Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
JEAN RICHARD DE LA TOUR
vom 4. Februar 2025 [1]

Rechtssache C-544/23

T. T.,
BAJI Trans s. r. o.
gegen
Národný inšpektorát práce

(Vorabentscheidungsersuchen des Najvyšší správny súd Slovenskej republiky [Oberstes Verwaltungsgericht der Slowakischen Republik])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 – Pflicht zur regelmäßigen Nachprüfung von Fahrtenschreibern – Abweichungen – Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Art. 49 Abs. 1 letzter Satz und Art. 51 Abs. 1 – Grundsatz der Rückwirkung des milderen Strafgesetzes – Verwaltungssanktionen strafrechtlicher Natur – Kriterien – Kassationsbeschwerde – Neues Gesetz, das nach dem mit einem Rechtsmittel angefochtenen Urteil in Kraft getreten ist“

I. Einleitung

1. Verfahren, die Verwaltungssanktionen betreffen, unterscheiden sich von Verfahren, die strafrechtliche Sanktionen zum Gegenstand haben, gewöhnlich in dreierlei Hinsicht. Erstens werden strafrechtliche Sanktionen im eigentlichen Sinne von einem Gericht ausgesprochen, während Verwaltungssanktionen von Verwaltungsbehörden verhängt werden, wobei das Gericht nur im Stadium der Überprüfung eingreift. Zweitens finden auf Verwaltungssanktionen generell nicht die für strafrechtliche Sanktionen geltenden Verfahrensregeln Anwendung, sondern die Regeln für Verwaltungsverfahren und -streitigkeiten [2]. Drittens ist in den meisten Mitgliedstaaten für die Überprüfung von Verwaltungssanktionen eine andere Gerichtsbarkeit zuständig als für strafrechtliche Sanktionen [3].

[1] Originalsprache: Französisch.

[2] Laut dem Forschungsvermerk 24/002 der Direktion „Wissenschaftlicher Dienst und Dokumentation“ des Gerichtshofs der Europäischen Union (im Folgenden: Forschungsvermerk 24/002) gibt es jedoch innerhalb der Mitgliedstaaten Ausnahmen. So sollen beispielsweise in *Deutschland* und *Portugal* die für das Strafverfahren geltenden Bestimmungen im Wesentlichen, sofern nichts anderes bestimmt ist, entsprechend für das Ordnungswidrigkeitenverfahren vor der Verwaltungsbehörde gelten.

[3] In einigen Mitgliedstaaten, wie etwa der *Bundesrepublik Deutschland* und der *Portugiesischen Republik*, fällt die Überprüfung der von Verwaltungsbehörden verhängten Geldbußen jedoch nicht in die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte; sie obliegt vielmehr den auch für Strafsachen zuständigen ordentlichen Gerichten, und zwar sowohl in erster als auch in zweiter Instanz.

2. In der vorliegenden Rechtssache soll der Gerichtshof die Tragweite des in Art. 49 Abs. 1 letzter Satz der Charta der Grundrechte der Europäischen Union[4] verankerten Grundsatzes der Rückwirkung des milderen Strafgesetzes klären, und zwar im Hinblick auf die im Stadium der Kassationsbeschwerde erfolgende gerichtliche Überprüfung einer Verwaltungssanktion.

3. Dieser Grundsatz hängt mit dem Grundsatz der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit von Strafen zusammen. Da die verhängte Strafe erforderlich und verhältnismäßig sein muss, d. h. den Straftäter gemäß Art. 49 Abs. 3 der Charta für die von ihm begangene Tat entsprechend ihrer Schwere bestrafen muss, erscheint eine Bestrafung nicht mehr gerechtfertigt, wenn der Gesetzgeber nach der Tathandlung seine Wertung entweder in Bezug auf deren Strafwürdigkeit oder in Bezug auf die Art oder die Höhe der künftig angedrohten Strafe geändert hat.

4. In diesem Zusammenhang möchte der Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Oberstes Verwaltungsgericht der Slowakischen Republik) vom Gerichtshof insbesondere wissen, ob das Kassationsgericht den Grundsatz der Rückwirkung des milderen Strafgesetzes im Rahmen eines Rechtsstreits wegen einer Verwaltungssanktion anzuwenden hat, wenn das mildere Gesetz nach der in der Hauptsache ergangenen Entscheidung des unterinstanzlichen Verwaltungsgerichts in Kraft getreten ist, die nach nationalem Recht rechtskräftig geworden ist und mit einer Kassationsbeschwerde angefochten wird.

5. Diese Frage bietet dem Gerichtshof die Gelegenheit, zu klären, ob in diesem Fall die besondere Funktion des Kassationsgerichts die Tragweite dieses Grundsatzes berühren kann.

II. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

1. Verordnung (EWG) Nr. 3821/85

6. Art. 3 Abs. 1 und 2 der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 des Rates vom 20. Dezember 1985 über das Kontrollgerät im Straßenverkehr[5], geändert durch die Verordnung (EU) Nr. 517/2013 des Rates vom 13. Mai 2013[6], sah in der zum Zeitpunkt der im Ausgangsverfahren fraglichen Tathandlung geltenden Fassung vor:

„(1) Das Kontrollgerät muss bei Fahrzeugen eingebaut und benutzt werden, die der Personen- oder Güterbeförderung im Straßenverkehr dienen und in einem Mitgliedstaat zugelassen sind; ausgenommen sind die in Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 [7] genannten Fahrzeuge.
…

(2) Die Mitgliedstaaten können die in Artikel 13 Absätze 1 und 3 der [Verordnung Nr. 561/2006] genannten Fahrzeuge von der Anwendung der vorliegenden Verordnung freistellen."

[4] Nachstehend: Charta. Im Folgenden werde ich diesen Grundsatz auch als *lex posterior mitius* bezeichnen, was die gleiche Bedeutung hat. Im Übrigen ist dieser Grundsatz als der in Art. 49 Abs. 1 letzter Satz der Charta verankerte Grundsatz zu verstehen, auch wenn ich dies der besseren Lesbarkeit halber nicht systematisch verdeutlichen werde.

[5] ABl. 1985, L 370, S. 8.

[6] ABl. 2013, L 158, S. 1 (im Folgenden: Verordnung Nr. 3821/85).

[7] Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 3821/85 und (EG) Nr. 2135/98 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 des Rates (ABl. 2006, L 102, S. 1).

7. Art. 19 Abs. 1 der Verordnung Nr. 3821/85 bestimmte:

„Die Mitgliedstaaten erlassen nach Anhörung der [Europäischen] Kommission rechtzeitig die zur Durchführung dieser Verordnung notwendigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften.

Diese Vorschriften müssen sich unter anderem auf die Organisation, das Verfahren und die Mittel für die Überwachung sowie auf die Ahndung im Falle von Zuwiderhandlungen erstrecken."

8. In Anhang I Ziff. VI Nr. 3 Buchst. a Abs. 1 dieser Verordnung hieß es:

„Regelmäßige Nachprüfungen der in Kraftfahrzeugen eingebauten Geräte erfolgen mindestens alle zwei Jahre und können unter anderem im Rahmen der technischen Überwachung der Kraftfahrzeuge durchgeführt werden."

9. Die Verordnung Nr. 3821/85 wurde mit Wirkung vom 2. März 2016 durch Art. 47 der Verordnung (EU) Nr. 165/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Februar 2014 über Fahrtenschreiber im Straßenverkehr, zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 des Rates über das Kontrollgerät im Straßenverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr aufgehoben [8].

2. Verordnung Nr. 165/2014

10. Art. 3 Abs. 1 und 2 der Verordnung Nr. 165/2014 bestimmt:

„(1) Der Fahrtenschreiber ist in Fahrzeugen einzubauen und zu benutzen, die in einem Mitgliedstaat zugelassen sind, der Personen- oder Güterbeförderung im Straßenverkehr dienen und für die die Verordnung [Nr. 561/2006] gilt.

(2) Die Mitgliedstaaten können die in Artikel 13 Absätze 1 und 3 der Verordnung [Nr. 561/2006] genannten Fahrzeuge von der Anwendung der vorliegenden Verordnung ausnehmen."

11. Art. 23 Abs. 1 der Verordnung Nr. 165/2014 sieht vor:

„Fahrtenschreiber werden regelmäßigen Nachprüfungen durch zugelassene Werkstätten unterzogen. Die regelmäßigen Nachprüfungen finden mindestens alle zwei Jahre statt."

12. Art. 41 Abs. 1 dieser Verordnung lautet:

„Die Mitgliedstaaten erlassen in Einklang mit den nationalen Verfassungsbestimmungen Vorschriften über die bei einem Verstoß gegen diese Verordnung zu verhängenden Sanktionen und treffen alle erforderlichen Maßnahmen, damit diese Sanktionen angewandt werden. Diese Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein und dürfen nicht diskriminierend sein; sie müssen ferner den in der Richtlinie 2006/22/EG[9] festgelegten Kategorien von Verstößen entsprechen."

[8] ABl. 2014, L 60, S. 1.

[9] Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über Mindestbedingungen für die Durchführung der Verordnungen (EWG) Nr. 3820/85 und (EWG) Nr. 3821/85 des Rates über Sozialvorschriften für Tätigkeiten im Kraftverkehr sowie zur Aufhebung der Richtlinie 88/599/EWG des Rates (ABl. 2006, L 102, S. 35).

13. Art. 48 Abs. 2 der Verordnung bestimmt:

„[Diese Verordnung] gilt … ab dem 2. März 2016. …“

3. Verordnung Nr. 561/2006

14. Art. 1 der Verordnung Nr. 561/2006 sieht vor:

„Durch diese Verordnung werden Vorschriften zu den Lenkzeiten, Fahrtunterbrechungen und Ruhezeiten für Kraftfahrer im Straßengüter- und -personenverkehr festgelegt, um die Bedingungen für den Wettbewerb zwischen Landverkehrsträgern, insbesondere im Straßenverkehrsgewerbe, anzugleichen und die Arbeitsbedingungen sowie die Straßenverkehrssicherheit zu verbessern. Ziel dieser Verordnung ist es ferner, zu einer besseren Kontrolle und Durchsetzung durch die Mitgliedstaaten sowie zu einer besseren Arbeitspraxis innerhalb des Straßenverkehrsgewerbes beizutragen.“

15. Art. 3 der Verordnung Nr. 561/2006 enthält eine Liste der für Beförderungen im Straßenverkehr eingesetzten Fahrzeugkategorien, für die diese Verordnung nicht gilt. Fahrzeuge, die für die Lieferung von Transportbeton verwendet werden, sind in dieser Liste nicht aufgeführt.

16. Art. 13 Abs. 1 der Verordnung Nr. 561/2006 enthält eine Liste der für Beförderungen eingesetzten Fahrzeugkategorien, für die die Mitgliedstaaten, sofern die Verwirklichung der in Art. 1 dieser Verordnung genannten Ziele nicht beeinträchtigt wird, Abweichungen von deren Art. 5 bis 9 zulassen können.

17. In der zum Zeitpunkt der Zuwiderhandlung des T. T. geltenden Fassung der Verordnung Nr. 561/2006 waren die für die Lieferung von Transportbeton verwendeten Fahrzeuge nicht in dieser Liste aufgeführt.

18. Seit Inkrafttreten der Verordnung (EU) 2020/1054[10] am 20. August 2020 sind „Fahrzeuge, die für die Lieferung von Transportbeton verwendet werden“, gemäß Art. 13 Abs. 1 Buchst. r der Verordnung Nr. 561/2006 in dieser Liste enthalten.

B. Slowakisches Recht

19. Art. 50 Abs. 6 der Ústava Slovenskej republiky (Verfassung der Slowakischen Republik) bestimmt:

„Für die Prüfung der Strafbarkeit einer Tat und die Verhängung einer Strafe für diese Tat ist das zum Zeitpunkt ihrer Begehung geltende Recht maßgeblich. Späteres Recht findet Anwendung, wenn es für den Täter günstiger ist.“

[10] Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2020 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 hinsichtlich der Mindestanforderungen an die maximalen täglichen und wöchentlichen Lenkzeiten, Mindestfahrtunterbrechungen sowie täglichen und wöchentlichen Ruhezeiten, und der Verordnung (EU) Nr. 165/2014 hinsichtlich der Positionsbestimmung mittels Fahrtenschreibern (ABl. 2020, L 249, S. 1).

