016, P.14.1519.N; 28. Juni 2016, P.14.1588.N; 13. September 2016, P.15.0124.N; 4. Oktober 2016, P.14.1881.N; 28. Mai 2019, P.17.1006.N).

Der Kassationshof leitet aus der dingliche Charakter der Einziehung ab, dass die Verurteilten die Pflicht trifft, dem belgischen Staat den Besitz hinsichtlich dieser Waren zu verschaffen. Zur Wahrung der Rechte des belgischen Staates muss der Richter, der die Einziehung anordnet, diese ebenso auf Antrag des Zoll- und Akzisendirektors mit einer Verurteilung zur Zahlung des Gegenwerts der eingezogenen Waren verbinden, die fällig wird, wenn dem belgischen Staat der Besitz an diesen Waren nicht rechtzeitig verschafft wird.

Diese letztgenannte Verurteilung, die nicht ausdrücklich in Artikel 221 § 1 des allgemeinen Gesetzes über Zölle und Akzisen erwähnt wird, ergibt sich aus den Artikeln 1382 und 1383 des Zivilgesetzbuches und den Artikeln 44 und 50 des Strafgesetzbuches. Sie ist nicht als eine Strafe, sondern als eine zivilrechtliche Folge der strafrechtlichen Verurteilung in Bezug auf die Einziehung anzusehen.

Da die Verurteilung zur Zahlung des Gegenwerts der eingezogenen, jedoch nicht beschlagnahmten Güter in den Anwendungsbereich von Artikel 1382 des Zivilgesetzbuches fällt, muss der Schadenersatz den belgischen Staat in die Lage zurückversetzen, in der er sich befinden würde, wenn ihm der Besitz an den Gütern verschafft worden wäre. Folglich muss der Schadenersatz immer dem Betrag entsprechen, der den Gegenwert dieser Güter darstellt, sodass

der Richter nicht befugt ist, den Schadenersatz aufgrund von mildernden Umständen oder aufgrund der finanziellen Situation der Täter zu reduzieren.

B.4.3. In seinem Entscheid Nr. 16/2019 vom 31. Januar 2019 hat der Gerichtshof entschieden, dass das Fehlen einer Befugnis für den Strafrichter, mildernde Umstände im Rahmen des zivilrechtlichen Antrags auf Zahlung des Gegenwerts der eingezogenen Güter zu berücksichtigen, im Verhältnis zur Vergleichsbefugnis der Verwaltung keinen Behandlungsunterschied hervorruft und folglich nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstößt, da Artikel 263 des allgemeinen Gesetzes über Zölle und Akzisen es der Verwaltung nur erlaubt, einen Vergleich über die in Artikel 221 § 1 des allgemeinen Gesetzes über Zölle und Akzisen erwähnte Geldbuße und Einziehung zu schließen, es jedoch nicht erlaubt, Vergleiche über Ansprüche auf Schadenersatz zu schließen, wie in Bezug auf den zivilrechtlichen Antrag auf Zahlung des Gegenwerts der eingezogenen Güter.

B.4.4. Aus der Vorlageentscheidung ergibt sich allerdings, dass der vorlegende Richter den Gerichtshof mit den vorliegenden Vorabentscheidungsfragen nicht dazu einlädt, von der Beurteilung abzuweichen, die der Gerichtshof im vorerwähnten Entscheid Nr. 16/2019 in Bezug auf den Vergleich zwischen der Vergleichsbefugnis der Zollverwaltung und der Befugnis des Strafrichters hinsichtlich des zivilrechtlichen Antrags auf Zahlung des Gegenwerts der eingezogenen Güter zugrunde gelegt hat. Die vorliegenden Vorabentscheidungsfragen beziehen sich ausschließlich auf die Einziehung als solche.

In diesem Zusammenhang ergibt sich aus den fraglichen Bestimmungen, dass es noch einen Unterschied zwischen der Vergleichsbefugnis der Zollverwaltung und der Befugnis des Strafrichters in Bezug auf die Einziehung gibt.

