SCHLUSSANTRÄGE DER FRAU GENERALANWALT CHRISTINE STIX-HACKL

vom 6. Dezember 2001 [1]

I — Gegenstand des Verfahrens

1. Die vorliegenden Klage der Kommission gegen die Italienische Republik betrifft die Vereinbarkeit einer Regelung des italienischen Straßenverkehrsrechts mit dem Gemeinschaftsrecht, die eine unterschiedliche Behandlung von Zuwiderhandelnden aufgrund des Ortes der Zulassung der Fahrzeuge vorschreibt. Ob dies unverhältnismäßig und daher mit Artikel 12 EG unvereinbar ist, ist strittig.

II — Rechtlicher Rahmen: nationales Recht

2. Die für das vorliegende Verfahren wesentlichen Bestimmungen des Straßenverkehrsrechts finden sich im *Codice della strada* (Straßenverkehrsgesetzbuch), *decreto legislativo n. 285* vom 30. April 1992 (im Folgenden: Codice).

3. Dessen Artikel 202, der die Möglichkeit vorsieht, im Falle eines Verstoßes gegen das Straßenverkehrsrecht einen ermäßigten Betrag zu zahlen, lautet:

„1. Bei den Zuwiderhandlungen, für die dieser Codice ein Bußgeld vorsieht, kann der Zuwiderhandelnde, unbeschadet der Anwendung möglicher Nebensanktionen, binnen 60 Tagen von der Vorhaltung oder der Zustellung an einen Betrag in Höhe des in den einzelnen Bestimmungen vorgesehenen Mindestbetrages zahlen.

2. Der Zuwiderhandelnde kann den geschuldeten Betrag bei der Dienststelle, der der ermittelnde Beamte angehört, durch Einzahlung auf Postgirokonto, oder, wenn die Verwaltung dies vorsieht, auf ein Bankgirokonto, entrichten. Erforderlichenfalls sind in dem vorgehaltenen oder zugestellten Protokoll die Modalitäten der Zahlung unter Bezugnahme auf die Bestimmungen über Einzahlungen auf ein Postgirokonto oder gegebenenfalls über

1 — Originalsprache: Deutsch.

Einzahlungen auf ein Bankgirokonto anzugeben.

3. Die Zahlung eines ermäßigten Betrages ist nicht zulässig, wenn der Zuwiderhandelnde der Aufforderung, anzuhalten, nicht nachgekommen ist, oder wenn es sich um einen Kraftfahrzeugführer handelt, der sich geweigert hat, den Kraftfahrzeugschein, die Fahrerlaubnis oder jedes andere Dokument vorzulegen, das er gemäß dieser Regelung mitzuführen hat; in diesem Falle ist das Protokoll der Vorhaltung der Zuwiderhandlung dem Präfekten binnen 10 Tagen von der Personenfeststellung an zu übermitteln."

4. Artikel 203 regelt den Einspruch beim Präfekten:

„1. Der Zuwiderhandelnde oder die übrigen in Artikel 196 aufgeführten Personen können binnen 60 Tagen von der Vorhaltung oder der Zustellung an, wenn keine Zahlung eines ermäßigten Betrages in den Fällen, in denen diese zulässig ist, erfolgt ist, beim Präfekten des Ortes der Begehung der Zuwiderhandlung Einspruch einlegen, indem sie persönlich bei der Stelle oder dem Kommando erscheinen, dem der Ermittlungsbeamte angehört, oder diesem einen Einschreibebrief mit Rückschein zusenden. Zusammen mit dem Einspruch können die Dokumente vorgelegt werden, die als geeignet erachtet werden, und die persönliche Anhörung kann beantragt werden.

2. Der Leiter der Dienststelle oder des Kommandos im Sinne von Absatz 1 ist verpflichtet, die Akten dem Präfekten binnen 30 Tagen von der mündlichen oder schriftlichen Einlegung des Einspruchs an mit dem Nachweis der erfolgten Vorhaltungen bzw. Zustellungen und allen anderen für die Entscheidung zweckdienlichen Unterlagen vorzulegen, auch wenn diese vom Einspruchsführer stammen.

3. Wird in der vorgesehenen Frist kein Einspruch eingelegt und erfolgt keine Zahlung in beschränktem Umfang, so stellt das Protokoll abweichend von Artikel 17 des Gesetzes Nr. 689 vom 24. November 1981 einen Vollstreckungstitel für einen Betrag in Höhe der Hälfte des Höchstbetrags des gesetzlichen Bußgeldes und für die Verfahrenskosten dar."