20. § 1 Buchst. a des Zákon č. 461/2007 Z. z. o používaní záznamového zariadenia v cestnej doprave (Gesetz Nr. 461/2007 über die Verwendung des Fahrtenschreibers im Straßentransport) vom 13. September 2007 (im Folgenden: Gesetz Nr. 461/2007) sieht vor:

„Dieses Gesetz regelt die Rechtsverhältnisse, für die keine besonderen Vorschriften [Verweis auf die Verordnung Nr. 3821/85] gelten, betreffend:

a) den Umfang der Verpflichtung zu Einbau und Verwendung eines Fahrtenschreibers in Kraftfahrzeugen …“

21. § 2 dieses Gesetzes lautet:

„(1) Ein Verkehrsunternehmen, das Bus- oder Straßengüterverkehr betreibt, stellt sicher, dass in jedem Fahrzeug, das zur Beförderung von Fahrgästen oder Gütern verwendet wird, ein Fahrtenschreiber eingebaut ist, und benutzt bei der Durchführung von Beförderungen Schaublätter und Fahrerkarten, sofern im Folgenden nichts anderes bestimmt ist.

(2) Die Verpflichtung des Verkehrsunternehmens nach Abs. 1 gilt nicht für Fahrzeuge, die für in besonderen Vorschriften geregelte Beförderungen eingesetzt werden [(Verweis auf Art. 3 und Art. 13 Abs. 1 der Verordnung Nr. 561/2006)].“

22. § 38 Abs. 1 Buchst. a Nr. 1 des Zákon č. 462/2007 Z. z. o organizácii pracovného času v doprave a o zmene a doplnení zákona č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce a o zmene a doplnení zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 309/2007 Z. z. (Gesetz Nr. 462/2007 über die Arbeitszeitgestaltung im Transportwesen, über die Änderung und Ergänzung des Gesetzes Nr. 125/2006 über die Arbeitsaufsicht, über die Änderung und Ergänzung des Gesetzes Nr. 82/2005 über illegale Arbeit und illegale Beschäftigung sowie über die Änderung und Ergänzung einiger Gesetze in der Fassung des Gesetzes Nr. 309/2007) vom 13. September 2007 (im Folgenden: Gesetz Nr. 462/2007) bestimmt:

„Ein Kraftfahrer begeht eine Ordnungswidrigkeit,

a) wenn er ein Fahrzeug führt,

   1. das über keinen Fahrtenschreiber verfügt oder dessen Fahrtenschreiber keiner gültigen regelmäßigen Nachprüfung unterzogen wurde, oder wenn er den Fahrtenschreiber nicht ordnungsgemäß verwendet.“

III. Sachverhalt des Ausgangsverfahrens und Vorlagefragen

23. Mit Verwaltungsbescheid vom 8. Dezember 2016 wurde T. T. für schuldig befunden, gegen § 38 Abs. 1 Buchst. a Nr. 1 des Gesetzes Nr. 462/2007 verstoßen zu haben, indem er am 4. November 2015 Beton mit einem Fahrzeug der BAJI Trans s. r. o. befördert habe, dessen Fahrtenschreiber seit dem 25. Juni 2015 keiner gültigen regelmäßigen Nachprüfung unterzogen worden sei. Deshalb wurde gegen T. T. eine Geldbuße in Höhe von 200 Euro verhängt.

24. Den hiergegen eingelegten Widerspruch wies der Národný inšpektorát práce (Nationale Arbeitsaufsichtsbehörde, Slowakei) mit Bescheid vom 3. April 2017 zurück.

25. T. T. und BAJI Trans fochten diese Verwaltungsbescheide beim Krajský súd v Bratislave (Regionalgericht Bratislava, Slowakei) mit der Begründung an, dass das fragliche Betontransportfahrzeug aus der Kategorie der Fahrzeuge, in denen ein Fahrtenschreiber verwendet werden müsse, herausfalle.

26. Mit Urteil vom 27. März 2019 wies der Krajský súd v Bratislave (Regionalgericht Bratislava) als Verwaltungsgericht die Klage von T. T. als unbegründet und die Klage von BAJI Trans wegen fehlender Aktivlegitimation ab.

27. Das Gericht führte insbesondere aus, die Verpflichtung zur Benutzung von Fahrtenschreibern in allen für die Beförderung im Straßenverkehr eingesetzten Fahrzeugen sei in Art. 3 der Verordnung Nr. 3821/85 und in § 2 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 461/2007, unbeschadet der Ausnahmen nach den Art. 3 und 13 der Verordnung Nr. 561/2006, vorgesehen. Unter diesen Ausnahmeregelungen finde sich jedoch keine für Fahrzeuge zur Beförderung von Beton, so dass die Verpflichtung zur Verwendung von Fahrtenschreibern vollumfänglich auch für solche Fahrzeuge gelte.

28. Gegen dieses Urteil legten T. T. und BAJI Trans am 15. Juli 2019 Kassationsbeschwerde beim Najvyšší súd Slovenskej republiky (Oberstes Gericht der Slowakischen Republik) ein.

29. In dem Kassationsverfahren reichten T. T. und BAJI Trans am 24. August 2020 einen Schriftsatz ein, worin sie darauf hinwiesen, dass die Verordnung Nr. 561/2006 durch die Verordnung 2020/1054 geändert worden sei.

30. Nach Einlegung der Kassationsbeschwerde wurde die Zuständigkeit für deren Prüfung auf den Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Oberstes Verwaltungsgericht der Slowakischen Republik), das vorlegende Gericht, übertragen.

31. Dieses Gericht führt erstens aus, es seien innerstaatliche Gesetze erlassen worden, um die Verordnungen Nrn. 3821/85 und 165/2014 umzusetzen, und zwar nicht nur die in diesen Verordnungen vorgesehenen Pflichten, sondern auch die Pflicht zur Einführung eines Systems von Sanktionen bei Verstößen gegen diese Pflichten. Die zuständige Verwaltungsbehörde habe daher das Unionsrecht im Sinne von Art. 51 Abs. 1 der Charta durchgeführt, als sie über die Schuld von T. T. und die gegen ihn zu verhängende Sanktion entschieden habe. Das vorlegende Gericht möchte wissen, ob es ebenfalls das Unionsrecht im Sinne dieser Bestimmung der Charta durchführt, wenn es die zur Umsetzung des Unionsrechts ergangene einschlägige innerstaatliche Regelung auslegt und T. T gerichtlichen Rechtsschutz gewährt.

32. Zweitens möchte dieses Gericht vom Gerichtshof die ausdrückliche Bestätigung erhalten, dass Art. 49 Abs. 1 der Charta ähnlich wie Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 Abs. 1 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten [11] die Verwaltungsbehörden dazu verpflichtet, den Grundsatz der Rückwirkung des milderen Strafgesetzes (*lex posterior mitius*) anzuwenden, wobei dieser Grundsatz auch in Verfahren der gerichtlichen Überprüfung vor einem Verwaltungsgericht anzuwenden ist.

33. Das vorlegende Gericht möchte drittens wissen, ob der Grundsatz der Rückwirkung des milderen Strafgesetzes von dem Gericht anzuwenden ist, das über eine Kassationsbeschwerde zu entscheiden hat, die gegen das Urteil eines unterinstanzlichen Verwaltungsgerichts eingelegt

[11] Unterzeichnet in Rom am 4. November 1950, im Folgenden: EMRK.

wurde, mit dem die gegen eine Verwaltungssanktion erhobene Klage abgewiesen wurde, wenn das neue Gesetz nach diesem Urteil in Kraft getreten ist. Das vorlegende Gericht fragt somit nach der Tragweite, die Art. 49 Abs. 1 letzter Satz der Charta im Rahmen der Prüfung einer Kassationsbeschwerde angesichts der Besonderheiten des Kassationsverfahrens zukommt.

34. Unter diesen Umständen hat der Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Oberstes Verwaltungsgericht der Slowakischen Republik) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist Art. 51 Abs. 1 der Charta dahin auszulegen, dass ein Mitgliedstaat das Recht der Union durchführt, wenn er gemäß den nationalen Rechtsvorschriften eine verwaltungsrechtliche Sanktion wegen eines Verstoßes gegen eine Verpflichtung verhängt, sofern sich diese Verpflichtung aus dem Unionsrecht ergibt und die Mitgliedstaaten zur Ahndung dieses Verstoßes verpflichtet sind, wie dies bei Art. 19 Abs. 1 der Verordnung Nr. 3821/85 und Art. 41 Abs. 1 der Verordnung Nr. 165/2014 der Fall ist?

2. Falls die erste Frage bejaht wird: Sind Art. 49 Abs. 1 der Charta und der darin niedergelegte Grundsatz *lex posterior mitius* dahin auszulegen, dass sie auch auf die Verhängung einer Sanktion für verwaltungsrechtliche Delikte Anwendung finden, wenn über die Schuld und die Strafe zunächst kein Gericht, sondern eine Verwaltungsbehörde entscheidet, und dass dieser Grundsatz anschließend auch bei der Überprüfung der Entscheidung dieser Verwaltungsbehörde durch das Verwaltungsgericht Anwendung findet?

3. Falls die zweite Frage bejaht wird: Sind Art. 49 der Charta und der darin niedergelegte Grundsatz *lex posterior mitius* dahin auszulegen, dass sie in einem nationalen Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren unabhängig von dessen Stadium Anwendung finden?

4. Falls die dritte Frage verneint wird: Nach welchen Kriterien ist dieses Verfahrensstadium zu bestimmen? Insbesondere: Sind Art. 49 der Charta und der darin niedergelegte Grundsatz *lex posterior mitius* dahin auszulegen, dass sie in einem verwaltungsgerichtlichen Rechtsmittelverfahren – wie im Fall einer Kassationsbeschwerde – Anwendung finden, so dass ein Gericht, wie es der Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Oberstes Verwaltungsgericht der Slowakischen Republik) ist, der über diese Kassationsbeschwerde in der zweiten und letzten Instanz zu befinden hat, eine Änderung der Rechtsvorschriften zugunsten des Täters des verwaltungsrechtlichen Delikts berücksichtigen muss, das im zugrundeliegenden Verfahren von der Verwaltungsbehörde – und nicht vom Gericht – geprüft wurde, wobei diese Änderung erst nach dem Erlass der zu überprüfenden Entscheidung des unterinstanzlichen Verwaltungsgerichts eingetreten ist, die rechtskräftig ist?

35. Die nationale Arbeitsaufsichtsbehörde, die slowakische und die italienische Regierung sowie die Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht. T. T. und BAJI Trans, die slowakische und die italienische Regierung sowie die Kommission haben an der mündlichen Verhandlung vom 24. September 2024 teilgenommen, in der sie u. a. auf die vom Gerichtshof zur mündlichen Beantwortung gestellten Fragen geantwortet haben.

IV. Rechtliche Würdigung

A. Zur ersten Vorlagefrage

36. Mit dieser Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 51 Abs. 1 der Charta dahin auszulegen ist, dass ein Mitgliedstaat das Recht der Union im Sinne dieser Bestimmung durchführt, wenn er zum einen nach Art. 19 Abs. 1 der Verordnung Nr. 3821/85 und Art. 41 Abs. 1 der Verordnung Nr. 165/2014 die Verhängung einer Verwaltungssanktion wegen Verstoßes gegen die Pflichten zum Mitführen eines Fahrtenschreibers in Fahrzeugen zur Güterbeförderung sowie zu dessen regelmäßiger Nachprüfung vorsieht und wenn zum anderen diese Sanktion gerichtlich überprüft wird.

37. Es steht meines Erachtens außer Zweifel, dass diese Frage zu bejahen ist.

38. Der Anwendungsbereich der Charta ist in deren Art. 51 Abs. 1 festgelegt, wonach die Charta, was das Handeln der Mitgliedstaaten betrifft, für diese ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union gilt.

39. Die in der Unionsrechtsordnung garantierten Grundrechte finden dem Gerichtshof zufolge somit in allen unionsrechtlich geregelten Fallgestaltungen, aber nicht außerhalb derselben Anwendung [12].

40. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs setzt der Begriff „Durchführung des Rechts der Union“ im Sinne von Art. 51 Abs. 1 der Charta voraus, dass zwischen einem Unionsrechtsakt und der betreffenden nationalen Maßnahme ein Zusammenhang besteht, der darüber hinausgeht, dass die fraglichen Sachbereiche benachbart sind oder der eine von ihnen mittelbare Auswirkungen auf den anderen haben kann [13].

41. Um zu klären, ob eine nationale Maßnahme die Durchführung des Rechts der Union im Sinne von Art. 51 Abs. 1 der Charta betrifft, ist daher u. a. zu prüfen, ob mit der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Regelung die Durchführung einer Bestimmung des Unionsrechts bezweckt wird, welchen Charakter diese Regelung hat und ob mit ihr andere als die unter das Unionsrecht fallenden Ziele verfolgt werden, selbst wenn sie das Unionsrecht mittelbar beeinflussen kann, sowie ferner, ob es eine Regelung des Unionsrechts gibt, die für diesen Bereich spezifisch ist oder ihn beeinflussen kann [14].