B.5. Der Vergleich kann sich auch auf die Einziehung beziehen, jedoch auch keine Einziehung oder eine nur teilweise Einziehung zum Inhalt haben.

Demgegenüber kann der Strafrichter keine mildernden Umstände in Bezug auf die nach Artikel 221 § 1 des allgemeinen Gesetzes über Zölle und Akzisen ausgesprochene Einziehung berücksichtigen. Artikel 85 des Strafgesetzbuches, der nach dem nicht in Frage stehenden Artikel 281-2 des allgemeinen Gesetzes über Zölle und Akzisen, eingefügt durch Artikel 37 des Gesetzes vom 21. Dezember 2009 « zur Festlegung steuerrechtlicher und sonstiger

Bestimmungen », auf Verstöße gegen die Zollvorschriften Anwendung findet, erwähnt nämlich nur Gefängnisstrafen und Geldbußen.

Der Strafrichter ist daher immer verpflichtet, die Einziehung uneingeschränkt auszusprechen. Eben dieser Unterschied zwischen der Vergleichsbefugnis der Verwaltung und der Befugnis des Strafrichters ist Gegenstand der vorliegenden Vorabentscheidungsfragen.

B.6. 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.7.1. Die fraglichen Bestimmungen sind Bestandteil des Zollstrafrechts, das zum Sonderstrafrecht gehört und mit dem der Gesetzgeber durch ein eigenes System zur strafrechtlichen Ermittlung und Verfolgung den Umfang und die Häufigkeit von Betrugsfällen in einem besonders technischen und oft grenzüberschreitenden Sachbereich bekämpfen möchte, der großenteils auch durch ein umfangreiches europäisches System von Bestimmungen geregelt wird. Die Ahndung der Verstöße in Bezug auf Zoll- und Akzisengüter wird oft erschwert durch die große Anzahl von Personen, die am Handel beteiligt sind, und durch die Mobilität der Güter, auf die die Abgaben zu entrichten sind.

In diesem Rahmen hat der Gesetzgeber für Zoll- und Akzisenübertretungen sehr schwere Geldbußen festgelegt, um zu verhindern, dass Betrug begangen wird wegen des damit möglicherweise verbundenen enormen Gewinns. Zur Rechtfertigung der Schwere der Strafe wurde stets daran festgehalten, dass sie nicht nur eine individuelle, ernsthaft abschreckende Strafe für den Täter darstelle, sondern auch die Wiederherstellung der gestörten Wirtschaftsordnung und die Sicherung der Erhebung der geschuldeten Steuern bezwecke. Dem Strafrichter die Möglichkeit zu gewähren, mildernde Umstände gelten zu lassen, wäre nicht mit der Zielsetzung der Bestrafung des Steuerbetrugs vereinbar.

B.7.2. Vorbehaltlich dessen, dass der demokratisch gewählte Gesetzgeber keine Maßnahme ergreifen darf, die offensichtlich unvernünftig ist, darf er die Strafpolitik selbst festlegen und dabei die Beurteilungsfreiheit des Richters ausschließen.

Der Gesetzgeber hat sich mehrfach für die Individualisierung der Strafen entschieden, indem er dem Richter eine Wahlfreiheit bezüglich der Schwere der Strafe überlässt, indem er es ihm ermöglicht, mildernde Umstände zu berücksichtigen, so dass er eine Strafe unterhalb des gesetzlichen Minimums auferlegen kann, und indem er es ihm erlaubt, Maßnahmen zum Aufschub oder zur Aussetzung der Verkündung der Verurteilung zu gewähren.

Es obliegt jedoch dem Gesetzgeber zu beurteilen, ob es wünschenswert ist, den Richter zur Strenge zu zwingen, wenn ein Verstoß dem Gemeinwohl schadet, insbesondere in einer Angelegenheit, die wie im vorliegenden Fall zu einem erheblichen Betrug führt.

