

Rechtssache C-27/22

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens nach Art. 98 Abs. 1 der
Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

Eingangsdatum:

11. Januar 2022

Vorlegendes Gericht:

Consiglio di Stato (Italien)

Datum der Vorlageentscheidung:

7. Januar 2022

Klägerinnen und Rechtsmittelführerinnen:

Volkswagen Group Italia S.p.A.

Volkswagen Aktiengesellschaft

Beklagte und Rechtsmittelgegnerin:

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Rechtsmittel der Volkswagen Group Italia S.p.A. und der Volkswagen Aktiengesellschaft (im Folgenden: VWGI und VWAG) auf Aufhebung des Urteils des Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Rom, Sektion I, Nr. 6920/2019 (Verwaltungsgericht für die Region Latium, im Folgenden: TAR), mit dem die von der VWGI und der VWAG im ersten Rechtszug erhobene Klage gegen die Entscheidung der Autorità garante della concorrenza e del mercato (Wettbewerbs- und Marktaufsichtsbehörde, im Folgenden: AGCM) Nr. 26137 vom 4. August 2016 abgewiesen wurde. Mit dieser Entscheidung verhängte die AGCM gegen die VWGI und die VWAG gesamtschuldnerisch eine Geldbuße in Höhe von fünf Mio. Euro, mit der Begründung, dass diese Gesellschaften eine unlautere Geschäftspraxis im Sinne des Decreto legislativo Nr. 206 vom 6. September 2005 (im Folgenden: Verbrauchergesetzbuch) ausgeübt hätten.

Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage

Art. 267 AEUV; Auslegung der Richtlinie 2005/29/EG, um festzustellen, ob die nach italienischem Recht für unlautere Geschäftspraktiken verhängten Sanktionen als Verwaltungssanktionen strafrechtlicher Natur eingestuft werden können (Frage 1); Auslegung von Art. 50 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta), um festzustellen, ob ein Rechtsmittel gegen eine Verwaltungsgeldbuße strafrechtlicher Natur wegen unlauterer Geschäftspraktiken zur Bestätigung dieser Geldbuße führen kann, wenn in einem anderen Mitgliedstaat bereits eine strafrechtliche Verurteilung wegen derselben Handlungen und gegen dieselbe Person, gegen die sich die Verwaltungssanktion richtet, ergangen ist und diese Verurteilung während Anhängigkeit des Rechtsmittels rechtskräftig geworden ist (Frage 2); Auslegung der Art. 3 und 13 der Richtlinie 2005/29/EG sowie von Art. 50 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und Art. 54 des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 (im Folgenden: SDÜ), um festzustellen, ob die Bestimmungen dieser Richtlinie Abweichungen vom Grundsatz „ne bis in idem“ rechtfertigen können (Frage 3);

Vorlagefragen

1. Sind die wegen unlauterer Geschäftspraktiken verhängten Sanktionen im Sinne der nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie 2005/29/EG als Verwaltungssanktionen strafrechtlicher Natur einzustufen?
2. Ist Art. 50 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung entgegensteht, die es erlaubt, eine Verwaltungsgeldbuße strafrechtlicher Natur gegen eine juristische Person wegen rechtswidriger Handlungen in Form unlauterer Geschäftspraktiken gerichtlich zu bestätigen und rechtskräftig werden zu lassen, wegen derer diese Person in der Zwischenzeit in einem anderen Mitgliedstaat rechtskräftig strafrechtlich verurteilt worden ist, wobei die zweite Verurteilung rechtskräftig geworden ist, bevor über die gerichtliche Anfechtung der ersten Verwaltungsgeldbuße strafrechtlicher Natur rechtskräftig entschieden worden ist?
3. Können die Bestimmungen der Richtlinie 2005/29, insbesondere Art. 3 Abs. 4 und Art. 13 Abs. 2 Buchst. e, eine Abweichung vom Verbot des „ne bis in idem“ nach Art. 50 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (später durch Art. 6 EUV in den Vertrag über die Europäische Union aufgenommen) und Art. 54 SDÜ rechtfertigen?

Angeführte unionsrechtliche Vorschriften und Rechtsprechung

Art. 6 und 267 AEUV

Schengen- Besitzstand – Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen, insbesondere Art. 54;

Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2005 über unlautere Geschäftspraktiken von Unternehmen gegenüber Verbrauchern im Binnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 84/450/EWG des Rates, der Richtlinien 97/7/EG, 98/27/EG und 2002/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates (Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken), insbesondere Art. 3 Abs. 4 und Art. 13 Abs. 2 Buchst. e;

Charta der Grundrechte der Europäischen Union, insbesondere Art. 50 und 52.

Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union in den Rechtssachen C-561/19; C-122/10; C-537/16; C-857/19; C-10/18; C-124/15; C-617/17.

Angeführte nationale Vorschriften

Decreto legislativo Nr. 206 vom 6. September 2005 (Verbrauchergesetzbuch), insbesondere die Art. 20, 21 und 23.

Art. 20 enthält die Definition der unlauteren Geschäftspraxis, während die Art. 21 und 23 die Definition der irreführenden Geschäftspraxis betreffen.

Im Einzelnen erläutert das vorliegende Gericht die geltenden nationalen Rechtsvorschriften folgendermaßen:

„Mit ‚Geschäftspraktiken‘ ... werden alle Verhaltensweisen von Gewerbetreibenden bezeichnet, die objektiv mit der ‚Absatzförderung, dem Verkauf oder der Lieferung‘ von Waren oder Dienstleistungen an Verbraucher ‚zusammenhängen‘ und die vor, gleichzeitig mit oder nach der Aufnahme der Vertragsbeziehungen gesetzt werden. Die Verhaltensweise des Gewerbetreibenden kann aus Erklärungen, tatsächlichen Handlungen oder einfachen Unterlassungen bestehen.

Was die Kriterien anbelangt, nach denen festzustellen ist, ob eine bestimmte Geschäftspraxis ‚unlauter‘ ist, regelt Art. 20 Abs. 2 des Verbrauchergesetzbuchs allgemein, dass eine Geschäftspraxis unlauter ist, wenn sie ‚der beruflichen Sorgfalt widerspricht‘ und ‚sie in Bezug auf das jeweilige Produkt das wirtschaftliche Verhalten des Durchschnittsverbrauchers, den sie erreicht oder an den sie sich richtet oder des durchschnittlichen Mitglieds einer Gruppe von Verbrauchern, wenn sich eine Geschäftspraxis an eine bestimmte Gruppe von Verbrauchern wendet, wesentlich beeinflusst oder dazu geeignet ist, es wesentlich zu beeinflussen.“

Es werden zwei verschiedene Kategorien von unlauteren Praktiken unterschieden: irreführende Praktiken (gemäß den Art. 21 und 22) und aggressive Praktiken (gemäß den Art. 24 und 25).

„Der irreführende Charakter einer Geschäftspraxis hängt davon ab, ob sie unwahr ist, da sie falsche Angaben enthält, oder grundsätzlich den Durchschnittsverbraucher täuscht oder täuschen kann, insbesondere im Hinblick auf die Natur oder die wesentlichen Merkmale eines Produkts oder einer Dienstleistung, und ob sie dadurch diesen Verbraucher zu einer geschäftlichen Entscheidung veranlassen kann, die er ansonsten nicht getroffen hätte. Wenn diese Merkmale kumulativ vorliegen, wird die Praxis als irreführend angesehen und ist daher zu verbieten.

...

[I]n allen Fällen, in denen die Geschäftspraxis als eine ‚Aufforderung zum Kauf‘, ein Ausdruck, der kommerzielle Mitteilungen umfasst, gestaltet ist, sind die Informationen über die ‚wesentlichen Merkmale des Produkts‘ stets als ‚wesentlich‘ anzusehen (Art. 22 Abs. 4 Buchst. [a]...). Ohne diese Informationen gilt eine Aufforderung zum Kauf daher als irreführend.“

In der nationalen Rechtsprechung wurde die strafrechtliche Natur von Sanktionen wegen Verstößen gegen die Verbraucherschutzvorschriften festgestellt.

Angeführte internationale Vorschriften und Rechtsprechung

Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, insbesondere Art. 4 des Protokolls Nr. 7;

Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (27. Februar 1980, Fall Deweer; 27. November 2014, Lucky dev)

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens

- 1 Mit der Entscheidung Nr. 26137 vom 4. August 2016 verhängte die AGCM gegen die VWGI und die VWAG eine Geldbuße in Höhe von fünf Mio. Euro mit der Begründung, sie hätten gegen das Verbrauchergesetzbuch verstoßen.
- 2 Diese Verstöße betrafen zum einen das Inverkehrbringen in Italien von Fahrzeugen, die mit Systemen ausgestattet waren, die dazu bestimmt waren, die Messung der Schadstoffemissionen für die Zwecke der Typgenehmigung zu verändern, durch die VWGI und die VWAG und zum anderen die Verbreitung von Werbung, in der trotz der Veränderung der Emissionswerte die Übereinstimmung dieser Fahrzeuge mit den umweltrechtlichen Vorschriften betont wurde.