42. Im vorliegenden Fall verlangen sowohl die zum Zeitpunkt der Tathandlung geltende Verordnung Nr. 3821/85 als auch die Verordnung Nr. 165/2014, mit der Letztere aufgehoben wurde, dass in Fahrzeugen zur Güterbeförderung ein Fahrtenschreiber mitgeführt und regelmäßigen Nachprüfungen unterzogen wird. Außerdem schreiben diese Verordnungen den Mitgliedstaaten in Art. 19 Abs. 1 der Verordnung Nr. 3821/85 bzw. Art. 41 Abs. 1 der Verordnung Nr. 165/2014 vor, Verstöße gegen ihre Bestimmungen zu ahnden. Ein Mitgliedstaat führt aber das Recht der Union im Sinne von Art. 51 Abs. 1 der Charta durch, wenn er der in einer unionsrechtlichen Bestimmung aufgestellten Verpflichtung nachkommt, Sanktionen für die in

[12] Vgl. u. a. Urteile vom 26. Februar 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, Rn. 19), vom 6. Oktober 2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, Rn. 26), und vom 29. Juli 2024, protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, Rn. 41).

[13] Vgl. u. a. Urteil vom 29. Juli 2024, protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, Rn. 42 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[14] Vgl. u. a. Urteil vom 29. Juli 2024, protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, Rn. 43 und die dort angeführte Rechtsprechung).

dieser Bestimmung genannten Verstöße vorzusehen [15]. Daher haben die slowakischen Behörden mit der Verhängung einer Geldbuße, wie sie Gegenstand des Ausgangsverfahrens ist, das Recht der Union durchgeführt.

43. Das gilt auch für die gerichtliche Überprüfung dieser Geldbuße.

44. Da die Anwendung der Verordnungen Nrn. 3821/85 und 165/2014 durch ein nationales Gericht eine Durchführung des Rechts der Union im Sinne von Art. 51 Abs. 1 der Charta darstellt, muss dieses Gericht somit bei der Ausübung dieser Überprüfung die Anforderungen beachten, die sich aus den in der Charta verankerten Grundrechten ergeben [16].

45. Zwar beruhen die Vorlagefragen auf der Feststellung, dass der slowakische Gesetzgeber nunmehr Fahrzeuge zur Beförderung von Transportbeton von der Pflicht zum Mitführen eines Fahrtenschreibers befreit hat. Bei der Einführung dieser Ausnahmeregelung hat dieser Gesetzgeber jedoch lediglich die ihm sowohl in Art. 3 Abs. 2 der Verordnung Nr. 3821/85 als auch in Art. 3 Abs. 2 der Verordnung Nr. 165/2014 eingeräumte Befugnis wahrgenommen. Es ist aber davon auszugehen, dass ein Mitgliedstaat, wenn er von einem Ermessen oder einem Gestaltungsspielraum Gebrauch macht, der integrierender Bestandteil der durch den betreffenden Unionsrechtsakt geschaffenen Regelung ist, das Recht der Union im Sinne von Art. 51 Abs. 1 der Charta durchführt [17].

46. Ich erinnere in diesem Zusammenhang daran, dass nach § 2 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 461/2007 jedes Fahrzeug, das einem Straßengüterverkehrsunternehmen gehört und für die Beförderung von Gütern verwendet wird, mit einem Fahrtenschreiber ausgestattet sein muss. Nach § 2 Abs. 2 dieses Gesetzes sind jedoch die in Art. 13 Abs. 1 der Verordnung Nr. 561/2006 genannten Fahrzeuge von dieser Pflicht befreit. Mit einem dynamischen Verweis auf diese Bestimmung hat der slowakische Gesetzgeber somit von seiner Befugnis sowohl nach dem zum Zeitpunkt der Tathandlung geltenden Art. 3 Abs. 2 der Verordnung Nr. 3821/85 als auch nach Art. 3 Abs. 2 der Verordnung Nr. 165/2014, mit der die Verordnung Nr. 3821/85 mit Wirkung vom 2. März 2016 aufgehoben wurde, Gebrauch gemacht. Denn nach diesen beiden Bestimmungen können die Mitgliedstaaten die in Art. 13 Abs. 1 der Verordnung Nr. 561/2006 genannten Fahrzeuge von der Pflicht zur Ausrüstung mit einem Fahrtenschreiber ausnehmen [18].

47. Diese Bestimmung enthält eine Liste der Fahrzeugkategorien, bei denen die Mitgliedstaaten von den Vorgaben (für das Mindestalter sowie die Arbeits- und Ruhezeiten der Fahrer) gemäß den Art. 5 bis 9 dieser Verordnung abweichen dürfen. Bis zum Inkrafttreten der Verordnung 2020/1054 waren Fahrzeuge, die für die Lieferung von Transportbeton verwendet wurden, nicht in dieser Liste aufgeführt. Sie gehörten daher nicht zu den Fahrzeugen, die unter § 2 Abs. 2 des Gesetzes Nr. 461/2007 fielen. Ab dem 20. August 2020, als die Verordnung 2020/1054 in Kraft trat, wurden diese Fahrzeuge jedoch automatisch in die Liste der in diesem § 2 Abs. 2 genannten Fahrzeuge aufgenommen und waren somit vom slowakischen Gesetzgeber von der Pflicht zur Ausrüstung mit einem Fahrtenschreiber befreit.

[15] Vgl. in diesem Sinne u. a. Urteile vom 26. Februar 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, Rn. 24 bis 28), vom 20. März 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, Rn. 18 bis 21), und vom 19. Oktober 2023, G. ST. T. (Verhältnismäßigkeit der Strafe bei Markenfälschung) (C-655/21, EU:C:2023:791, Rn. 43).

[16] Vgl. u. a. Urteil vom 4. Oktober 2024, Real Madrid Club de Fútbol (C-633/22, EU:C:2024:843, Rn. 41 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[17] Vgl. u. a. Urteil vom 19. November 2019, TSN und AKT (C-609/17 und C-610/17, EU:C:2019:981, Rn. 50 und die dort angeführte Rechtsprechung), und vom 29. Juli 2024, protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, Rn. 59).

[18] Vgl. hierzu Urteil vom 7. Februar 2019, NK (C-231/18, EU:C:2019:103, Rn. 19).

B. Zur zweiten Vorlagefrage

48. Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob der in Art. 49 Abs. 1 letzter Satz der Charta verankerte Grundsatz der Rückwirkung des milderen Strafgesetzes dahin auszulegen ist, dass er sowohl bei der Verhängung von Verwaltungssanktionen gemäß Art. 19 Abs. 1 der Verordnung Nr. 3821/85 und Art. 41 Abs. 1 der Verordnung Nr. 165/2014 als auch bei der gerichtlichen Überprüfung dieser Sanktionen Anwendung findet.

1. Zur Anwendbarkeit des in Art. 49 Abs. 1 letzter Satz der Charta verankerten Grundsatzes der Rückwirkung des milderen Strafgesetzes auf Verwaltungssanktionen strafrechtlicher Natur

49. Gemäß Art. 49 Abs. 1 letzter Satz der Charta verlangt der Grundsatz der Rückwirkung des günstigeren Strafgesetzes, dass eine mildere Strafe anzuwenden ist, wenn das Gesetz dies vorsieht, nachdem eine Straftat begangen wurde [19].

50. Entsprechend den Erläuterungen zur Charta der Grundrechte [20] soll Art. 49 Abs. 1 der Charta auf Strafsachen Anwendung finden.

51. Um zu ermitteln, ob diese Bestimmung anwendbar ist, ist daher zu prüfen, ob eine Maßnahme wie die im Ausgangsverfahren fragliche Verwaltungssanktion strafrechtlichen Charakter hat.

52. Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Auslegung von Art. 50 der Charta, die auf deren Art. 49 Abs. 3 übertragen wurde, sind für die Beurteilung des strafrechtlichen Charakters einer Sanktion drei Kriterien maßgebend (die so genannten „Engel-Kriterien“ des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, im Folgenden: EGMR [21]): die rechtliche Einordnung der Zuwiderhandlung im innerstaatlichen Recht, die Art der Zuwiderhandlung und der Schweregrad der dem Betroffenen drohenden Sanktion [22].

53. Denn auch bei Zuwiderhandlungen, die im innerstaatlichen Recht nicht als „strafrechtlich“ eingestuft werden, kann sich ein solcher Charakter aus der Art der Zuwiderhandlung und dem Schweregrad der dem Betroffenen drohenden Sanktion ergeben [23].

54. Zwar ist es Sache des vorlegenden Gerichts, anhand der genannten Kriterien zu beurteilen, ob die im Ausgangsverfahren fragliche Maßnahme im Sinne von Art. 49 Abs. 1 der Charta strafrechtlicher Natur ist, doch kann der Gerichtshof in seiner Vorabentscheidung Klarstellungen vornehmen, um diesem Gericht eine Richtschnur für seine Auslegung zu geben [24].

[19] Vgl. u. a. Urteil vom 24. Juli 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, Rn. 106).

[20] ABl. 2007, C 303, S. 17.

[21] Vgl. Urteil des EGMR vom 8. Juni 1976, Engel u. a./Niederlande (CE:ECHR:1976:0608JUD000510071).

[22] Vgl. u. a. Urteil vom 4. Mai 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, Rn. 34 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[23] Vgl. u. a. Urteil vom 4. Mai 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, Rn. 35 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[24] Vgl. u. a. Urteil vom 4. Mai 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, Rn. 36 und die dort angeführte Rechtsprechung).

55. Was das *erste Kriterium* anbelangt, das die *rechtliche Einordnung der Zuwiderhandlung im innerstaatlichen Recht* betrifft, so scheint die von T. T. begangene Zuwiderhandlung nach slowakischem Recht nicht als Straftat angesehen zu werden.

56. Das *zweite Kriterium*, das sich auf die *Art der Zuwiderhandlung* bezieht, erfordert die Prüfung, ob mit der fraglichen Maßnahme u. a. eine *repressive Zielsetzung* verfolgt wird, was für eine Sanktion strafrechtlicher Natur im Sinne von Art. 49 der Charta typisch ist [25]. Hierzu hat der Gerichtshof bereits klargestellt, dass der bloße Umstand, dass mit der fraglichen Maßnahme auch eine präventive Zielsetzung verfolgt wird, ihr nicht ihre Einstufung als „strafrechtliche Sanktion" nehmen kann. Es liegt nämlich in der Natur strafrechtlicher Sanktionen, dass sie sowohl auf die Repression als auch auf die Prävention rechtswidriger Verhaltensweisen abzielen. Dagegen hat eine Maßnahme, die nur den durch die Zuwiderhandlung entstandenen Schaden ersetzen soll, keinen strafrechtlichen Charakter [26].

57. Im vorliegenden Fall steht fest, dass durch die unionsrechtliche Regelung, wonach bestimmte Fahrzeugkategorien mit einem Fahrtenschreiber ausgerüstet sein müssen, der regelmäßigen Nachprüfungen zu unterziehen ist, die sozialen Bedingungen der von dieser Regelung erfassten Arbeitnehmer sowie die Straßenverkehrssicherheit verbessert werden sollen [27]. Es steht außer Zweifel, dass mit den Sanktionen, die die Mitgliedstaaten vorsehen müssen, Verstöße gegen eine solche Verpflichtung geahndet werden sollen.

58. Entgegen der von der italienischen Regierung in der mündlichen Verhandlung geäußerten These ist der Umstand, dass sich die fragliche Sanktion gegen eine besondere Gruppe von Personen richtet, meines Erachtens nicht geeignet, die mit dieser Sanktion verfolgte repressive Zielsetzung im vorliegenden Fall auszuschließen. Im Kontext mit Maßnahmen, die nicht generell gegen die Allgemeinheit, sondern gegen eine bestimmte Kategorie von Adressaten gerichtet sind, welche eine speziell durch das Unionsrecht geregelte Tätigkeit ausüben und deshalb die Voraussetzungen für die Erteilung einer von den Mitgliedstaaten erteilten Zulassung erfüllen müssen, die ihnen bestimmte Vorrechte verleiht, hat der Gerichtshof zwar entschieden, dass mit Maßnahmen, die darin bestehen, diese Personen von der Ausübung dieser Vorrechte auszuschließen, wenn die Voraussetzungen hierfür nicht mehr erfüllt werden oder nicht mehr erfüllt zu werden drohen, nicht zwangsläufig ein repressives Ziel verfolgt wird [28]. Ich halte diese Rechtsprechung aber nicht für einschlägig, wenn es wie im Ausgangsverfahren um eine Geldbuße geht, die keineswegs darauf abzielt, einer besonderen Personengruppe die Ausübung bestimmter Vorrechte zu entziehen. Dabei spielt es keine Rolle, ob diese Geldbuße allein oder in Verbindung mit einem Tätigkeitsverbot von bis zu zwei Jahren verhängt werden kann.

59. Was das *dritte Kriterium* betrifft, nämlich den *Schweregrad der Verwaltungssanktion*, so hat die mündliche Verhandlung hierzu ergeben, dass diese Sanktion einen hohen Schweregrad aufzuweisen scheint.