Der Gerichtshof kann eine solche Wahl nur dann zurückweisen, wenn diese offensichtlich unvernünftig wäre oder die fragliche Bestimmung dazu führen würde, dass einer Kategorie von Angeklagten das Recht auf ein faires Verfahren vor einer unabhängigen und unparteiischen Instanz im Sinne der Garantie in Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention entzogen wird.

B.7.3.1. In diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, dass die vorerwähnten Bestimmungen als Kontext das Recht der Europäischen Union haben. Nach Artikel 42 der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Oktober 2013 « zur Festlegung des Zollkodex der Union (Neufassung) » sieht jeder Mitgliedstaat Sanktionen für Zuwiderhandlungen gegen die zollrechtlichen Vorschriften vor. Diese Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Dabei sieht diese Vorschrift ausdrücklich vor, dass sich die Mitgliedstaaten an Stelle einer strafrechtlichen Sanktion für eine von den Zollbehörden vorgeschlagene gütliche Regelung entscheiden können.

Aus den Vorlageentscheidungen ergibt sich, dass sich die Vorwürfe in der Rechtssache Nr. 7616 und in der Rechtssache Nr. 7646 auf einen Verstoß gegen Artikel 15a der Verordnung (EU) Nr. 267/2012 des Rates vom 23. März 2012 « über restriktive Maßnahmen gegen Iran und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 961/2010 » beziehen. Zu diesen

restriktiven Maßnahmen gehören insbesondere zusätzliche Handelsbeschränkungen für Güter und Technologien mit doppeltem Verwendungszweck sowie für Schlüsselausrüstung und -technologien, die in der petrochemischen Industrie genutzt werden könnten, ein Einfuhrverbot für iranisches Rohöl, iranische Erdölerzeugnisse und iranische petrochemische Erzeugnisse sowie ein Verbot von Investitionen in die petrochemische Industrie. Insbesondere sieht Artikel 15a dieser Verordnung vor, dass eine vorherige Genehmigung für den Verkauf, die Lieferung, die Weitergabe oder die Ausfuhr von Grafit, Rohmetallen oder Metallhalberzeugnissen, die in Anhang VII B aufgeführt sind, an iranische Personen, Organisationen oder Einrichtungen oder zur Verwendung in Iran erforderlich ist. In Analogie zu Artikel 42 der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 erlegt Artikel 47 der Verordnung (EU) Nr. 267/2012 den Mitgliedstaaten die Verpflichtung auf, die bei einem Verstoß gegen diese Verordnung zu verhängenden Sanktionen festzulegen und alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass diese Sanktionen angewandt werden. Die Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.

Diese Verordnung beruht auf Artikel 215 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (nachstehend: AEUV), der es dem Rat erlaubt, im Rahmen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union die Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu einem oder mehreren Drittländern auszusetzen, einzuschränken oder vollständig einzustellen. Vor dem Hintergrund des grundlegenden Interesses der Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit hat sie zum Ziel, den Iran zu zwingen, die Entwicklung seines Programms im Bereich der nuklearen Proliferation zu beenden (siehe beispielsweise in Bezug auf das Einfrieren von Geldern auf Bankkonten EuGH, 8. September 2015, T-564/12, *Ministry of Energy of Iran*, Randnrn. 114 und 118).

In der Rechtssache Nr. 7645 beziehen sich die Vorwürfe auf einen mutmaßlichen Verstoß gegen die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 214/2013 des Rates vom 11. März 2013 « zur Einführung eines endgültigen Antidumpingzolls und zur endgültigen Vereinnahmung des vorläufigen Zolls auf die Einfuhren bestimmter organisch beschichteter Stahlerzeugnisse mit Ursprung in der Volksrepublik China » sowie gegen die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 215/2013 des Rates vom 11. März 2013 « zur Einführung eines Ausgleichszolls auf die Einfuhren bestimmter organisch beschichteter Stahlerzeugnisse mit Ursprung in der Volksrepublik China ». Diese Verordnungen führen einen Antidumpingzoll auf die Einfuhren

bestimmter organisch beschichteter Stahlerzeugnisse mit Ursprung in der Volksrepublik China ein.