5. Artikel 204 regelt die Maßnahmen des Präfekten:

„1. Erachtet der Präfekt nach Prüfung des Protokolls und der von der ermittelnden Stelle oder dem ermittelnden Kommando vorgelegten Akten, des Einspruchs und der beigefügten Dokumente und nach Anhörung der Betroffenen, die dies beantragt haben, die Ermittlungsergebnisse als zutreffend, so erlässt er binnen 180 Tagen einen mit Gründen versehenen Bescheid, mit dem er die Zahlung eines bestimmten Betrages gemäß den Kriterien des Artikels 195 Absatz 2 anordnet, der für jede ein-

zelne Zuwiderhandlung mindestens dem Doppelten des gesetzlichen Mindestbetrags entsprechen muss. Der Bußgeldbescheid umfasst auch die Kosten und wird dem Täter der Zuwiderhandlung und den anderen Personen zugestellt, die zur Zahlung gemäß dem vorliegenden Titel verpflichtet sind. Hält der Präfekt jedoch die Ermittlungsergebnisse nicht für zutreffend, so erlässt er innerhalb der gleichen Frist einen mit Gründen versehenen Bescheid über die Einstellung des Verfahrens und übermittelt den vollständigen Bescheid der Dienststelle oder dem Kommando, dem der Ermittlungsbeamte angehört, der die Einspruchsführer davon benachrichtigt.

2. Der Bußgeldbescheid ist in den in Artikel 201 geregelten Formen zuzustellen. Die Zahlung des festgesetzten Betrages und der damit verbundenen Kosten ist binnen einer Frist von 30 Tagen von der Zustellung an beim Registeramt oder einer anderen Dienststelle vorzunehmen, die im Bußgeldbescheid angegeben ist. Das Registeramt, das die Zahlung entgegengenommen hat, verständigt den Präfekten und die ermittelnde Dienststelle bzw. das ermittelnde Kommando binnen 30 Tagen von der Zahlung an.

3. Der Bußgeldbescheid stellt nach Ablauf der Frist für die Zahlung des Bußgeldes einen Vollstreckungstitel für den festgesetzten Betrag und die damit verbundenen Kosten dar."

6. Artikel 205 bestimmt über den gerichtlichen Rechtsbehelf:

„1. Gegen den Bußgeldbescheid können die Betroffenen binnen 30 Tagen von der Zustellung des Bescheides an oder, wenn der Betroffene im Ausland wohnt, binnen 60 Tagen von dieser Zustellung an, Rechtsbehelf einlegen.

2. In den in Artikel 7 Absatz 3 des Codice di procedura civile in der durch Artikel 17 des Gesetzes Nr. 374 vom 21. November 1991 ersetzten Fassung wird der Rechtsbehelf beim Giudice di pace des Ortes der Begehung der Zuwiderhandlung eingelegt. Die Zuständigkeit des Pretore bleibt unberührt, wenn eine administrative Nebensanktion verhängt wurde.

3. Das Rechtsbehelfsverfahren im Sinne von Absatz 2 ist in den Artikeln 22 bis 23 des Gesetzes Nr. 689 vom 24. November 1981 geregelt."

7. Artikel 207 enthält die spezielle Vorschrift für Fahrzeuge, die im Ausland zu-

gelassen oder mit einem EE-Kennzeichen versehen sind:

„1. Wird mit einem Fahrzeug, das im Ausland zugelassen oder mit einem EE-Kennzeichen versehen ist, eine Bestimmung des vorliegenden Codice verletzt und wird diese Verletzung mit einem Bußgeld geahndet, so kann der Zuwiderhandelnde unmittelbar zu Händen des Ermittlungsbeamten die Zahlung eines ermäßigten Betrages im Sinne von Artikel 202 vornehmen. Der Beamte übermittelt seinem Kommando oder seiner Dienststelle das Protokoll und den eingenommenen Geldbetrag und stellt dem Zuwiderhandelnden eine Quittung aus, wobei er die Zahlung auf der Kopie des Protokolls vermerkt, die er dem Zuwiderhandelnden aushändigt.

2. Macht der Zuwiderhandelnde aus einem beliebigen Grund nicht von der Möglichkeit der Zahlung eines ermäßigten Betrages Gebrauch, so hat er dem Ermittlungsbeamten als Kaution einen Betrag in Höhe der Hälfte des Höchstbetrags des für die Zuwiderhandlung vorgesehenen Bußgeldes zu zahlen. Anstelle der Zahlung dieser Kaution kann der Zuwiderhandelnde eine besondere Bürgschaftsurkunde beibringen, die die Zahlung der geschuldeten Beträge gewährleistet. Die Zahlung der Kaution oder die Ausstellung der Bürgschaftsurkunde ist im Protokoll über die Vorhaltung der Zuwiderhandlung zu vermerken. Beide erfolgen an das Kommando oder die Dienststelle, der der Ermittlungsbeamte angehört.