60. Insoweit ist zu beachten, dass der Schweregrad nach Maßgabe der in den einschlägigen Bestimmungen vorgesehenen Höchststrafe beurteilt wird [29].

[25] Vgl. u. a. Urteil vom 4. Mai 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, Rn. 38 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[26] Vgl. u. a. Urteil vom 4. Mai 2023, MV – 98 (C-97/21, EU:C:2023:371, Rn. 42 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[27] Vgl. u. a. Urteil vom 7. Juli 2022, Pricoforest (C-13/21, EU:C:2022:531, Rn. 26).

[28] Vgl. Urteile vom 23. März 2023, Dual Prod (C-412/21, EU:C:2023:234, Rn. 33), und vom 14. September 2023, Vinal (C-820/21, EU:C:2023:667, Rn. 53).

[29] Vgl. u. a. Urteil vom 4. Mai 2023, MV – 98 (C-97/21, EU:C:2023:371, Rn. 46 und die dort angeführte Rechtsprechung des EGMR).

61. Die Feststellung, dass die im Ausgangsverfahren fragliche Zuwiderhandlung laut den Auskünften, die der Gerichtshof in der mündlichen Verhandlung erhalten hat, mit einer Geldbuße von bis zu 1 660 Euro geahndet werden konnte, zeugt davon, dass es sich hierbei um eine schwerwiegende Sanktion handelte.

62. Nach alledem bin ich der Ansicht, dass zwei der Engel-Kriterien erfüllt sind und das vorlegende Gericht möglicherweise feststellen wird, dass die im Ausgangsverfahren fragliche Sanktion strafrechtlicher Natur im Sinne von Art. 49 Abs. 1 der Charta ist. Im Übrigen scheint der Gerichtshof implizit bereits angenommen zu haben, dass eine Geldbuße, die wegen eines Verstoßes gegen die Verordnung Nr. 3821/85 verhängt wurde, eine Sanktion strafrechtlicher Natur im Sinne der Charta darstellt [30].

63. Ich halte es daher für sehr unwahrscheinlich, dass das vorlegende Gericht auf der Grundlage der ihm vorliegenden Angaben zu dem Schluss gelangen wird, die im Ausgangsverfahren fragliche Geldbuße stelle keine Sanktion strafrechtlicher Natur dar. Andernfalls wäre Art. 49 Abs. 1 letzter Satz der Charta nicht anwendbar. Es wäre dann zu prüfen, ob ähnliche Konsequenzen aus einem allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts gezogen werden könnten, wonach sich der Grundsatz der Rückwirkung des milderen Strafgesetzes auf alle Verwaltungssanktionen bezöge, ohne dass deren strafrechtliche Natur nachgewiesen werden müsste.

64. Meines Erachtens ist dies zu verneinen.

65. Zwar hat der Gerichtshof festgestellt, dass schon vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, wonach die Charta und die Verträge rechtlich gleichrangig sind, der Grundsatz der Rückwirkung des milderen Strafgesetzes aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten folgte und dementsprechend zu den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts gehört, die das nationale Gericht bei der Anwendung des nationalen Rechts zu beachten hat [31], doch hat er diese Feststellung in Bezug auf Zuwiderhandlungen getroffen, die strafrechtlicher Natur waren. Aus dieser Sicht deckt sich der vom Gerichtshof so herausgearbeitete allgemeine Rechtsgrundsatz mit dem nunmehr in Art. 49 Abs. 1 letzter Satz der Charta verankerten Grundsatz.

66. Hingegen sollte nach meinem Dafürhalten der Grundsatz der Rückwirkung des milderen Strafgesetzes nicht als allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts auf Verwaltungssanktionen angewandt werden, die keinen strafrechtlichen Charakter haben. Die Ausdehnung eines solchen Grundsatzes auf diese Sanktionen würde nämlich die vorherige Prüfung, ob eine Sanktion strafrechtlicher Natur ist, bei der Anwendung von Art. 49 Abs. 1 der Charta überflüssig machen, was der Absicht der Urheber dieser Bestimmung, die sie auf den Bereich des Strafrechts beschränken wollten, zuwiderliefe. Außerdem ließe sich eine solche Ausdehnung meines Erachtens nicht auf gemeinsame Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten stützen.

67. In diesem Zusammenhang weise ich darauf hin, dass in einigen Mitgliedstaaten der Grundsatz der Rückwirkung des milderen Strafgesetzes auf Maßnahmen angewandt wird, die sich als „Verwaltungssanktionen“ bezeichnen lassen, ohne dass eine solche Anwendung auf Maßnahmen mit strafrechtlichem Charakter im Sinne der EMRK und der Charta beschränkt wäre [32]. In diesen Mitgliedstaaten beruht die Anwendung dieses Grundsatzes jedoch jeweils auf

[30] Vgl. Urteil vom 24. März 2021, Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze (C-870/19 und C-871/19, EU:C:2021:233, Rn. 49).

[31] Vgl. u. a. Urteile vom 3. Mai 2005, Berlusconi u. a. (C-387/02, C-391/02 und C-403/02, EU:C:2005:270, Rn. 68 und 69), sowie vom 6. Oktober 2016, Paoletti u. a. (C-218/15, EU:C:2016:748, Rn. 25 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[32] Dies gilt laut dem Forschungsvermerk 24/002 z. B. für *Bulgarien*, *Deutschland*, *Griechenland*, *Spanien*, *Frankreich*, *Litauen*, die *Niederlande*, *Polen*, *Portugal*, *Slowenien*, die *Slowakei* und *Schweden*.

verfassungsrechtlichen oder gesetzlichen Bestimmungen sowie auf der Rechtsprechung [33]. Es darf somit bezweifelt werden, dass sich der Grundsatz der Rückwirkung des günstigeren Strafgesetzes, soweit er außerhalb des „strafrechtlichen" Bereichs angewandt wird, aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten ergibt.

68. Daher ist es meiner Meinung nach ausgeschlossen, dass dieser Grundsatz als allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts auf Verwaltungssanktionen Anwendung findet, die nicht in den Anwendungsbereich von Art. 49 Abs. 1 der Charta fallen.

69. Es bleibt den Mitgliedstaaten jedoch unbenommen, einen solchen Grundsatz gemäß Art. 53 der Charta als nationalen Schutzstandard unter Wahrung des Vorrangs, der Einheit und der Wirksamkeit des Unionsrechts anzuwenden [34].

70. Der Umstand, dass der Gerichtshof in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 [35] bereits eine besondere Ausprägung des Grundsatzes der rückwirkenden Anwendung des milderen Strafgesetzes gesehen hat [36], scheint mir nicht zwangsläufig ein anderes Ergebnis nahezulegen. Die bloße Existenz einer solchen Bestimmung dürfte vielmehr darauf hindeuten, dass dieser Grundsatz auf Verwaltungssanktionen ohne Strafrechtscharakter nicht autonom als allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts außerhalb des strafrechtlichen Bereichs angewandt werden kann, sondern den Erlass einer speziellen Rechtsgrundlage erfordert.

2. Zur Absicht des Gesetzgebers, ein milderes Strafgesetz zu erlassen

71. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs „setzt die Anwendung [des Grundsatzes der Rückwirkung des milderen Strafgesetzes] zeitlich aufeinanderfolgende rechtliche Regelungen voraus und beruht auf der Feststellung, dass diese Aufeinanderfolge in der betreffenden Rechtsordnung eine Änderung des Standpunkts hinsichtlich der strafrechtlichen Qualifikation der Handlungen, die eine Straftat darstellen können, oder hinsichtlich der wegen einer solchen Straftat zu verhängenden Strafe widerspiegelt" [37].

[33] So beruht diese Anwendung in den in Fn. 32 der vorliegenden Schlussanträge genannten Mitgliedstaaten auf gesetzlichen Vorschriften oder auf Gerichtsentscheidungen, die entweder allesamt oder zum Teil Verwaltungssanktionen zum Gegenstand haben, und zwar ohne vorherige Prüfung anhand der Engel-Kriterien, ob diese Sanktionen dem strafrechtlichen Bereich zuzuordnen sind. In *Bulgarien*, *Spanien* und *Litauen* ist die Anwendung des Grundsatzes der Rückwirkung der *lex posterior mitius* auf Verwaltungssanktionen im weiteren Sinne gesetzlich anerkannt. In *Deutschland*, den *Niederlanden* und *Polen* ist die Anwendung dieses Grundsatzes auf Geldbußen gesetzlich anerkannt. In *Portugal*, *Slowenien* und der *Slowakei* sieht jeweils ein Gesetz in Verbindung mit einer Verfassungsbestimmung, die diesen Grundsatz ebenfalls allgemein anerkennt, ausdrücklich seine Anwendung vor. In *Griechenland* und *Frankreich* beruht die Anwendung des Grundsatzes der Rückwirkung der *lex posterior mitius* auf Verwaltungssanktionen, obwohl weder in einer Verfassungs- noch in einer Gesetzesbestimmung ausdrücklich vorgesehen, auf der Rechtsprechung, die sich auf andere Grundsätze mit Verfassungsrang stützt. In *Schweden* schließlich wird ein allgemeiner Grundsatz der rückwirkenden Anwendung der *lex posterior mitius* auf Verwaltungssanktionen weder gesetzlich noch durch die Rechtsprechung anerkannt; die schwedischen Gerichte greifen auf einen solchen Grundsatz aber in analoger Anwendung der für strafrechtliche Sanktionen geltenden Regeln zurück.

[34] Vgl. u. a. Urteil vom 24. Juli 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, Rn. 110 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[35] Verordnung des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. 1995, L 312, S. 1). Nach dieser Bestimmung gelten „[b]ei späterer Änderung der in einer Gemeinschaftsregelung enthaltenen Bestimmungen über verwaltungsrechtliche Sanktionen … die weniger strengen Bestimmungen rückwirkend".

[36] Vgl. u. a. Urteile vom 11. März 2008, Jager (C-420/06, EU:C:2008:152, Rn. 59 und 60), sowie vom 4. Oktober 2012, ED und F Man Alcohols (C-669/11, EU:C:2012:618, Rn. 52 und 53).

[37] Vgl. u. a. Urteil vom 24. Juli 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, Rn. 107 und die dort angeführte Rechtsprechung).

72. Dieser Grundsatz kommt somit zur Anwendung, wenn die Entwicklung der geltenden Regelungen für den Straftäter entweder wegen einer Änderung der strafrechtlichen Qualifikation der Tathandlung oder wegen einer milderen Strafe günstig ist [38].

73. Darüber hinaus setzt die Anwendung des Grundsatzes der Rückwirkung des milderen Strafgesetzes einen Wertungswandel des Gesetzgebers hinsichtlich der Angemessenheit der zuvor festgelegten Sanktionsregelung voraus [39]. Die Entwicklung der geltenden Regelungen muss eine Änderung des Standpunkts des Gesetzgebers hinsichtlich der strafrechtlichen Qualifikation der Tathandlung oder der für eine Straftat zu verhängenden Strafe widerspiegeln [40].

74. Das ist nicht der Fall, wenn die nach Begehung einer Straftat erfolgte Änderung des anwendbaren Rechts eine einfache Änderung der Sachlage im Hinblick auf diese Straftat darstellt, die deren Tatbestandsmerkmale unberührt lässt. So hat der Gerichtshof entschieden, dass der Erwerb der Unionsbürgerschaft einen faktischen Umstand darstellt, der nicht geeignet ist, die Tatbestandsmerkmale der Straftat der Beihilfe zur illegalen Einwanderung zu verändern [41].

75. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs liegt auch dann keine Änderung des Standpunkts des Gesetzgebers hinsichtlich der strafrechtlichen Qualifikation der Tathandlung oder der für eine Straftat zu verhängenden Strafe vor, wenn die Änderung einer Regelung das Ergebnis einer rein wirtschaftlichen und technischen Bewertung ist, durch die nicht in Frage gestellt wird, wie die zuständigen nationalen Behörden Verhaltensweisen strafrechtlich einstufen oder ahnden, mit denen sich der Täter einen ungerechtfertigten Vorteil verschafft hat, auch wenn dieser Vorteil nach der neuen Regelung künftig anerkannt sein sollte [42].

76. Da der Gesetzgeber in diesen verschiedenen Fällen nicht beabsichtigt hat, ein bestimmtes Verhalten zu entkriminalisieren oder weniger streng zu bestrafen, wird durch die Rechtsänderung eine frühere Tat, die aus Gründen einer wirksamen Strafverfolgung weiterhin geahndet werden muss, nicht zu einem rechtmäßigen Verhalten.