Diese Verordnungen haben Artikel 207 des AEUV als Rechtsgrundlage, der es der Europäischen Union erlaubt, im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik handelspolitische Schutzmaßnahmen zu treffen, zum Beispiel im Fall von Dumping und Subventionen.

B.7.3.2. Enthält eine unionsrechtliche Regelung keine besondere Vorschrift, die für den Fall eines Verstoßes gegen die Regelung eine Sanktion vorsieht, oder verweist sie insoweit auf nationale Vorschriften, so sind die Mitgliedstaaten nach dieser Bestimmung verpflichtet, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um die Geltung und die Wirksamkeit des Unionsrechts zu gewährleisten. Dabei müssen die Mitgliedstaaten, denen allerdings die Wahl der Sanktionen verbleibt, darauf achten, dass Verstöße gegen das Unionsrecht nach ähnlichen sachlichen und verfahrensrechtlichen Regeln geahndet werden wie nach Art und Schwere gleichartige Verstöße gegen nationales Recht, wobei die Sanktion jedenfalls wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein muss (siehe u.a. EuGH, 21. September 1989, 68/88, *Kommission gegen Griechenland*, Randnr. 24; 10. Juli 1990, C-326/88, *Hansen*, Randnr. 17; 27. Februar 1997, C-177/95, *Ebony Maritime*, Randnr. 35; 9. Februar 2012, C-210/10, *Urbán*, Randnr. 21).

B.8.1. Nach Ansicht des Ministerrats beeinträchtigt der Umstand, dass die Zollverwaltung einen Vergleich über die Einziehung schließen könne, die Rechte der Betroffenen nicht, da sie nicht verpflichtet seien, einen Vergleichsvorschlag anzunehmen.

B.8.2. Es trifft zu, dass in allen Angelegenheiten, in denen er erlaubt ist, ein Vergleich der Strafverfolgung ohne Prüfung durch den Richter ein Ende bereitet. Es steht dem Angeklagten frei, den Vergleich anzunehmen, den die Verwaltung ihm gegebenenfalls anbietet, doch wenn er diesen verweigert oder dieser ihm nicht angeboten wird, kann er einen Richter nie darüber urteilen lassen, ob mildernde Umstände vorliegen, die es rechtfertigen, dass die Einziehung gegebenenfalls nicht ausgesprochen oder abgemildert wird.

B.9.1. In seinem Entscheid Nr. 199/2006 vom 13. Dezember 2006 und seinem Entscheid Nr. 8/2007 vom 11. Januar 2007 hat der Gerichtshof entschieden, dass das Fehlen einer Befugnis für den Strafrichter, die mit der der Zollverwaltung gleichwertig ist, um mildernde Umstände berücksichtigen zu können, die es rechtfertigen, dass die Geldbuße auf ein Maß

begrenzt wird, das unter dem im Gesetz festgelegten Betrag liegt, unvereinbar ist mit Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit dem allgemeinen Grundsatz des Strafrechts, der es erfordert, dass nichts, was zum Bereich der Beurteilungsbefugnis der Verwaltung gehört, der Prüfung durch den Richter entgeht.

B.9.2. Die vorliegenden Vorabentscheidungsfragen beziehen sich allerdings nicht auf eine etwaige Herabsetzung der Geldbuße, sondern auf eine etwaige Milderung der Einziehung.