3. Erfolgt keine Zahlung der Kaution oder Stellung der Bürgschaft im Sinne von Absatz 2, so wird sicherheitshalber die sofortige Einbehaltung der Fahrerlaubnis durch den Ermittlungsbeamten verfügt. Fehlt es an einer Fahrerlaubnis, so wird das Fahrzeug sichergestellt, bis eine der Verpflichtungen im Sinne von Absatz 2 erfüllt ist, jedoch nur für einen Zeitraum, der 60 Tage nicht übersteigen darf.

4. Die Bestimmungen des vorliegenden Artikels gelten nicht für Fahrzeuge im Eigentum italienischer Staatsbürger, die in der Gemeinde Campione d'Italia wohnen."

8. Das italienische System ist dadurch charakterisiert, dass als Höchstbetrag einer Geldbuße jeweils das Vierfache des Mindestbetrages festgesetzt ist. Die Hälfte des Höchstbetrages macht daher stets das Doppelte des Mindestbetrages aus.

III — Vorverfahren und gerichtliches Verfahren

9. Da die Kommission die Auffassung vertritt, dass einige Bestimmungen des Codice gegen Artikel 12 EG verstoßen, hat sie ein Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 226 EG eingeleitet.

10. Gemäß dem Verfahren des Artikels 226 Absatz 1 EG gab die Kommission der Ita-

lienischen Republik zunächst Gelegenheit zur Äußerung und richtete dann mit Schreiben vom 2. Oktober 1998 an diese eine mit Gründen versehene Stellungnahme mit der Aufforderung, innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Stellungnahme die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um den Verpflichtungen nach Artikel 12 EG nachzukommen.

11. Da die Kommission im Lichte mehrerer Antwortschreiben der Italienischen Republik an ihrer Auffassung festhielt, dass die Italienische Republik ihren Verpflichtungen nicht nachgekommen sei, erhob sie mit Schriftsatz vom 23. Mai 2000, eingetragen in das Register des Gerichtshofes am 31. Mai 2000, gegen die Italienische Republik Klage beim Gerichtshof.

12. Die Kommission stellt den Antrag,

— festzustellen, dass die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 12 EG-Vertrag verstoßen hat, dass sie eine Regelung (Artikel 207 des Codice) beibehält, die eine unterschiedliche und unverhältnismäßige Behandlung von Zuwiderhandelnden aufgrund des Ortes der Zulassung der Fahrzeuge vorschreibt;

— der Italienischen Republik die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

IV — Zusammenfassung der Parteivorbringen

13. Nach Auffassung der *Kommission* ergibt sich aus Artikel 207 des Codice Folgendes: Würde mit einem im Ausland zugelassenen Wagen eine Bestimmung des Codice verletzt, so habe der Zuwiderhandelnde — unmittelbar an den aufnehmenden Beamten und ohne Möglichkeit eines Rechtsbehelfs beim für den Ort der Zuwiderhandlung zuständigen Präfekten — ein Bußgeld in Höhe des für die einzelne Art der Zuwiderhandlung festgesetzten Mindestbetrages zu zahlen, eine Kaution zu stellen oder eine Bürgschaftsurkunde vorzulegen, die einen Betrag in Höhe der Hälfte des Höchstbetrages der für die begangene Zuwiderhandlung vorgesehenen Geldbuße decke. Erfolge keine Stellung der Kaution oder Vorlegung der Bürgschaftsurkunde, so sei der Entzug der Fahrerlaubnis vorgesehen. Die Möglichkeit, beim Präfekten einen Rechtsbehelf einzulegen, sei nicht ausdrücklich vorgesehen.

14. Hingegen könne nach Artikel 202 des Codice bei — mit einem in Italien zugelassenen Fahrzeug begangenen — Verletzungen des Codice der Zuwiderhandelnde binnen 60 Tagen von der Zustellung an einen Betrag in Höhe des für die einzelne Art der Zuwiderhandlung festgesetzten Mindestbetrages zahlen. Er könne den geschuldeten Betrag bei der Dienststelle einzahlen, der der aufnehmende Beamte angehöre, oder mittels Überweisung von seinem Post- oder Bankgirokonto. Schließ-

lich sei er berechtigt, binnen 60 Tagen ab Zustellung des Bußgeldbescheides beim Präfekten einen Rechtsbehelf einzulegen.

15. Die erwähnte Regelung enthält nach Ansicht der Kommission eine Diskriminierung aufgrund des Ortes der Zulassung des Fahrzeugs und führe de facto zum gleichen Ergebnis wie eine Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit. Zwar lasse sich dem Urteil in der Rechtssache Pastoors [2] entnehmen, dass man nach dem Wohnsitz der Zuwiderhandelnden differenzieren dürfe, doch sei die italienische Regelung unverhältnismäßig. Sie stelle daher einen Verstoß gegen Artikel 12 EG dar.