77. Anders verhält es sich aus meiner Sicht im vorliegenden Fall.

78. Die durch die Verordnung 2020/1054 erfolgte Einfügung eines Buchst. r in Art. 13 Abs. 1 der Verordnung Nr. 561/2006, wonach die Mitgliedstaaten eine Ausnahme von der Pflicht zum Mitführen eines Fahrtenschreibers für Fahrzeuge gewähren können, die für die Lieferung von Transportbeton verwendet werden, sowie die Definition der Ausnahmen in § 2 Abs. 2 des Gesetzes Nr. 461/2007 mittels eines allgemeinen Verweises auf Art. 3 und Art. 13 Abs. 1 der Verordnung Nr. 561/2006 belegen, dass sich der Standpunkt des Unionsgesetzgebers und des slowakischen Gesetzgebers hinsichtlich der Notwendigkeit, für diese Fahrzeugkategorie eine solche Pflicht vorzuschreiben, und folglich hinsichtlich der Frage geändert hat, ob es strafwürdig ist, wenn diese Fahrzeugkategorie mit keinem Fahrtenschreiber ausgestattet ist oder wenn dieser

[38] Auch der EGMR hat entschieden, der Grundsatz der Rückwirkung des milderen Strafgesetzes gelte nicht nur für die angedrohte Strafe, sondern auch hinsichtlich der Qualifikation der Straftat: vgl. u. a. Urteil des EGMR vom 18. Oktober 2022, Mørck Jensen/Dänemark (CE:ECHR:2022:1018JUD006078519, § 46). Vgl. auch Gutachten des EGMR vom 29. Mai 2020 zur Verwendung der Technik gesetzlicher „Blankettverweise“ zur Definition einer Straftat und zu den Kriterien für den Vergleich des zum Zeitpunkt der Tathandlung geltenden Strafgesetzes mit dem geänderten Strafgesetz (Antrag Nr. P16-2019-001, § 82).

[39] Vgl. Urteile vom 11. März 2008, Jager (C-420/06, EU:C:2008:152, Rn. 70), und vom 4. Oktober 2012, ED und F Man Alcohols (C-669/11, EU:C:2012:618, Rn. 59).

[40] Vgl. Urteile vom 6. Oktober 2016, Paoletti u. a. (C-218/15, EU:C:2016:748, Rn. 27), vom 7. August 2018, Clergeau u. a. (C-115/17, EU:C:2018:651, Rn. 33), und vom 24. Juli 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, Rn. 107).

[41] Vgl. Urteil vom 6. Oktober 2016, Paoletti u. a. (C-218/15, EU:C:2016:748, Rn. 32 bis 36). Vgl. auch Urteil des EGMR vom 18. Oktober 2022, Mørck Jensen/Dänemark (CE:ECHR:2022:1018JUD006078519, §§ 44 bis 54).

[42] Vgl. Urteil vom 7. August 2018, Clergeau u. a. (C-115/17, EU:C:2018:651, Rn. 34 bis 40).

keiner gültigen Nachprüfung unterzogen wurde. Der Grund für diesen Wertungswandel dürfte in den besonderen Merkmalen der Beförderung von Transportbeton liegen, die über relativ kurze Strecken stattfindet, so dass es wenig sinnvoll erscheinen mag, für Fahrzeuge, die solchen Beton befördern, einen Fahrtenschreiber vorzuschreiben.

79. Soweit die Rechtsänderung es den Mitgliedstaaten ermöglicht, die für die Lieferung von Transportbeton verwendeten Fahrzeuge von der Pflicht zum Mitführen eines Fahrtenschreibers zu befreien, lässt sich daraus ableiten, dass der Unionsgesetzgeber die Strafwürdigkeit von Verstößen gegen diese Pflicht bei dieser Fahrzeugkategorie nunmehr anders bewertet, wobei sich der slowakische Gesetzgeber, der von dieser Befreiungsmöglichkeit Gebrauch gemacht hat, dieser Bewertung anschließt. Da die Fahrer von Fahrzeugen, die für die Lieferung von Transportbeton eingesetzt werden, aufgrund dieser Rechtsänderung aus dem Personenkreis ausgeschlossen sind, dem eine Ordnungswidrigkeit nach § 38 des Gesetzes Nr. 462/2007 vorgeworfen werden kann, stellt die Änderung weder einen sachfremden faktischen Umstand noch eine rein wirtschaftliche und technische Bewertung dar, die nichts mit den Tatbestandsmerkmalen dieser Ordnungswidrigkeit zu tun hätte.

80. Dabei ist es unerheblich, dass die in diesem § 38 bestehende Rechtsgrundlage für die Ordnungswidrigkeit unverändert bleibt. Denn die Rechtsänderung, die sich aus der den Mitgliedstaaten eingeräumten Möglichkeit ergibt, Ausnahmeregelungen für bestimmte Fahrzeugkategorien einzuführen, findet sich in einer Nebenbestimmung des Ordnungswidrigkeitengesetzes, das die Tatbestandsmerkmale der Ordnungswidrigkeit festlegt. In derartigen Situationen sollte meines Erachtens der Grundsatz der Rückwirkung des milderen Strafgesetzes uneingeschränkt gelten, wie dies auch in mehreren Mitgliedstaaten der Fall ist[43].

81. Nach alledem ist der in Art. 49 Abs. 1 letzter Satz der Charta verankerte Grundsatz der Rückwirkung des milderen Strafgesetzes nach meiner Auffassung dahin auszulegen, dass er sowohl bei der Verhängung von Verwaltungssanktionen gemäß Art. 19 Abs. 1 der Verordnung Nr. 3821/85 und Art. 41 Abs. 1 der Verordnung Nr. 165/2014 als auch bei der gerichtlichen Überprüfung dieser Sanktionen gilt, da diese Sanktionen strafrechtlicher Natur sind und das neue Gesetz, indem es die Pflicht zum Mitführen eines Fahrtenschreibers in für die Lieferung von Transportbeton verwendeten Fahrzeugen aufhebt, eine Änderung des Standpunkts des Gesetzgebers hinsichtlich der Notwendigkeit widerspiegelt, Verstöße gegen diese Pflicht zu ahnden.

C. Zur dritten und zur vierten Vorlagefrage

82. Mit seiner dritten und seiner vierten Frage, die meines Erachtens zusammen zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen vom Gerichtshof wissen, ob es aufgrund des in Art. 49 Abs. 1 letzter Satz der Charta verankerten Grundsatzes der Rückwirkung des milderen Strafgesetzes bei der Prüfung der bei ihm eingelegten Kassationsbeschwerde ein milderes Strafgesetz berücksichtigen muss, das nach Erlass der Entscheidung des unterinstanzlichen Verwaltungsgerichts in Kraft getreten ist, die nach nationalem Recht rechtskräftig geworden ist und den Gegenstand dieser Beschwerde bildet.

[43] So ist laut dem Forschungsvermerk 24/002 in *Deutschland*, *Spanien*, *Italien* und *Polen* die Frage der Anwendung des Grundsatzes der Rückwirkung der *lex posterior mitius* in einer solchen Situation – in der deutschen, der italienischen und der polnischen Rechtsordnung als „Blankettnorm“ (bzw. „norma in bianco“ oder „norma blankietowa“) und in der spanischen Rechtsordnung als „Blankettstrafnorm“ („infracción en blanco“) bezeichnet – Gegenstand einer Rechtsprechung, der zufolge dieser Grundsatz in der Regel uneingeschränkt gilt.

83. Das vorlegende Gericht möchte somit wissen, ob dieser Grundsatz in allen Stadien des Gerichtsverfahrens anzuwenden ist, und zwar – angesichts der rechtlichen Besonderheiten dieses Verfahrensstadiums – auch im Stadium der Kassationsbeschwerde, wenn das günstigere Recht in diesem Stadium in Kraft getreten ist. Das Gericht erklärt, dass diese Frage bisher von seinen Spruchkammern unterschiedlich beantwortet wird [44].

84. Das vorlegende Gericht weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass es – auch ohne einen entsprechenden Antrag – die grundlegenden Prinzipien der Strafzumessung, einschließlich des Grundsatzes der Rückwirkung des milderen Strafgesetzes, berücksichtigen müsse [45]. Es sei jedoch auch an die Rechtslage gebunden, die zu dem Zeitpunkt bestanden habe, als die rechtskräftig und vollstreckbar gewordene Entscheidung [46] des unterinstanzlichen Verwaltungsgerichts verkündet worden sei [47]. Diese Entscheidung sei rechtskräftig [48].

85. Das vorlegende Gericht fügt hinzu, die Kassationsbeschwerde werde theoretisch gerade deshalb als außerordentlicher Rechtsbehelf betrachtet, weil sie gegen eine rechtskräftige verwaltungsgerichtliche Entscheidung gerichtet sei. Die Gründe, aus denen eine Kassationsbeschwerde eingelegt werden könne, seien jedoch weit gefasst und bezögen sich grundsätzlich auf alle Rechts- und Verfahrensfehler [49]. Wenn die formalen Voraussetzungen erfüllt seien, habe der Beschwerdeführer außerdem ein Recht darauf, dass über die Beschwerde entschieden werde und dass das Kassationsverfahren regulär und unmittelbar im Anschluss an das Verfahren vor dem unterinstanzlichen Verwaltungsgericht stattfinde [50].

86. Das vorlegende Gericht möchte somit zum einen wissen, welche Bedeutung die Rechtskraft einer gerichtlichen Entscheidung für die Anwendbarkeit des Grundsatzes der Rückwirkung des milderen Strafgesetzes hat. Zum anderen wirft es die Frage auf, ob die rechtlichen Merkmale der Kassationsbeschwerde ein Verfahrenshindernis für die Anwendung dieses Grundsatzes darstellen.

44 Das vorlegende Gericht führt hierzu aus, dass seine Erste Kammer diese Frage bejaht habe. Nach Ansicht seiner Fünften Kammer sei diese Frage hingegen in Anbetracht der Natur der Kassationsbeschwerde sowie des Grundsatzes, dass eine rechtskräftige Entscheidung eines unterinstanzlichen Verwaltungsgerichts überprüft werde, zu verneinen.

45 Nach § 195 Buchst. d des Zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (Gesetz Nr. 162/2015 über die Verwaltungsgerichtsordnung) vom 21. Mai 2015 (im Folgenden: VwGO) ist das Verwaltungsgericht bei der Überprüfung einer Verwaltungsentscheidung nicht an den Umfang und die Gründe der Klage gebunden, soweit es um die Beachtung der Grundsätze für die Verhängung von Strafen nach dem Trestný zákon (Strafgesetzbuch) – einschließlich des Grundsatzes der Rückwirkung der *lex posterior mitius* – geht, die auch bei der Verhängung verwaltungsrechtlicher Sanktionen anzuwenden sind.

46 Gemäß § 145 Abs. 2 Buchst. c VwGO wird im Fall einer Klage wegen verwaltungsrechtlicher Sanktionen das Urteil eines Verwaltungsgerichts auch dann rechtskräftig, wenn innerhalb eines Monats nach dessen Zustellung Kassationsbeschwerde eingelegt wird. Außerdem wird nach § 146 Abs. 1 VwGO ein Urteil vollstreckbar, sobald die vom Verwaltungsgericht im Urteilstenor für die Erfüllung der entsprechenden Verpflichtung gesetzte Frist abläuft oder, mangels einer solchen Fristsetzung, sobald das Urteil Rechtskraft erlangt.

47 Nach § 454 VwGO ist für die Entscheidung des Kassationsgerichts die Sachlage maßgeblich, die zu dem Zeitpunkt bestand, zu dem die angefochtene Entscheidung vom Verwaltungsgericht verkündet oder erlassen wurde.

48 Nach § 145 Abs. 5 VwGO kann eine Rechtssache, in der eine rechtskräftige Entscheidung ergangen ist, nicht mehr verhandelt werden und Gegenstand einer neuen Entscheidung sein.

49 Diese Gründe sind in § 440 Abs. 1 VwGO aufgeführt: Das unterinstanzliche Verwaltungsgericht war für die Entscheidung über die Rechtssache nicht zuständig (Buchst. a); ein Verfahrensbeteiligter war nicht prozessfähig (Buchst. b) oder nicht befähigt, selbst vor dem Verwaltungsgericht vollumfänglich aufzutreten, und hatte keinen in seinem Namen handelnden gesetzlichen Vertreter oder Verfahrenspfleger (Buchst. c); in derselben Rechtssache ist bereits eine rechtskräftige Entscheidung ergangen oder ein Verfahren eingeleitet worden (Buchst. d); über die Rechtssache hat ein ausgeschlossener Richter oder ein nicht ordnungsgemäß besetztes Verwaltungsgericht entschieden (Buchst. e); das Verwaltungsgericht hat aufgrund von Verfahrensmängeln einen Verfahrensbeteiligten dergestalt an der Ausübung seiner Verfahrensrechte gehindert, dass das Recht auf ein faires Verfahren verletzt wurde (Buchst. f); die Entscheidung des Verwaltungsgerichts beruht auf einem Rechtsfehler (Buchst. g); das Verwaltungsgericht ist von einer gefestigten Rechtsprechung des Kassationsgerichts abgewichen (Buchst. h); das Verwaltungsgericht hat die bindende Rechtsauffassung, die in der auf die Kassationsbeschwerde ergangenen Aufhebungsentscheidung zum Ausdruck kam, nicht beachtet (Buchst. i); die Abweisung der Klage war rechtswidrig (Buchst. j).