B.9.3. Obwohl sowohl die Geldbuße als auch die Einziehung Vermögensstrafen sind, hat die Einziehung einen anderen Zweck als die Geldbuße. Anders als die Geldbuße ist die Einziehung nur eine Nebenstrafe. In der Regel werden mildernde Umstände nur auf Hauptstrafen angewandt. Die Einziehung impliziert einen endgültigen Besitzverlust hinsichtlich der eingezogenen Güter zugunsten der Zollverwaltung. Sie beruht auf dem Gedanken, dass kriminelles Verhalten im zivilrechtlichen Bereich nicht belohnt werden darf. Die Verpflichtung zum Aussprechen der Einziehung im Falle eines Verbrechens oder Vergehens ist dadurch gerechtfertigt, dass diese « Verstöße schwerwiegend sind » (*Parl. Dok.*, Senat, 1851-1852, Nr. 70, S. 25). Der obligatorische Charakter bestimmter Formen der Einziehung zwingt den Gesetzgeber dazu, die wirksame Vollstreckung dieser Strafe gesetzlich zu gewährleisten. Deshalb hat der Gesetzgeber die Möglichkeit für den Richter aufgehoben, im Rahmen der (obligatorischen) Einziehung eine Aussetzung oder einen Aufschub zu gewähren.

B.9.4. Der vorerwähnte Zweck und der vorerwähnte Charakter der Einziehung gelten ebenso für die in Artikel 221 § 1 des allgemeinen Gesetzes über Zölle und Akzisen geregelte Einziehung. Die fragliche Einziehung bezieht sich auf den Gegenstand einer Straftat, nämlich die Güter, bei denen die Zollaufsicht umgangen wurde. Genauso wie bei der gemeinrechtlichen Einziehung des Gegenstands der Straftat nach Artikel 42 Nr. 1 des Strafgesetzbuches weisen die Güter, auf die sich die in Artikel 221 § 1 des allgemeinen Gesetzes über Zölle und Akzisen geregelte Einziehung bezieht, deshalb einen unmittelbaren Zusammenhang mit der Straftat auf: Es geht dabei um die Güter, *mit denen* der Zollverstoß begangen wurde. Genauso wie in Bezug auf ihr Pendant im gemeinen Strafrecht handelt es sich im Übrigen um eine obligatorische Einziehung.

B.10.1. Angesichts der Ausführungen in B.7 bis B.9 ist es sachlich gerechtfertigt, dass der Strafrechter nicht befugt ist, auf der Grundlage mildernder Umstände ganz oder teilweise auf die Einziehung zu verzichten.

B.10.2. Der Umstand, dass die Zollverwaltung demgegenüber befugt ist, auf die Einziehung zu verzichten, hängt mit dem Ziel zusammen, mittels eines Vergleichs auf eine schnelle Weise zollrechtliche Verstöße zu erledigen, was ein Vorteil für den Staat ist, der auf diese Weise nämlich gegebenenfalls eine schnellere Zahlung der hinterzogenen Zölle erhalten kann. Das kann auch ein Vorteil für den Zuwiderhandelnden sein, da eine strafrechtliche Verurteilung abgewendet wird. Da Verstöße gegen die Zollvorschriften genauso wie Steuer- oder Sozialstraftaten die gesamte Gesellschaft berühren, indem dem Staat die Mittel entzogen werden, die für dessen Funktionieren notwendig sind, ist die Bedeutung eines Vergleichs bei diesen Straftaten noch wichtiger als bei anderen Straftaten. Die Zahlung der hinterzogenen Zölle ist nämlich eine Bedingung für das Erlöschen der Strafverfolgung. Folglich ist es nicht unvernünftig, dass die Zollverwaltung einen Vergleich über die Einziehung schließen kann und den Vergleich auf diese Weise für den Zuwiderhandelnden interessanter machen kann.