16. Im Übrigen zeigt die Kommission eine Lösung auf, die ihrer Ansicht nach dem von Italien verfolgten Zweck diene und gleichzeitig dem Gemeinschaftsrecht entspreche. Danach könnte die sofortige Zahlung einer Kaution in der Höhe des Mindestbetrages verlangt werden, d. h. jenes Betrages, der zur Bezahlung des ermäßigten Betrages im Sinne von Artikel 202 des Codice notwendig ist. Damit werde die Zahlung sichergestellt, ohne dass dem Betroffenen das Recht auf eine Bedenkzeit genommen werde.

17. Die *italienische Regierung* erkennt an, dass die italienische Regelung mittelbar nach der Staatsangehörigkeit differenziere. Unter Berufung auf die Randnummern 22 und 24 des Urteils in der Rechtssache Pastoors und unter Hinweis darauf, dass entsprechende gemeinschaftsrechtliche Regelungen oder bilaterale Abkommen fehlen, mit denen die Vollstreckung der Sanktionen im Ausland sichergestellt sei, vertritt die italienische Regierung aber die Auffassung, dass die gegenständliche Differenzierung erforderlich sei, um die Zahlung durch Zuwiderhandelnde sicherzustellen, die keinen Wohnsitz im Inland haben.

18. Die von der Kommission aufgezeigte Lösung sei nicht ausreichend, weil sie den schwerwiegendsten Aspekt der Regelung, nämlich die Pflicht zur sofortigen Zahlung, nicht beseitige. Zudem verschaffe der Vorschlag der Kommission dem Zuwiderhandelnden, der im Inland keinen Wohnsitz hat und einen Rechtsbehelf erheben möchte, der dann aber abgewiesen wird, einen Vorteil. Denn in einem solchen Fall reiche der Betrag der Kaution in Höhe des Mindestbetrages nicht aus, um die in der Gesetzgebung vorgesehene Sanktion, die das Doppelte des Mindestbetrages ausmachen könne, abzudecken.

V — Würdigung

19. In einem ersten Schritt ist zu untersuchen, ob und in welchem Punkt der Codice eine unterschiedliche Behandlung vorsieht und ob diese Regelung objektiv gerechtfertigt ist. In einem zweiten Schritt ist dann zu prüfen, ob diese Regelung „in einem angemessenen Verhältnis zu dem Zweck steht, der mit den nationalen

2 — Urteil vom 23. Januar 1997 in der Rechtssache C-29/95 (Pastoors, Slg. 1997, I-285).

Rechtsvorschriften zulässigerweise verfolgt wird" [3].

A — *Unterschiedliche Behandlung*

20. Eingangs ist darauf hinzuweisen, dass der Codice bei Verstößen hinsichtlich der Ahndung mit einem Bußgeld zwei Regime unterscheidet. Während das eine Regime für Zuwiderhandelnde, deren Fahrzeug im Inland zugelassen ist, gilt (in der Folge: erste Gruppe), gilt das andere für Zuwiderhandelnde, deren Fahrzeug im Ausland zugelassen ist oder mit einem EE-Kennzeichen versehen ist (in der Folge: zweite Gruppe). Die beiden Regime unterscheiden sich in einer Reihe von Aspekten.

21. Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass sich die streitigen Vorschriften des Codice in mehreren Punkten von der Regelung unterscheiden, um die es in der von beiden Parteien angesprochenen Rechtssache Pastoors ging.

22. Der erste Unterschied liegt darin, dass die Rechtssache Pastoors eine Regelung zum Gegenstand hatte, die beiden Gruppen, nämlich den Gebietsansässigen und den Gebietsfremden, grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten einräumte: sofortige Begleichung des Bußgeldes oder Einleitung eines Strafverfahrens. Lediglich die zweite Alternative sah für Gebietsfremde eine spezielle Regelung vor, und zwar die Hinterlegung einer Kaution in der Höhe des 1 1/2-fachen Betrages des Bußgeldes.

23. Die hier verfahrensgegenständlichen Vorschriften des Codice differenzieren demgegenüber in wesentlich mehr Punkten. So hat die erste Gruppe 60 Tage lang Zeit, einen ermäßigten Betrag zu zahlen, während die zweite Gruppe davon nur sofort Gebrauch machen kann, d. h. keinen spatium deliberandi hat.