50 Nach § 438 Abs. 1 VwGO können rechtskräftige Entscheidungen eines Verwaltungsgerichts mit der Kassationsbeschwerde angefochten werden. Zudem ist gemäß § 439 Abs. 1 VwGO die Kassationsbeschwerde grundsätzlich gegen alle Entscheidungen der Verwaltungsgerichte zulässig.

87. Ich werde diese beiden Aspekte nacheinander behandeln.

1. Zur Rechtskraft einer gerichtlichen Entscheidung im Hinblick auf die Anwendung des Grundsatzes der Rückwirkung des milderen Strafgesetzes

88. Hier soll geklärt werden, ob die Anwendung des Grundsatzes der Rückwirkung des milderen Strafgesetzes im Rahmen eines Kassationsverfahrens, wie es Gegenstand des Ausgangsverfahrens ist, ausgeschlossen werden kann, weil sich dieses Verfahren zur Überprüfung der Entscheidung eines unterinstanzlichen Verwaltungsgerichts an ein Verfahren anschließt, in dem dieses Gericht eine Entscheidung erlassen hat, die nach slowakischem Recht rechtskräftig geworden ist.

89. In diesem Zusammenhang stelle ich fest, dass Art. 49 Abs. 1 letzter Satz der Charta sehr weit gefasst ist und keine zeitliche Schranke für den Grundsatz enthält, wonach das Gesetz anzuwenden ist, das nach Begehung einer Straftat nachträglich eine mildere Strafe vorsieht. Insbesondere enthält diese Bestimmung keinen Hinweis auf eine in der Existenz einer rechtskräftigen gerichtlichen Entscheidung bestehende Schranke.

90. Allerdings hat der Gerichtshof bereits anerkannt, dass dieser Grundsatz nationalen Rechtsvorschriften nicht entgegensteht, mit denen der von Rechts wegen mit einer Verurteilung wegen einer Straftat einhergehende Verlust des aktiven Wahlrechts ausschließlich bei rechtskräftigen Verurteilungen beibehalten wird, die letztinstanzlich unter der Geltung des alten Strafgesetzes ergangen waren, obwohl später ein für den Verurteilten günstigeres Gesetz verabschiedet wurde [51]. Dieser Grundsatz verlangt also keine Revision rechtskräftiger letztinstanzlicher Urteile, wenn später ein milderes Strafrecht in Kraft tritt [52].

91. Dagegen gilt der Grundsatz der Rückwirkung des milderen Strafgesetzes so lange, bis ein rechtskräftiges Urteil ergangen ist. Deshalb ist es von entscheidender Bedeutung, dass in jedem Einzelfall geprüft wird, ob ein solches Urteil ergangen ist.

92. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs enthält Art. 49 der Charta nämlich zumindest die gleichen Garantien, wie sie in Art. 7 EMRK vorgesehen und gemäß Art. 52 Abs. 3 der Charta als Mindestschutzstandard zu berücksichtigen sind [53].

93. Aus der Rechtsprechung des EGMR geht aber hervor, dass der in Art. 7 Abs. 1 EMRK garantierte Grundsatz der Rückwirkung des milderen Strafgesetzes „in der Regel darin zum Ausdruck kommt, dass, wenn das zum Zeitpunkt der Begehung einer Straftat geltende Strafrecht und spätere, *vor Ergehen eines endgültigen Urteils* erlassene Strafgesetze voneinander abweichen, das Gericht das Gesetz anwenden muss, dessen Bestimmungen für den Beschuldigten günstiger sind“ [54].

[51] Vgl. Urteil vom 6. Oktober 2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, Rn. 56).

[52] Der EGMR hat jedoch den Grundsatz der Rückwirkung des milderen Strafgesetzes auf eine rechtskräftig verurteilte Person angewandt, da die nationalen Gerichte nach nationalem Recht ausdrücklich verpflichtet waren, ein Strafurteil von Amts wegen zu überprüfen, wenn die für eine strafbare Handlung geltende Strafe durch ein späteres Gesetz gemildert wurde: vgl. Urteil des EGMR vom 12. Januar 2016, Gouarré Patte/Andorra (CE:ECHR:2016:0112JUD003342710, §§ 28 bis 36).

[53] Vgl. u. a. Urteil vom 29. Juli 2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649, Rn. 92 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[54] Urteil des EGMR vom 17. September 2009, Scoppola/Italien (Nr. 2) (CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, § 109). Hervorhebung nur hier. Vgl. auch Entscheidung des EGMR vom 30. November 2021, Artsruni/Armenien (CE:ECHR:2021:1130DEC004112613, § 55), sowie Urteil des EGMR vom 18. Oktober 2022, Mørck Jensen/Dänemark (CE:ECHR:2022:1018JUD006078519, § 44).

94. Der Begriff „endgültiges Urteil“ wird in Art. 49 Abs. 1 der Charta nicht erwähnt, geschweige denn definiert. Da es bei der Entscheidung über die Anwendbarkeit des in dieser Bestimmung verankerten Grundsatzes der Rückwirkung des milderen Strafgesetzes maßgeblich auf diesen Begriff ankommt, sind jedoch, auch im Interesse einer unionsweit einheitlichen Anwendung dieses Grundsatzes, einige Merkmale zu ermitteln, anhand deren die Konturen dieses Begriffs bestimmt werden können. Hierzu kann der Begriff „rechtskräftiges Urteil“ in Art. 50 der Charta, in dem der Grundsatz *ne bis in idem* verankert ist, genutzt werden, wobei auch Erkenntnisse aus der Rechtsprechung des EGMR zu diesem Grundsatz herangezogen werden können.

95. In diesem Kontext ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 4 des Protokolls Nr. 7 zur EMRK [55] eine endgültig abgeschlossene Strafverfolgung nicht wiederaufgenommen werden darf (Grundsatz *ne bis in idem*). Laut dem Erläuternden Bericht zum Protokoll Nr. 7 zur EMRK [56] ist „eine Entscheidung endgültig, wenn sie nach üblichem Sprachgebrauch rechtskräftig geworden ist. Das ist der Fall, *wenn sie unwiderruflich ist*, d. h. wenn gegen sie keine *ordentlichen Rechtsbehelfe* eingelegt werden können oder wenn die Parteien solche Rechtsbehelfe ausgeschöpft haben oder die Fristen haben verstreichen lassen, ohne sie wahrzunehmen“ [57]. Entscheidungen, gegen die ein ordentlicher Rechtsbehelf eingelegt werden kann, sind von der in Art. 4 des Protokolls Nr. 7 verankerten Garantie ausgenommen, solange die Rechtsbehelfsfrist noch nicht abgelaufen ist. *Außerordentliche Rechtsbehelfe* wie ein Antrag auf Wiederaufnahme des Verfahrens oder ein Antrag auf Verlängerung einer abgelaufenen Frist bleiben hingegen bei der Prüfung, ob das Verfahren endgültig abgeschlossen ist, unberücksichtigt. Obwohl diese Rechtsbehelfe eine Fortsetzung des ersten Verfahrens darstellen, hängt die „Endgültigkeit“ der Entscheidung nicht davon ab, ob sie wahrgenommen werden [58].

96. Bei der Prüfung, ob eine Entscheidung endgültig ist, ist der EGMR bestrebt, auf der Grundlage des innerstaatlichen Rechts zu ermitteln, welche „ordentlichen Rechtsbehelfe“ im Sinne von Art. 4 des Protokolls Nr. 7 im jeweiligen Fall zur Verfügung stehen. Nach seiner Auffassung muss das innerstaatliche Recht – und zwar sowohl das materielle als auch das Verfahrensrecht – dem Grundsatz der Rechtssicherheit genügen, der verlangt, dass die Fristen für die Einlegung eines Rechtsbehelfs und die Modalitäten seiner Ausübung für die Parteien, die sich darauf berufen dürfen, eindeutig festgelegt sind. Mit anderen Worten: Damit der Grundsatz der Rechtssicherheit – ein Grundsatz, der zu dem Recht gehört, nicht zweimal für dieselbe Straftat abgeurteilt oder bestraft zu werden – gewahrt wird, muss das Rechtsbehelfsverfahren klar erkennen lassen, wann die Entscheidung endgültig wird. Dass ein Rechtsbehelf nur dann als „ordentlich“ gelten kann, wenn er fristgebunden ist, ergibt sich implizit aus dem Wortlaut des Erläuternden Berichts zum Protokoll Nr. 7 zur EMRK, in dem es heißt, dass die Entscheidung unwiderruflich ist, wenn die Parteien „die Fristen“ für die Wahrnehmung des betreffenden Rechtsbehelfs versäumt haben. Ein Gesetz, das einer der Parteien eine unbegrenzte Befugnis zur Ausübung eines Rechtsbehelfs einräumen oder diesen Rechtsbehelf mit Modalitäten versehen würde, die ein erhebliches Ungleichgewicht zwischen den Parteien bei der Ausübung dieses Rechtsbehelfs erkennen ließen, verstieße gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit [59].

[55] Unterzeichnet in Straßburg am 22. November 1984, im Folgenden: Protokoll Nr. 7.

[56] *European Treaty Series*, Nr. 117.

[57] Vgl. Urteil des EGMR vom 10. Februar 2009, Sergueï Zolotoukhine/Russland (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, § 107). Hervorhebung nur hier.

[58] Vgl. Urteil des EGMR vom 10. Februar 2009, Sergueï Zolotoukhine/Russland (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, § 108).

[59] Vgl. Urteile des EGMR vom 8. Juli 2019, Mihalache/Rumänien (CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, § 115), und vom 8. Oktober 2024, Jesus Pinhal/Portugal (CE:ECHR:2024:1008JUD004804715, § 177).

97. Der EGMR hat auch ausgeführt, zwar gestatte die EMRK den Staaten zweifellos, zu bestimmen, was nach ihrem innerstaatlichen Recht eine Entscheidung sei, mit der eine Strafverfolgung endgültig abgeschlossen werde, dies müsse aber der Überprüfung durch den EGMR unterliegen. Dürften die Vertragsstaaten frei bestimmen, wann eine Entscheidung im Sinne von Art. 4 des Protokolls Nr. 7 „endgültig" sei, ohne dass dem EGMR eine gewisse Kontrolle anhand objektiver Kriterien möglich wäre, würde dies bedeuten, dass die Anwendung dieser Bestimmung ihrem Ermessen überlassen bliebe, was zu Ergebnissen führen könnte, die dem mit der EMRK verfolgten Ziel zuwiderliefen, nämlich sicherzustellen, dass niemand wegen derselben Tat zweimal abgeurteilt oder bestraft werde [60].

98. Wenngleich sich die Funktion, die dem Gerichtshof im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens zukommt, von der Funktion des EGMR unterscheidet, ist meines Erachtens im vorliegenden Fall ein ähnlicher Ansatz angebracht, der den Handlungsspielraum, über den die Mitgliedstaaten verfügen müssen, mit der Effizienz des Grundsatzes der Rückwirkung des milderen Strafgesetzes in Einklang bringt. So ist es zwar klar, dass jeder Mitgliedstaat sein eigenes Rechtsbehelfssystem festzulegen hat, und zwar insbesondere die Voraussetzungen, unter denen gegen die Entscheidung eines Verwaltungsgerichts Kassationsbeschwerde eingelegt werden kann, sowie das Stadium des Gerichtsverfahrens, von dem an ein Urteil nach innerstaatlichem Recht als rechtskräftig angesehen werden kann; dieser Spielraum muss jedoch begrenzt werden, damit eine einheitliche Anwendung dieses Grundsatzes innerhalb der Union gewährleistet sowie sichergestellt ist, dass er dergestalt seine volle Wirkung entfalten kann [61].

99. Obwohl die Prüfung, ob eine gerichtliche Entscheidung rechtskräftig geworden ist, auf der Grundlage des Rechts des Mitgliedstaats, der die Entscheidung erlassen hat, erfolgen muss [62], kann eine solche Entscheidung somit für die Zwecke der Anwendung von Art. 49 Abs. 1 der Charta nicht als rechtskräftig anerkannt werden, *wenn sie deshalb nicht unwiderruflich geworden ist, weil sie mit einem Rechtsbehelf angefochten werden kann, den die verurteilte Person innerhalb einer bestimmten Frist einlegen kann*. Wenn also der Ausgangspunkt für diese Prüfung das nationale Recht sein muss, kann nicht einfach auf die im nationalen Recht enthaltenen Qualifikationen abgestellt werden, da sonst die effektive und einheitliche Anwendung des in dieser Bestimmung verankerten Grundsatzes der Rückwirkung des milderen Strafgesetzes beeinträchtigt würde. Ergibt die Prüfung des nationalen Rechts, dass die Entscheidung eines Verwaltungsgerichts von der verurteilten Person mit einem Rechtsbehelf vor einem höherrangigen Gericht angefochten werden kann, sollte dieser Grundsatz meiner Meinung nach Anwendung finden.