- 3 Die VWGI und die VWAG fochten die Entscheidung Nr. 26137 von 2016 mit einer Klage beim TAR an.
- 4 Im Jahr 2018, nach dem Erlass der Entscheidung Nr. 26137 von 2016, aber vor der Entscheidung des TAR über die im vorstehenden Absatz genannte Klage, stellte die Staatsanwaltschaft Braunschweig der VWAG einen Bußgeldbescheid zu, mit dem sie gegen die VWAG gemäß dem OWiG (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten) eine Geldbuße in Höhe von einer Mrd. Euro wegen Verletzung der Aufsichtspflicht in Betrieben und Unternehmen verhängte. Diese Sanktion bezog sich u. a. auf das weltweite Inverkehrbringen (auch auf dem italienischen Markt) von Fahrzeugen, die mit Systemen ausgestattet waren, die die Messung der Schadstoffemissionen für die Zwecke der Typgenehmigung verändern sollten, und auf die Verbreitung von Werbung, in der trotz der Veränderung der Emissionswerte hervorgehoben wurde, dass diese Fahrzeuge besonders umweltfreundlich seien.
- 5 Der Bußgeldbescheid wurde im Juni 2018 rechtskräftig, da die VWAG auf ihr Recht auf Einspruch verzichtete und außerdem die Geldbuße bezahlte.
- 6 Im Jahr 2019 wies das TAR mit Urteil Nr. 6920/2019 die Klage der VWGI und der VWAG ab, obwohl die Klägerinnen im ersten Rechtszug den Erlass des Bußgeldbescheids durch die Staatsanwaltschaft Braunschweig geltend gemacht hatten. Insbesondere hatten sich die Klägerinnen auf Entscheidungen von Gerichten in anderen Mitgliedstaaten berufen, mit denen innerstaatliche Verfahren wegen der Veränderung von Emissionswerten mit der Begründung eingestellt wurden, dass diese Handlungen bereits in Deutschland geahndet worden seien. Das TAR folgte diesem Vorbringen nicht und entschied, dass die von der AGCM verhängte Sanktion auf einer anderen Rechtsgrundlage beruhe als die in Deutschland verhängte Geldbuße.
- 7 Die VWGI und die VWAG legten gegen dieses Urteil Nr. 6920/2019 ein Rechtsmittel beim Consiglio di Stato (Staatsrat, im Folgenden: vorlegendes Gericht) ein, der die oben dargelegten Fragen zur Vorabentscheidung vorlegt.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 8 Die ersten vier Rechtsmittelgründe der Rechtsmittelführerinnen betreffen angebliche Verletzungen innerstaatlichen Rechts, die für die Vorlagefragen nicht relevant sind.
- 9 Mit dem fünften Rechtsmittelgrund machen die Rechtsmittelführerinnen geltend, dass das TAR gegen den in Art. 50 der Charta und Art. 54 SDÜ verankerten Grundsatz „ne bis in idem“ verstoßen habe. Insbesondere habe das erstinstanzliche Gericht zu Unrecht ausgeschlossen, dass sich die Entscheidung einer ausländischen Justizbehörde auf eine frühere Entscheidung der AGCM auswirken könne. Insoweit regen sie die Möglichkeit eines Vorabentscheidungsersuchens nach Art. 267 AEUV zu folgenden Fragen an:

- a) Ist im Hinblick auf die Einhaltung des in Art. 50 der Charta und Art. 54 SDÜ verankerten Grundsatzes „ne bis in idem“ eine verwaltungsrechtliche Entscheidung, die vor dem Abschluss eines wegen derselben Handlungen und gegen dieselbe Person in einem anderen Mitgliedstaat eingeleiteten Strafverfahrens erlassen wurde, für aufzuheben, wenn sie vor einem nationalen Gericht angefochten wird und dieses Strafverfahren während Anhängigkeit der Anfechtung mit der Verhängung einer Geldbuße endet, die außerdem rechtskräftig geworden ist und von dem Bestraften bezahlt wurde?