24. Des Weiteren steht der zweiten Gruppe, wie sich aus einer Zusammenschau der diesbezüglich einschlägigen Regelungen des Codice ergibt, die Möglichkeit des Einspruches im Unterschied zur ersten Gruppe nur unter Zahlung einer Kaution oder Beibringung einer Bürgschaftsurkunde offen.

25. Schließlich trifft die zweite Gruppe, wenn sie nicht sofort den ermäßigten Betrag zahlt, eine Kaution hinterlegt oder eine Bürgschaftsurkunde beibringt, eine Sanktion, die für die erste Gruppe nicht verhängt werden kann: Führerscheinentzug oder, subsidiär, Sicherstellung des Fahrzeugs.

3 — Urteil vom 24. November 1998 in der Rechtssache C-274/96 (Bickel und Franz, Slg. 1998, I-7637, Randnr. 27).

26. Der zweite Unterschied zur Rechtssache Pastoors liegt darin, dass Artikel 207 des Codice nicht nach dem Wohnort oder festen Aufenthaltsort differenziert, sondern nach dem Ort der Zulassung des Fahrzeugs.

27. Es ist daher zu untersuchen, ob auch eine an den Ort der Zulassung anknüpfende Regelung wie eine am Wohnsitz anknüpfende Vorschrift als versteckte Form der Diskriminierung nach der Staatsangehörigkeit zu qualifizieren ist.

28. Geht man von den Gedanken aus, die der Rechtsprechung des Gerichtshofes [4] zu versteckten Formen der Diskriminierung zugrunde liegen, so wird dann eine verbotene (versteckte) Diskriminierung angenommen, wenn eine nationale Regelung dazu führt, dass sie nicht oder nur ganz selten Staatsangehörige des betreffenden Mitgliedstaates trifft.

29. Artikel 207 des Codice ist so eine Regelung, da sie in der Regel Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten treffen wird. Das liegt daran, dass wohl nur eine Minderheit der im Ausland zugelassen Fahrzeuge von italienischen Staatsangehörigen gelenkt wird bzw. wohl nur eine Minderheit der in Italien zugelassenen Fahrzeuge von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten gelenkt wird.

30. Der Codice sieht damit also eine von ihrer Wirkung her nach der Staatsangehörigkeit differenzierende Regelung vor.

31. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes verstößt jedoch nicht jede unterschiedliche Behandlung gegen das Diskriminierungsverbot des Artikels 12 EG. Unterschiedliche Vorschriften sind nämlich dann zulässig, wenn sie durch objektive Umstände gerechtfertigt sind [5].

32. Zu einer eventuellen sachlichen Rechtfertigung der Bestimmung des Artikels 207 des Codice hat die italienische Regierung zu Recht auf die Schwierigkeiten hingewiesen, die sich bei der Ahndung von Verstößen gegen den Codice ergeben können, die mit Fahrzeugen begangen werden, die nicht im Inland zugelassen sind.

33. Ein wesentlicher Aspekt in der Beurteilung von Regelungen betreffend die Verfolgbarkeit von Verstößen und die Vollstreckbarkeit von staatlichen Akten, wie Urteilen oder Verwaltungsakten, ist die Frage, ob völkerrechtliche Abkommen oder

4 — Urteile vom 14. Februar 1995 in der Rechtssache C-279/93 (Schumacker, Slg. 1995, I-225, Randnrn. 28 und 29) und in der Rechtssache C-29/95 (zitiert in Fußnote 2, Randnrn. 17 und 18).

5 — Urteile vom 10. Februar 1994 in der Rechtssache C-398/92 (Mund & Fester, Slg. 1994, I-467, Randnrn. 16 und 17) und vom 19. September 2000 in der Rechtssache C-156/98 (Kommission/Deutschland, Slg. 2000, I-6857, Randnrn. 86 und 87).

gemeinschafts- bzw. unionsrechtliche Rechtsakte bestehen, die die Vollstreckbarkeit sicherstellen.

34. Bestehen solche Abkommen oder Rechtsakte, lässt sich nämlich aus dem Urteil in der Rechtssache Mund & Fester ableiten, dass in einem solchen Fall spezielle Vorschriften für Gebietsfremde oder — wie im vorliegenden Verfahren — für Zuwiderhandlungen, die mit Fahrzeugen begangen werden, die im Ausland zugelassen sind, zur Gewährleistung der Vollstreckbarkeit nicht erforderlich sind [6].

35. Durch das Fehlen von Abkommen besteht nun aber, wie der Gerichtshof in der Rechtssache Pastoors ausgeführt hat, „tatsächlich eine Gefahr, dass ein gegen einen Gebietsfremden ergangenes Urteil nicht oder zumindest nur sehr viel schwerer und unter höheren Kosten vollstreckt werden kann" [7]. Eine solche Gefahr ist gerade im Bereich des Straßenverkehrs sehr groß.