[60] Vgl. Urteil des EGMR vom 8. Juli 2019, Mihalache/Rumänien (CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, § 116). Wegen eines Beispielfalls, in dem eine Entscheidung durch ein Urteil der Cour de cassation (Kassationsgerichtshof, Frankreich) endgültig wurde, vgl. Urteil des EGMR vom 6. September 2019, Nodet/Frankreich (CE:ECHR:2019:0606JUD004734214, §§ 21 und 46).

[61] Vgl. u. a. Urteil vom 15. Oktober 2024, KUBERA (C-144/23, EU:C:2024:881, Rn. 31 und die dort angeführte Rechtsprechung), in dem der Gerichtshof entschieden hat, dass die Organisation der Justiz in den Mitgliedstaaten, u. a. die Errichtung, die Besetzung, die Zuständigkeiten und die Arbeitsweise der obersten nationalen Gerichte, zwar in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, diese bei der Ausübung dieser Zuständigkeit aber die Verpflichtungen einzuhalten haben, die sich für sie aus dem Unionsrecht ergeben.

[62] Vgl. entsprechend Urteil vom 12. Oktober 2023, INTER CONSULTING (C-726/21, EU:C:2023:764, Rn. 61).

100. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass für die Anwendung des Grundsatzes der Rückwirkung des milderen Strafgesetzes ein Verfahren, in dem noch kein rechtskräftiges Urteil ergangen ist, mit einem Verfahren vergleichbar ist, in dem keine unwiderruflich gewordene Entscheidung ergangen ist[63], d. h. eine Entscheidung, hinsichtlich deren die ordentlichen Rechtsbehelfe erschöpft sind oder nicht fristgerecht eingelegt wurden.

101. Insoweit dürfte nach meiner Ansicht die Kassationsbeschwerde zum vorlegenden Gericht, auch wenn sie im slowakischen Recht theoretisch als außerordentlicher Rechtsbehelf zu gelten scheint, weil sie sich gegen eine nach diesem Recht rechtskräftige Entscheidung eines Verwaltungsgerichts richtet, angesichts ihrer vom vorlegenden Gericht selbst dargelegten spezifischen Merkmale nicht die Wesenszüge eines außerordentlichen Rechtsbehelfs aufweisen.

102. Wie aus den vorstehend zitierten Bestimmungen der VwGO hervorgeht, unterliegt die Kassationsbeschwerde zu diesem Gericht keinen so restriktiven Beschränkungen insbesondere hinsichtlich der Beschwerdegründe oder der beschwerdeberechtigten Personen, dass sie einem außerordentlichen Rechtsbehelf gleichzusetzen wäre. Da die Kassationsbeschwerde, anders gesagt, im slowakischen Recht keinen streng geregelten und außerordentlichen Charakter zu haben scheint[64], handelt es sich um einen ordentlichen Rechtsbehelf, der das von T. T. vor dem Verwaltungsgericht eingeleitete Gerichtsverfahren fortsetzt und zur Anfechtung des verwaltungsgerichtlichen Urteils innerhalb einer bestimmten Frist führen kann.

103. Das slowakische Recht spiegelt im Grunde den Wesensunterschied zwischen der Aufgabe des Tatgerichts, „über den Rechtsstreit zu urteilen“, und der Aufgabe des Kassationsgerichts, „über das Urteil zu befinden“, wider. Dieser Unterschied kommt in zwei verschiedenen Stadien des Gerichtsverfahrens zum Ausdruck. So wird die Entscheidung des Tatgerichts endgültig, d. h. sie erhält Rechtskraft. Da diese Entscheidung jedoch Gegenstand einer Kassationsbeschwerde sein und somit aufgehoben werden kann, ist sie nicht unwiderruflich. Es scheint daher, dass im slowakischen Recht zwischen endgültig gewordenen und unwiderruflichen Entscheidungen unterschieden werden muss; Letztere sind Entscheidungen, gegen die alle ordentlichen Rechtsbehelfe, einschließlich der Kassationsbeschwerde, entweder eingelegt wurden oder nicht fristgerecht eingelegt worden sind.

104. Bei der Anwendung des Grundsatzes der Rückwirkung des milderen Strafgesetzes muss aber – über die Unterscheidungen und verfahrensrechtlichen Qualifikationen hinaus, die jeder nationalen Rechtsordnung eigen sind – geprüft werden, ob die Entscheidung eines Verwaltungsgerichts in dem Sinne unwiderruflich geworden ist, dass sie vor einem höherrangigen Gericht nicht mehr mit einem von der verurteilten Person innerhalb einer bestimmten Frist eingelegten Rechtsbehelf angefochten werden kann. Eine gerichtliche Entscheidung, die nach dem Recht des Mitgliedstaats nicht unwiderruflich ist, kann nämlich kein

[63] Beispielsweise hat der Conseil d’État (Staatsrat, Frankreich) im Urteil Nr. 443476 vom 7. Oktober 2022 mit Worten, die es meines Erachtens wert sind, im Rahmen der vorliegenden rechtlichen Würdigung wiedergegeben zu werden, entschieden, dass sich aus dem Verfassungsgrundsatz der Erforderlichkeit von Strafen „die Regel ergibt, dass das neue Strafgesetz, wenn es einen Straftatbestand aufhebt oder mildere Strafen als das alte Gesetz vorsieht, auf Straftäter anzuwenden ist, deren Tathandlungen vor seinem Inkrafttreten begangen wurden und *nicht zu unwiderruflich gewordenen Entscheidungen geführt haben*. Es ist Sache des mit einer Frage der Strafbarkeit befassten Tatgerichts, auch von Amts wegen ein neues, milderes Strafgesetz anzuwenden, das zwischen dem Zeitpunkt der Tathandlung und dem Zeitpunkt seiner Entscheidung in Kraft getreten ist. *Dasselbe gilt für das Kassationsgericht, wenn das neue Gesetz nach Erlass der mit der Kassationsbeschwerde angefochtenen Entscheidung in Kraft getreten ist*“ (Rn. 5 dieses Urteils, Hervorhebung nur hier). Andere Mitgliedstaaten erkennen in Verwaltungsverfahren die Anwendung des Grundsatzes der Rückwirkung des milderen Strafgesetzes an, wenn dieses Gesetz im Stadium der Kassationsbeschwerde zum Tragen kommt. Laut dem Forschungsvermerk 24/002 ist dies namentlich in Bulgarien, Deutschland, Spanien, Italien und Litauen der Fall.

[64] Vgl. Urteil vom 19. Oktober 2023, Központi Nyomozó Főügyészség (C-147/22, EU:C:2023:790, Rn. 34).

Verfahrenshindernis für die Anwendung dieses Grundsatzes darstellen[65]. Aus den zuvor dargelegten Gründen fehlt es im vorliegenden Fall an einer solchen Feststellung einer unwiderruflich gewordenen Entscheidung. Daher ist dieser Grundsatz in vollem Umfang anwendbar.

105. Ich füge hinzu, dass es hierfür unerheblich ist, ob die angefochtene Verwaltungssanktion inzwischen vollstreckbar geworden ist, ob sie sogar tatsächlich vollstreckt wurde und ob sie vom vorlegenden Gericht nicht unmittelbar aufgehoben oder ersetzt werden kann[66], denn die Aufhebung des Urteils des unterinstanzlichen Verwaltungsgerichts und die Zurückverweisung der Sache an dieses Gericht[67] oder auch eine andere Verfahrenstechnik[68] können geeignet sein, die Rechte des Beschwerdeführers aus Art. 49 Abs. 1 letzter Satz der Charta zu gewährleisten, indem sie zu einer Aufhebung dieser Sanktion und anschließend zu einer Rückzahlung der zu Unrecht eingezogenen Geldbuße führen. Im Übrigen belegt allein die Tatsache, dass das Kassationsgericht, wenn es die Kassationsbeschwerde für begründet erklärt, die Sache an das Verwaltungsgericht zurückverweisen kann, was eine erneute Prüfung der Sache zur Folge hat, dass das mit dieser Beschwerde angefochtene Urteil im Hinblick auf die Anwendung dieser Bestimmung nicht als unwiderruflich anzusehen ist.

2. Stellen die rechtlichen Merkmale der Kassationsbeschwerde ein Verfahrenshindernis für die Anwendung des Grundsatzes der Rückwirkung des milderen Strafgesetzes dar?

106. Bei der Verhängung einer Verwaltungssanktion, die nach den Engel-Kriterien strafrechtlichen Charakter hat, besteht kein Zweifel an der Anwendung des Grundsatzes der Rückwirkung des milderen Strafgesetzes. Das gilt auch bei einer gerichtlichen Überprüfung einer solchen Sanktion, wenn es sich um ein milderes Gesetz handelt, das während des beim Tatgericht anhängigen Verfahrens erlassen wurde.

107. Lässt das Tatgericht ein milderes Strafgesetz außer Acht, das vor Erlass seiner Entscheidung in Kraft getreten ist, begeht es einen Rechtsfehler, den das Kassationsgericht ahnden kann, wodurch dieser Grundsatz seine volle Wirkung entfaltet.

108. Sollte etwas anderes gelten, wenn das mildere Strafgesetz während des beim Kassationsgericht anhängigen Verfahrens in Kraft tritt? Dies ist die Problematik, die es nun zu erörtern gilt.

109. Die Bedenken des vorlegenden Gerichts hinsichtlich der Anwendbarkeit des genannten Grundsatzes, wenn das neue Gesetz nach Einlegung einer Kassationsbeschwerde in Kraft tritt, ergeben sich aus den Besonderheiten dieses gerichtlichen Verfahrens. Denn das Kassationsgericht entscheidet über Rechtsfragen und, anders als die Instanzgerichte, nicht über

[65] Vgl. entsprechend Urteil vom 12. Oktober 2023, INTER CONSULTING (C-726/21, EU:C:2023:764, Rn. 61).

[66] Dazu hat die slowakische Regierung vor dem Gerichtshof erklärt, dass das Kassationsgericht im Gegensatz zum rangniedrigeren Verwaltungsgericht nicht befugt sei, die Entscheidung über die Sanktion zu ändern.

[67] Vgl. hierzu § 462 Abs. 1 VwGO, wonach das Kassationsgericht, nachdem es die Kassationsbeschwerde für begründet erklärt hat, die Sache an das rangniedrigere Verwaltungsgericht zurückverweisen kann.

[68] Nach § 462 Abs. 2 VwGO kann das Kassationsgericht, wenn es feststellt, dass die angefochtene Entscheidung der Verwaltungsbehörde oder die angefochtene Maßnahme der Verwaltungsbehörde rechtswidrig ist, und das rangniedrigere Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen hat, die Entscheidung dieses Gerichts abändern, indem es die angefochtene Entscheidung der Verwaltungsbehörde oder die angefochtene Maßnahme dieser Behörde aufhebt und die Sache zur weiteren Erledigung an diese zurückverweist.

Tatfragen. Letztere werden also von diesen Gerichten endgültig entschieden und sind einer erneuten Prüfung durch das Kassationsgericht entzogen, dessen Aufgabe es ist, zu überprüfen, ob die Instanzgerichte das Recht korrekt angewandt haben.

110. Es kann den Tatsacheninstanzen jedoch nicht als Rechtsfehler vorgeworfen werden, dass sie ein Gesetz nicht angewandt haben, das zum Zeitpunkt ihrer Entscheidung noch nicht in Kraft war.

111. Um diese Situation geht es im vorliegenden Fall. Das Krajský súd v Bratislave (Regionalgericht Bratislava) hat als Verwaltungsgericht ein Urteil erlassen, das nach slowakischem Recht als „rechtskräftig“ eingestuft wird. Im Anschluss an dieses Urteil trat ein neues Gesetz in Kraft. Aus offenkundig zeitlichen Gründen konnte dieses Gericht das neue Gesetz in seinem Urteil nicht berücksichtigen. Die Frage ist nun, ob das Kassationsgericht, dessen Aufgabe es ist, zu überprüfen, ob das Tatgericht das Recht korrekt angewandt hat, ungeachtet dieser zeitlichen Unmöglichkeit das neue Gesetz berücksichtigen muss, um die Entscheidung des Tatgerichts möglicherweise aufzuheben und die Sache gegebenenfalls an das Tatgericht zurückzuverweisen.