- b) Kann Art. 3 Abs. 4 der Richtlinie 2005/29 die Anwendung der Bestimmungen dieser Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken auch in Abweichung vom Grundsatz „ne bis in idem“ zulassen?

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 10 Das vorliegende Gericht stellt fest, dass der im deutschen Bußgeldbescheid sanktionierte Sachverhalt dem in der Entscheidung der AGCM sanktionierten entspricht und dass auch die sanktionierte Person, nämlich die VWAG, (teilweise) identisch ist. Zur Stützung dieser Schlussfolgerung weist das vorliegende Gericht darauf hin, dass auch das italienische Recht die Verantwortlichkeit juristischer Personen vorsieht. Darüber hinaus ist nach italienischer Strafrechtswissenschaft für den Grundsatz „ne bis in idem“ im Unionsrecht nicht die rechtliche Einordnung der Sachverhalte von Bedeutung, sondern das Vorhandensein eines untrennbaren Zusammenhangs zwischen ihnen.
- 11 Was die Zulässigkeit des vorliegenden Vorabentscheidungsersuchens angeht, sind nach Ansicht des vorliegenden Gerichts die damit vorgelegten Fragen maßgeblich, da zum einen alle anderen Rechtsmittelgründe, die sich auf Aspekte des innerstaatlichen Rechts beziehen und mit den Vorlagefragen nichts zu tun haben, unbegründet erscheinen, während zum anderen die sanktionierende Entscheidung der AGCM keine endgültige Wirkung entfalten könnte, wenn der Grundsatz „ne bis in idem“ im vorliegenden Fall für anwendbar gehalten wird.
- 12 Darüber hinaus stellt das vorliegende Gericht fest, dass der Gerichtshof zum einen zwar bereits über die von den Rechtsmittelführerinnen angeführten Bestimmungen zum Grundsatz „ne bis in idem“, insbesondere im Bereich des Wettbewerbs, entschieden hat, dass er diese Bestimmungen aber noch nicht im Rahmen von Sanktionen für unlautere Geschäftspraktiken geprüft hat, und dass zum anderen die Gefahr besteht, dass es bei rechtswidrigen Handlungen, die den gesamten europäischen Markt betreffen, zu unterschiedlichen Auslegungen kommt.
- 13 Das vorliegende Gericht weist darauf hin, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Charta eine Person, die bereits wegen rechtswidriger Handlungen in Bezug auf Marktmanipulationen rechtskräftig strafrechtlich verurteilt wurde, auf der Grundlage von Art. 50 nicht Gegenstand eines Verfahrens zur Verhängung einer Geldbuße als Verwaltungsanktion strafrechtlicher Natur wegen derselben Handlungen sein kann, sofern diese strafrechtliche Verurteilung die wirksame,

verhältnismäßige und abschreckende Ahndung der Straftat unter Berücksichtigung des durch sie verursachten sozialen Schadens gewährleistet. In dieser Rechtsprechung wurde auch darauf hingewiesen, dass Art. 50 der Charta dem Einzelnen ein im Rahmen eines Rechtsstreits wie dem des Ausgangsverfahrens unmittelbar anwendbares Recht verleiht.