36. Die Verfolgung von Verstößen, die mit im Ausland zugelassenen Fahrzeugen begangen werden, bedingen wesentlich komplexere Verfahren, die einen höheren Zeit- und Personalaufwand erfordern und damit höhere Kosten verursachen. Schwierigkeiten für die Gerichtsbarkeit und zusätzliche Kosten sind aber vom Gerichtshof [8] implizit anerkannte Rechtfertigungsgründe für eine Regelung, die eine objektiv unterschiedliche Behandlung vorsieht.

37. Im vorliegenden Verfahren geht es um eine nationale Regelung, die die Hinterlegung eines Geldbetrages als Sicherheit vorsieht. Dadurch soll verhindert werden, dass sich Zuwiderhandelnde mit einem Fahrzeug, das im Ausland zugelassen ist, „einer wirksamen Sanktion einfach durch die Erklärung entziehen, sie beabsichtigten nicht, der sofortigen Erhebung der Geldbuße zuzustimmen, und entschieden sich für den Fortgang" [9] des Verfahrens, d. h. — übertragen auf die Rechtslage nach dem Codice —, dass sie einen Rechtsbehelf einlegen wollen.

38. Der Bedarf für eine zwischenstaatliche Regelung wird im Übrigen an einer in jüngster Zeit unternommenen Initiative im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (Titel VI EU) deutlich, und zwar an einem Rahmenbeschluss über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen [10].

39. Aus alledem folgt, dass eine Regelung, die hinsichtlich der Ahndung von Verstößen gegen den Codice danach unterscheidet, ob das Fahrzeug im Inland oder

6 — So auch Generalanwalt Tesauro in seinen Schlussanträgen der Rechtssache C-29/95 (zitiert in Fußnote 2, Nr. 11).

7 — Urteil in der Rechtssache C-29/95 (zitiert in Fußnote 2, Randnr. 21).

8 — Vgl. das Urteil in der Rechtssache C-274/96 (zitiert in Fußnote 3, Randnr. 30).

9 — Urteil in der Rechtssache C-29/95 (zitiert in Fußnote 2, Randnr. 22).

10 — Ratsdokument 11178/01, COPEN 40.

im Ausland zugelassen ist, grundsätzlich gerechtfertigt ist. Das bedeutet jedoch noch nicht, dass Artikel 207 des Codice damit den Vorgaben von Artikel 12 EG entspricht.

B — *Verhältnismäßigkeit*

40. Damit eine nationale Regelung mit Artikel 12 EG vereinbar ist, hat sie nicht nur sachlich gerechtfertigt zu sein, sondern darüber hinaus auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu entsprechen. Artikel 207 des Codice ist daher anhand der einzelnen Aspekte dieses Prinzips zu prüfen. Dabei geht es erstens um die Verpflichtung zur Zahlung einer Kaution sowie deren Höhe und zweitens um die Maßnahmen, die bei Nichtzahlung einer Kaution oder der Stellung einer Bürgschaft ergriffen werden können.

41. Diese Untersuchung hat nicht anhand konkreter Fälle, sondern generell zu erfolgen. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist nämlich bereits dann verletzt, wenn eine Gruppe von typischen Fällen betroffen ist.

1. Geeignetheit

42. Hinsichtlich der Eignung der Bestimmungen des Artikels 207 des Codice ist festzuhalten, dass sie zu dem — auch von der Rechtsprechung [11] anerkannten — Zweck erlassen wurden, die Verfolgbarkeit der Zuwiderhandlung sicherzustellen.

43. Wie die italienische Regierung zu Recht vorbringt, sind die darin vorgesehenen Maßnahmen grundsätzlich geeignet, diesem Ziel zu dienen. Das gilt insbesondere für die Zahlung einer Kaution, durch die die tatsächliche Zahlung der entsprechenden Abgabe gewährleistet werden soll [12].

2. Erforderlichkeit

44. Im Rahmen der Erforderlichkeit ist zu prüfen, ob die in Artikel 207 des Codice normierten Maßnahmen insbesondere für den Rechtsunterworfenen den geringsten Eingriff mit sich bringen oder umgekehrt, ob es andere gleich wirksame Maßnahmen gibt, die weniger belastend sind.

45. Ein Vergleich mit den entsprechenden Regelungen der anderen Mitgliedstaaten zeigt, dass es nicht nur theoretisch weniger belastende Maßnahmen gäbe, sondern dass solche Maßnahmen in manchen Mitgliedstaaten sogar geltendes Recht sind. So ver-

11 — Zum Ziel der Strafverfolgung siehe das Urteil vom 12. Juli 2001 in der Rechtssache C-262/99 (Louloudakis, Slg. 2001, I-5547, Randnr. 69).