B.10.3. Die Möglichkeit der Zollverwaltung, einen Vergleich vorzuschlagen, hängt mit ihrer Aufgabe zusammen, nämlich Zollstraftaten aufzudecken und zu verfolgen. Innerhalb der Grenzen der Artikel 263 und 264 des allgemeinen Gesetzes über Zölle und Akzisen und unter dem Vorbehalt, dass die Zollverwaltung ihre Befugnisse nicht auf willkürliche Weise ausübt, verfügt sie über die Ermessensbefugnis, einen Vergleichsvorschlag zu unterbreiten oder nicht oder einen entsprechenden Vorschlag des Betroffenen anzunehmen oder nicht, ohne dass dieser das Recht hat, einen Vergleich zu erzwingen. Sie ist dabei weder verpflichtet, die Ablehnung zu begründen, noch, dem Betroffenen einen Vergleichsvorschlag zu unterbreiten oder auf einen diesbezüglichen Antrag des Betroffenen einzugehen.

Demgegenüber verfügt der Strafrichter, der über eine Zollstraftat zu entscheiden hat, nicht über die Befugnis, auf die Strafverfolgung zu verzichten. Er muss gegebenenfalls die im Gesetz vorgesehenen Strafen auferlegen, und zwar innerhalb der Grenzen, die das Gesetz festlegt (Kass., 3. März 2009, P.08.1451.N).

B.10.4. Der Behandlungsunterschied zwischen gewissen Kategorien von Personen, der sich aus der Anwendung unterschiedlicher Verfahrensregeln unter unterschiedlichen Umständen ergibt, ist an sich nicht diskriminierend. Es könnte nur eine Diskriminierung vorliegen, wenn der Behandlungsunterschied, der sich aus der Anwendung dieser Verfahrensregeln ergibt, zu einer unverhältnismäßigen Einschränkung der Rechte der betroffenen Personen führen würde.

B.10.5. Die Prüfung anhand des Grundsatzes der vollen Rechtsprechungsbefugnis im Sinne der Garantie in Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention führt nicht zu einem anderen Ergebnis. Der Richter, der die Auferlegung einer verwaltungsrechtlichen Sanktion prüft, verfügt über die volle Rechtsprechungsbefugnis, um diese in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht zu prüfen. Vorliegend muss der Strafrichter jedoch nicht über eine von der Zollverwaltung auferlegte Sanktion befinden, da diese nur dazu befugt ist, einen Vergleich vorzuschlagen oder eine Strafverfolgung einzuleiten. Der Grundsatz der vollen Rechtsprechungsbefugnis kann nicht so ausgelegt werden, dass der Strafrichter die Befugnis haben muss, um, wenn wie in den Rechtsachen vor dem vorlegenden Richter die Zollverwaltung es abgelehnt hat, einen Vergleich vorzuschlagen, diese Ablehnung zu überprüfen oder auf die gleiche Weise auf die Einziehung zu verzichten, wie die Zollverwaltung dies im Rahmen eines Vergleichs kann.

B.11.1. Der Umstand, dass der Angeklagte, wenn er einen Vergleichsvorschlag ablehnt oder wenn ihm kein Vergleich vorgeschlagen wird, nie in der Lage sein wird, einen Richter entscheiden zu lassen, dass die Einziehung gegebenenfalls nicht ausgesprochen oder abgemildert wird, beeinträchtigt die Rechte der Betroffenen nicht auf unverhältnismäßige Weise.

B.11.2. Zunächst hat die Zollverwaltung zwar die Möglichkeit, im Rahmen eines Vergleichsvorschlags auf die Einziehung zu verzichten, allerdings ist sie nicht dazu verpflichtet. Sie kann den Vergleich auch von der Vorlage bestimmter Güter abhängig machen, wobei dann der in B.3.2 angeführte Behandlungsunterschied nicht besteht, oder sie kann sich mit einer teilweisen Einziehung einverstanden erklären.