112. Nach meinem Dafürhalten ist diese Frage zu bejahen.

113. Nach ständiger Rechtsprechung sind die Mitgliedstaaten in Ermangelung einer Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Union auf dem Gebiet der Sanktionen bei Nichtbeachtung der Voraussetzungen, die eine nach dem Unionsrecht geschaffene Regelung vorsieht, befugt, die Sanktionen zu wählen, die ihnen sachgerecht erscheinen. Sie sind aber verpflichtet, bei der Ausübung dieser Befugnis das Unionsrecht sowie seine allgemeinen Grundsätze und damit auch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten [69]. Dieser Grundsatz gehört zu den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts, mit denen eine nationale Regelung, die in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt oder dieses durchführt, vereinbar sein muss, auch wenn die Rechtsvorschriften der Union im Bereich der anwendbaren Sanktionen nicht harmonisiert sind [70].

114. Da der Grundsatz der Rückwirkung des milderen Strafgesetzes mit dem Grundsatz der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit von Strafen zusammenhängt [71], der seinerseits in Art. 49 Abs. 3 der Charta niedergelegt ist, muss ihm meines Erachtens ein weiter Anwendungsbereich zuerkannt werden, so dass er unmittelbar auf Täter angewandt werden kann, deren Tathandlungen vor dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes begangen wurden und nicht zu unwiderruflich gewordenen Entscheidungen geführt haben. Wenn der Gesetzgeber nämlich beschlossen hat, das alte Gesetz abzumildern, dann aus der Erkenntnis, dass es nicht mehr unbedingt erforderlich ist, ein bestimmtes Verhalten für strafwürdig zu erklären und/oder die hierfür zuvor angedrohte Strafe beizubehalten.

115. Wie das vorlegende Gericht zutreffend bemerkt, bedeutet dieser Grundsatz also, dass es, sobald die Gesellschaft ein bestimmtes Verhalten nicht mehr für strafwürdig hält oder dessen im Strafmaß verkörperten Unrechtsgehalt weniger streng beurteilt, keinen triftigen und fairen Grund dafür gibt, alle „historischen“ Straftaten und Täter weiterhin zu verfolgen, wenn die Schädlichkeit des zuvor strafwürdigen Verhaltens und die Härte der diesbezüglichen Strafandrohung vom Gesetzgeber nunmehr anders beurteilt werden.

[69] Vgl. u. a. Urteil vom 21. November 2024, Ekostroy (C-61/23, EU:C:2024:974, Rn. 41 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[70] Vgl. u. a. Urteil vom 21. November 2024, Ekostroy (C-61/23, EU:C:2024:974, Rn. 42 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[71] Vgl. Urteil des EGMR vom 17. September 2009, Scoppola/Italien (Nr. 2) (CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, § 108).

116. Daraus folgt, dass der Grundsatz der Rückwirkung des milderen Strafgesetzes Anwendung finden muss, wenn ein solches Gesetz vor der Rechtsmittelentscheidung in Kraft tritt, auch wenn das Kassationsgericht eine auf Rechtsfehler beschränkte Überprüfung vornimmt. Somit hat das letztinstanzliche Gericht das mildere Strafgesetz anzuwenden, unabhängig davon, ob dieses vor oder nach der von ihm zu überprüfenden Entscheidung des unterinstanzlichen Verwaltungsgerichts in Kraft getreten ist

117. Um dem Grundsatz der Rückwirkung des milderen Strafgesetzes seine volle Tragweite zu verleihen, müssen die verfahrensrechtlichen Unterscheidungen bezüglich der verschiedenen Verfahrensstadien, in denen dieser Grundsatz gilt, außer Acht gelassen werden. Die besonderen Merkmale der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den einzelnen Mitgliedstaaten (wie die Endgültigkeit bzw. Rechtskraft des Urteils des unterinstanzlichen Verwaltungsgerichts oder die Frage, ob die Kassationsbeschwerde aufschiebende Wirkung hat) dürfen nicht dazu führen, dass sich der zeitliche Geltungsbereich des Grundsatzes auf bestimmte Stadien des Gerichtsverfahrens beschränkt, solange die fragliche Straftat zu keiner unwiderruflichen Entscheidung geführt hat.

118. Insbesondere muss die Funktion des Kassationsgerichts angepasst werden, damit es das günstigere Strafgesetz anwenden kann, das nach dem angefochtenen Urteil in Kraft getreten ist und vom unterinstanzlichen Verwaltungsgericht zum Zeitpunkt der Verkündung seines Urteils nicht berücksichtigt werden konnte. Daher muss das Kassationsgericht die Möglichkeit haben, der Kassationsbeschwerde stattzugeben, obwohl das vor ihm angefochtene Urteil grundsätzlich nicht als rechtsfehlerhaft angesehen werden kann, nur weil es ein Gesetz unberücksichtigt gelassen hat, das zum Zeitpunkt seines Erlasses nicht in Kraft war. In diesem Fall hat das Kassationsgericht seine nationalen Rechtsvorschriften, die es daran hindern könnten, seine Aufgabe im Einklang mit dem Grundsatz der Rückwirkung des milderen Strafgesetzes zu erfüllen, unangewendet zu lassen oder unionsrechtskonform auszulegen [72].

119. Wenn die Besonderheiten der Kassationsbeschwerde dadurch an Bedeutung verlieren [73], ist dies eine unvermeidliche Folge des weiten Geltungsbereichs, der diesem Grundsatz beizumessen ist.

[72] Im vorliegenden Fall handelt es sich hauptsächlich um § 454 VwGO, der wie erinnerlich vorsieht, dass die Aufgabe des Kassationsgerichts in Verwaltungssachen darin besteht, festzustellen, ob das unterinstanzliche Verwaltungsgericht einen Rechtsfehler im Hinblick auf die Sachlage begangen hat, wie sie zum Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Entscheidung bestand.

[73] Vgl. Éveillard, G., „L'application de la rétroactivité *in mitius* par le juge administratif de cassation", *Droit administratif*, LexisNexis, Paris, Nr. 1, 2023, S. 44 bis 48. Der Autor spricht in Bezug auf die Kassation, die der Conseil d'État (Staatsrat) ausgesprochen habe, weil während des Kassationsverfahrens ein neuer Umstand, wie etwa ein günstigeres Strafgesetz, eingetreten sei, von *einer „objektiven" Form der Kassation*. In einem solchen Fall verfolge die Kassation nämlich kein „Sanktionsziel", so dass sie nicht die Art und Weise missbillige, wie das Tatgericht die zum Zeitpunkt seiner Entscheidung geltende Rechtsnorm angewandt habe (S. 47). In diesem Sinne wurde auch von einem „Einschnitt in den traditionellen Aufgabenbereich des Kassationsgerichts" gesprochen, der über seine „traditionelle Aufgabe, die Rechtmäßigkeit der mit einer Kassationsbeschwerde angefochtenen Entscheidung zu überprüfen", hinausgehe, und von einer „Praxis der ‚objektiven' Kassation von Urteilen, die zum Zeitpunkt ihres Erlasses nicht zu beanstanden waren": vgl. Schlussanträge der Vertreterin des öffentlichen Interesses Céline Guibé zum Urteil des Conseil d'État (Staatsrat) Nr. 443476 vom 7. Oktober 2022 (Nr. 4.2.2). Es ist übrigens interessant, dass dieses Gericht in der diesem Urteil zugrundeliegenden Rechtssache mit denselben Fragen konfrontiert war, wie sie dem Gerichtshof im Rahmen der vorliegenden Rechtssache vom vorlegenden Gericht gestellt wurden, allerdings unter dem Aspekt des Grundsatzes der Erforderlichkeit von Strafen, der Verfassungsrang hat.

120. In diesem Zusammenhang möchte ich darauf hinweisen, dass in mehreren Mitgliedstaaten das Gericht, das in letzter Instanz über Verwaltungssanktionen entscheidet, ein milderes Gesetz beachten muss, selbst wenn dieses Gesetz erst im Lauf des bei ihm anhängigen Verfahrens erlassen wurde [74].

121. Infolgedessen dürfen meiner Ansicht nach weder die Einstufung als „rechtskräftiges" Urteil nach slowakischem Recht noch der Umstand, dass die Kassationsbeschwerde nach diesem Recht wohl als außerordentlicher Rechtsbehelf gilt, noch die verfahrensrechtlichen Besonderheiten der Kassationsbeschwerde der Anwendung des in Art. 49 Abs. 1 letzter Satz der Charta verankerten Grundsatzes der Rückwirkung des milderen Strafgesetzes entgegenstehen, da sonst die Tragweite dieses Grundsatzes übermäßig eingeschränkt würde.

V. Ergebnis

122. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die Vorlagefragen des Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Oberstes Verwaltungsgericht der Slowakischen Republik) wie folgt zu beantworten:

1. Art. 51 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union

   ist dahin auszulegen, dass

   ein Mitgliedstaat das Recht der Union im Sinne dieser Bestimmung durchführt, wenn er zum einen in Anwendung des Unionsrechts die Verhängung einer Verwaltungssanktion wegen eines Verstoßes gegen die Pflichten zum Mitführen eines Fahrtenschreibers in Fahrzeugen zur Güterbeförderung sowie zu dessen regelmäßiger Nachprüfung vorsieht und wenn er zum anderen diese Sanktion gerichtlich überprüft.

2. Der in Art. 49 Abs. 1 letzter Satz der Grundrechtecharta verankerte Grundsatz der Rückwirkung des milderen Strafgesetzes

   ist dahin auszulegen, dass

   – er sowohl bei der Verhängung von Verwaltungssanktionen als auch bei deren gerichtlicher Überprüfung gilt, sofern diese Sanktionen strafrechtlicher Natur sind und das neue Gesetz durch die Aufhebung der Pflicht zum Mitführen eines Fahrtenschreibers in zur Lieferung von Transportbeton verwendeten Fahrzeugen eine Änderung des Standpunkts des

[74] So sieht laut dem Forschungsvermerk 24/002 in *Deutschland* das Gesetz über Ordnungswidrigkeiten vom 24. Mai 1968 (BGBl. 1968 I S. 481), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 12. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 234), für Geldbußen vor, dass der Grundsatz der Rückwirkung der *lex posterior mitius* auf alle Änderungen Anwendung findet, die „vor der Entscheidung" erfolgt sind, wobei diese Formulierung nach allgemeiner Auffassung auch die Entscheidung über Rechtsmittel einschließt, in der nur über Rechtsfragen befunden wird: vgl. in diesem Sinne Rogall, K., „Rückwirkung des milderen Gesetzes", in Mitsch, W., *Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*, 5. Aufl., C. H. Beck, München, 2018, Rn. 27, und Graf, J.-P., *Beck'scher Online-Kommentar OWiG*, 44. Aufl., C. H. Beck, München, 2024, vgl. Fn. 59, Rn. 24. In *Spanien* ergibt sich der Grundsatz der Rückwirkung des milderen Gesetzes bei Verwaltungssanktionen aus Art. 9 Abs. 3 der Constitución (Verfassung) und aus Art. 26 Abs. 2 der Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (Gesetz 40/2015 über die rechtliche Regelung des öffentlichen Sektors) vom 1. Oktober 2015 (BOE Nr. 236 vom 2. Oktober 2015, S. 89411). Daher wendet die Kammer für Verwaltungsstreitsachen des Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof, Spanien) – das höchste Gericht in Bezug auf Verwaltungssanktionen – das mildeste Gesetz an, auch wenn dieses während des bei ihm anhängigen Verfahrens in Kraft getreten ist: vgl. Urteil des Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof) Nr. 1219/2019 vom 23. September 2019. In *Frankreich* hat der Conseil d'État (Staatsrat) trotz der Rechtskraft des Urteils des Verwaltungsberufungsgerichts und der fehlenden aufschiebenden Wirkung der Kassationsbeschwerde in Verwaltungssachen seine Rechtsprechung zu Verwaltungssanktionen mit dem bereits zitierten Urteil Nr. 443476 vom 7. Oktober 2022 weiterentwickelt (siehe Fn. 63 und 73 der vorliegenden Schlussanträge).

Gesetzgebers hinsichtlich der Notwendigkeit widerspiegelt, Verstöße gegen diese Pflicht zu ahnden;

– er ein nationales Gericht verpflichtet, im Rahmen der bei ihm eingelegten Kassationsbeschwerde ein günstigeres Strafgesetz zu berücksichtigen, das nach dem Erlass der Entscheidung eines unterinstanzlichen Verwaltungsgerichts in Kraft getreten ist, die nach nationalem Recht rechtskräftig geworden ist und die den Gegenstand dieser Beschwerde bildet, sofern diese Entscheidung nicht unwiderruflich geworden ist, weil sie von der verurteilten Person innerhalb einer bestimmten Frist mit einem Rechtsbehelf angefochten werden kann.