12 — Vgl. das Urteil vom 7. Dezember 2000 in der Rechtssache C-213/99 (de Andrade, Slg. 2000, I-11083, Randnr. 23).

zichten einige Mitgliedstaaten überhaupt auf eine Differenzierung zwischen Zuwiderhandlungen, die von Personen mit Wohnsitz im Inland bzw. mit einem im Inland zugelassenen Fahrzeug begangen werden, und solchen, die von Personen mit Wohnsitz im Ausland oder mit im Ausland zugelassenen Fahrzeugen begangen werden [13].

46. Aber selbst diejenigen Mitgliedstaaten, die eine solche Unterscheidung kennen, sehen weit weniger restriktive Maßnahmen vor als Italien [14]. Das betrifft in erster Linie die Höhe der Kaution und die Maßnahmen, die gesetzt werden können. So beschränkt sich z. B. die Höhe der Kaution auf die Höhe des Bußgeldes und — teilweise — die Verfahrenskosten. Dem ersten Aspekt entspräche nach dem System des Codice der ermäßigte Betrag im Sinne von Artikel 202.

47. Obwohl es aber somit in der Praxis funktionierende, d. h. gleich wirksame aber weniger belastende Maßnahmen gibt, ist alleine das Bestehen solcher anderer Regelungen in anderen Mitgliedstaaten — zumindest nach einem Zweig der Rechtsprechung [15] — dennoch allein kein Argument für die Unverhältnismäßigkeit einer nationalen Regelung.

13 — Das gilt zumindest nach den gesetzlichen Vorschriften betreffend Geldbußen für Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Österreich und das Vereinigte Königreich.

14 — Dazu gehören Belgien, Deutschland und Spanien.

15 — Urteil vom 21. September 1999 in der Rechtssache C-124/97 (Läärä, Slg. 1999, I-6067, Randnr. 36).

48. Daraus lässt sich ableiten, dass die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet sind, von vornherein das niedrigste Schutzniveau zu wählen.

49. Für die Konformität der Regelung von Artikel 207 des Codice bedarf es also noch der Prüfung im Lichte der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn.

3. Angemessenheit, Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn

50. Schließlich ist also noch zu untersuchen, ob die mit der Regelung von Artikel 207 des Codice verbundenen Eingriffe dem mit dieser Vorschrift verfolgten Ziel angemessen sind.

51. In diesem Zusammenhang ist in erster Linie auf die Wirkung des Regimes des Codice für Zuwiderhandelnde mit im Ausland zugelassenen Fahrzeugen einzugehen.

52. Ähnlich wie nach den nationalen Rechtsvorschriften, die der Rechtssache

Pastoors zugrunde lagen, hat nämlich Artikel 207 des Codice auf Zuwiderhandelnde mit im Ausland zugelassenen Fahrzeugen im Hinblick auf den Rechtsschutz eine abschreckende Wirkung.

53. Die abschreckende Wirkung ergibt sich zum einen aus der Höhe der Kaution. Diese beträgt das Doppelte des ermäßigten Betrages, der bei sofortiger Zahlung zu entrichten ist. Dazu kommen die Modalitäten für den Verfall der Kaution. Diese verfällt nämlich auch dann, wenn gar kein Rechtsmittel eingelegt wird. Der Zuwiderhandelnde erhält die Kaution nur dann zurück, wenn er das Verfahren gewinnt.

54. Zum anderen üben die subsidiär zu ergreifenden Maßnahmen, wie Führerscheinentzug und Beschlagnahme des Fahrzeugs, einen gewissen Druck aus.

55. Dass nach italienischem Recht im Unterschied zu den nationalen Rechtsvorschriften, die der Rechtssache Pastoors [16] zugrunde lagen, bei nicht sofortiger Bezahlung nicht gleich die Sicherstellung des Fahrzeugs erfolgt, sondern erst, wenn es an der Fahrerlaubnis fehlt, ist dabei unerheblich. Denn der Gerichtshof hat die Regelung in der Rechtssache Pastoors sogar als „offensichtlich unverhältnismäßig" [17] qualifiziert. Gegen Artikel 12 EG verstoßen jedoch auch solche Regelungen, die nicht *offensichtlich* unverhältnismäßig sind.

56. Dadurch, dass das Regime auf den Zuwiderhandelnden mit einem im Ausland zugelassenen Fahrzeug Druck ausübt, auf Rechtsmittel zu verzichten und sofort den ermäßigten Betrag zu zahlen, beschränkt es den Zugang dieses Personenkreises zum Rechtsschutz [18].

57. Das Recht auf einen wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz bildet aber einen allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts, der sich aus den Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten ergibt und in den Artikeln 6 und 13 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten verankert ist [19].