B.11.3. Ferner besteht jede Straftat, auch ein Verstoß gegen die Zollvorschriften, nicht nur aus der materiellen, sondern auch aus der subjektiven Seite. Auch wenn sich im Zoll- und

Akzisenstrafrecht die meisten Verstöße auf die Nichterfüllung einer präzisen positiven Verpflichtung beziehen, muss trotzdem der Beweis erbracht werden, dass der Zuwiderhandelnde wusste, dass die Zollstraftat begangen wird (Kass., 4. Oktober 2006, P.06.0545.F). Dieser Beweis kann zwar wegen der Eigenart der mit Strafe bedrohten Handlung durch die Tatsache des Verstoßes gegen die Vorschrift erbracht werden, allerdings ist diese Vermutung widerlegbar. Wenn der Angeklagte, der einen Vergleichsvorschlag ablehnt oder dem kein Vergleichsvorschlag unterbreitet wird, nachweisen oder zumindest plausibel machen kann, dass der Verstoß gegen die Zollvorschriften die Folge höherer Gewalt, eines unvermeidbaren Irrtums oder eines anderen Schuldausschließungsgrundes ist, muss er in strafrechtlicher Hinsicht freigesprochen werden (Kass., 12. September 2006, P.06.0416.N; 27. September 2005, P.05.0371.N; 14. Juni 2005, P.05.0123.N). Wenn es dem Angeklagten gelingt, diesen Beweis zu erbringen, wird er nicht anders als der Angeklagte oder der Beschuldigte behandelt, der sich mit einem Vergleichsvorschlag einverstanden erklärt.

Hinsichtlich des Schuldausschließungsgrundes der höheren Gewalt gibt es neben diesem allgemeinen Schuldausschließungsgrund auch eine spezifische Bestimmung zur höheren Gewalt im allgemeinen Gesetz über Zölle und Akzisen. Nach Artikel 135 Absatz 2 und Artikel 261/2 Nr. 1 des allgemeinen Gesetzes über Zölle und Akzisen wird bei einem Zollvertreter, der die Anweisungen seines Kunden für die Anmeldung beim Zoll befolgt hat und der wegen Schmuggel verfolgt wird, die Strafverfolgung eingestellt, sobald der Schmuggel zu Lasten des Kunden nachgewiesen wurde.

Während Zollstraftaten in der Regel keinen Vorsatz voraussetzen, schließt dies nicht aus, dass der Strafrichter in einem konkreten Fall trotzdem entscheidet, dass die Straftat vorsätzlich begangen wurde oder dass eine Betrugshandlung vorliegt, sodass in diesem Fall eine Berufung auf einen unvermeidbaren Irrtum, höhere Gewalt oder einen anderen Schuldausschließungsgrund zwar nicht möglich ist, allerdings dann auch im Hinblick auf Artikel 264 des allgemeinen Gesetzes über Zölle und Akzisen der in B.3.2 angeführte Behandlungsunterschied nicht besteht.

B.11.4. Schließlich kann der Angeklagte, der einen Vergleichsvorschlag ablehnt oder dem kein Vergleichsvorschlag unterbreitet wurde, beim Strafrichter beantragen, dass die Geldbuße oder gegebenenfalls die Gefängnisstrafe nach Artikel 85 des Strafgesetzbuches herabgesetzt wird. Ebenso kann er einen Antrag auf Aufschub oder Aussetzung in Bezug auf die Geldbuße

oder auf Auferlegung einer Arbeitsstrafe statt der Geldbuße oder gegebenenfalls der Gefängnisstrafe stellen.

B.12. Angesichts des Vorstehenden ist Artikel 221 § 1 des allgemeinen Gesetzes über Zölle und Akzisen vereinbar mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Artikel 221 § 1 des am 18. Juli 1977 koordinierten allgemeinen Gesetzes über Zölle und Akzisen verstößt nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention, sofern er dem Strafrichter keine Zuständigkeit einräumt, die mit derjenigen gleichwertig ist, die Artikel 263 desselben Gesetzes der Zollverwaltung verleiht.

Erlassen in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 22. September 2022.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) L. Lavrysen