- 14 Das vorliegende Gericht stuft die in Deutschland in der vorliegenden Rechtsache verhängte Sanktion als Verwaltungsgeldbuße strafrechtlicher Natur in Bezug auf eine Marktmanipulation ein, da sie nicht nur den durch die rechtswidrige Handlung verursachten Schaden ersetzen, sondern auch eine abschreckende Wirkung haben soll. In diesen Rahmen fallen unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen, zu denen der Gerichtshof bereits in Bezug auf wettbewerbsrechtliche Sanktionen gelangt ist, auch Sanktionen im Zusammenhang mit unlauteren Geschäftspraktiken.
- 15 Das vorliegende Gericht bezweifelt jedoch, dass die im in Rede stehenden Rechtsmittel aufgeworfenen Fragen zur Auslegung des Unionsrechts durch die einfache Anwendung der Rechtsprechung des Gerichtshofs zum Grundsatz „ne bis in idem“ im Rahmen von wettbewerbsrechtlichen Sanktionen gelöst werden können, da im vorliegenden Fall die in Deutschland und Italien verhängten Sanktionen unterschiedlich sind und sich die Referenzmärkte nur teilweise überschneiden.
- 16 Es weist darauf hin, dass der vorliegende Rechtsstreit dadurch gekennzeichnet ist, dass zum einen die italienische Verwaltungssanktion vor der deutschen Sanktion verhängt worden ist und zum anderen die deutsche vor der italienischen Sanktion rechtskräftig geworden ist. Diesbezüglich wird darauf hingewiesen, dass nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte Art. 4 des Protokolls Nr. 7 zur Europäischen Menschenrechtskonvention die gleichzeitige Durchführung mehrerer Verfahren zulässt, wobei das eine Verfahren nicht fortgesetzt werden darf, wenn das andere durch eine rechtskräftige Entscheidung abgeschlossen worden ist.
- 17 Das vorliegende Gericht bezweifelt außerdem, dass die in Deutschland verhängte Strafe geeignet ist, die rechtswidrigen Handlungen, die Gegenstand der Entscheidung der AGCM sind, wirksam, verhältnismäßig und abschreckend zu ahnden. Es wird in diesem Zusammenhang auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Auslegung von Art. 50 der Charta im Licht von Art. 4 des Protokolls Nr. 7 zur Europäischen Menschenrechtskonvention verwiesen. Der Gerichtshof stellte fest, dass der Grundsatz des „ne bis in idem“ eine nationale Regelung, wie jene italienische, zulasse, nach der eine Person, die die geschuldete Mehrwertsteuer nicht abgeführt habe, in einem Strafverfahren verfolgt werden könne, obwohl sie wegen derselben Tat bereits mit einer bestandskräftigen Verwaltungssanktion strafrechtlicher Natur im Sinne von Art. 50 der Charta belegt worden sei. Nach Ansicht des Gerichtshofs ist diese Kumulierung von Verfolgungsmaßnahmen und Sanktionen zulässig, wenn sie einer dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzung entspreche und gewährleiste, dass die

Schwere der Sanktionen insgesamt nicht außer Verhältnis zur Schwere der geahndeten Handlungen stehe. Der Gerichtshof hat auch entschieden, dass eine nationale Wettbewerbsbehörde in derselben Entscheidung gegen dieselbe Person eine Sanktion wegen Verstoßes gegen das nationale Recht und gegen das Unionsrecht verhängen könne, ohne den Grundsatz „ne bis in idem“ zu verletzen. Das vorliegende Gericht führt aus, dass im vorliegenden Fall einerseits zwei verschiedene Behörden, die zwei verschiedenen Staaten angehören, zwei verschiedene Sanktionen verhängt haben, und andererseits der Sachverhalt, der Gegenstand der beiden Entscheidungen ist, einen untrennbaren Zusammenhang aufweist.

- 18 Nach den Angaben des vorlegenden Gerichts wurde im erstinstanzlichen Urteil festgestellt, dass die nationalen Rechtsvorschriften es zuließen, dass eine Person in einem Verfahren zur Verhängung einer Geldbuße strafrechtlicher Natur im Sinne von Art. 50 der Charta verfolgt werde, auch wenn diese Person wegen derselben Handlung bereits rechtskräftig strafrechtlich verurteilt worden sei. Das vorliegende Gericht fügt hinzu, dass der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung festgestellt hat, dass der Grundsatz „ne bis in idem“ im Licht von Art. 52 Abs. 1 der Charta Einschränkungen unterworfen werden könne, wenn diese erforderlich seien und dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer entsprächen. In diesem Zusammenhang hebt der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung hervor, dass solche Einschränkungen durch klare und präzise Vorschriften vorgesehen werden müssten und die Koordinierung der Verfahren gewährleisten müssten, um den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Strafe zu wahren.
- 19 Das vorliegende Gericht stellt fest, dass sich aus dem vorliegenden Fall das dem Gemeinwohl dienende Ziel des Schutzes der europäischen Verbraucher ergibt, während klare und präzise Vorschriften über die Möglichkeit der Kumulierung von Verfolgungsmaßnahmen und Sanktionen fehlen und Zweifel an der Verhältnismäßigkeit der in Italien und Deutschland verhängten Sanktionen bestehen, da beide im größtmöglichen Umfang angewendet worden sind. Es wird weiter ausgeführt, dass die Anwendung des Grundsatzes „ne bis in idem“ die Entscheidung der AGCM nur insoweit betrifft, als diese eine Geldbuße strafrechtlicher Natur enthält.