58. Im Übrigen sei auch noch auf das in Artikel 41 der — rechtlich nicht bindenden — Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerte Recht auf eine gute Verwaltung, insbesondere auf das Recht auf Gehör, aufmerksam gemacht.

16 — Urteil in der Rechtssache C-29/95 (zitiert in Fußnote 2, Randnrn. 25 und 26).

17 — Urteil in der Rechtssache C-29/95 (zitiert in Fußnote 2, Randnr. 28).

18 — Vgl. die Ausführungen von Generalanwalt Tesauro in der Rechtssache C-29/95 (zitiert in Fußnote 2, Nrn. 19 und 20).

19 — Urteile vom 11. Januar 2001 in der Rechtssache C-1/99 (Kofisa, Slg. 2001, I-207, Randnr. 46) und in der Rechtssache C-226/99 (Siples, Slg. 2001, I-277, Randnr. 17); vgl. das Urteil vom 15. Oktober 1987 in der Rechtssache 222/86 (Heylens, Slg. 1987, 4097, Randnr. 14).

59. Das durch Artikel 207 des Codice eingerichtete System, insbesondere der Umstand, dass Zuwiderhandelnde mit im Ausland zugelassenen Fahrzeugen nicht wirklich frei zwischen der Möglichkeit der Bezahlung des ermäßigten Betrages und der Erhebung eines Rechtsmittels wählen können [20], behindert also das Recht auf Gehör der Zuwiderhandelnden mit im Ausland zugelassenen Fahrzeugen und beschneidet praktisch ihre Möglichkeiten des Zugangs zu gerichtlichem Rechtsschutz erheblich. Die Unverhältnismäßigkeit der Regelung ist also selbst dann gegeben, wenn man nicht eine noch strengere Auffassung vertritt, wonach die Ausgestaltung einer Kaution als eine Art Vorauszahlung des Höchstbetrags [21] überhaupt unzulässig ist.

60. Der Vollständigkeit halber sei auch auf jene Rechtsprechung des Gerichtshofes eingegangen, die den Grundsatz aufgestellt hat, dass es darauf ankommt, ob die von der Kommission vorgeschlagenen Alternativmaßnahmen wirksam genug erscheinen, um das verfolgte Ziel zu erreichen [22]. Wenn man den von dieser Rechtsprechung entwickelten Grundsatz anwendet, erweist sich das System der in Artikel 207 des Codice normierten Sanktionen dennoch als unverhältnismäßig, d. h., dass die Sanktionen außer Verhältnis zur Schwere der Tat sind [23]. Da es sich bei den in Artikel 207 des Codice normierten Sanktionen nämlich um Strafen für das Zuwiderhandeln im Straßenverkehr handelt, ist dieses Regime als zu streng einzustufen.

61. Dass die Regelung von Artikel 207 des Codice unangemessen ist, wird daran deutlich, dass die Mehrzahl der Mitgliedstaaten, die eine Kautionsverpflichtung kennen, den Betroffenen deutlich niedrigere Kautionen abverlangt [24].

62. Es ist daher nicht ersichtlich, dass die von Italien verfolgten Ziele im Fall einer weniger belastenden Regelung, etwa einer Kaution in Höhe des ermäßigten Betrages zuzüglich Verfahrenskosten, nicht ebenso wirksam geschützt werden könnten.

63. Aus diesen Überlegungen folgt, dass die Regelung von Artikel 207 des Codice nicht als angemessen angesehen werden kann. Er verstößt somit gegen das Diskriminierungsverbot von Artikel 12 EG.

20 — Zu diesem wesentlichen Unterschied zwischen dem für Gebietsansässige und Gebietsfremde geltenden Regime siehe das Urteil in der Rechtssache C-29/95.

21 — Gegen eine solche Ausgestaltung der Sicherheitsleistung Generalanwalt Tesauro in der Rechtssache C-29/95 (zitiert in Fußnote 2, Nr. 17).

22 — Urteil vom 15. Juni 1999 in der Rechtssache C-394/97 (Heinonen, Slg. 1999, I-3599, Randnr. 44).

23 — Vgl. das Urteil vom 12. Dezember 1989 in der Rechtssache C-265/88 (Strafverfahren gegen Messner, Slg. 1989, 4209, Randnr. 9).

24 — Zur Berücksichtigung von Regelungen anderer Mitgliedstaaten siehe das Urteil in der Rechtssache C-265/88 (zitiert in Fußnote 23, Randnr. 11).

VI — Ergebnis

64. Nach alledem wird dem Gerichtshof vorgeschlagen, festzustellen:

1. Die Italienische Republik hat dadurch, dass sie mit Artikel 207 des Codice della strada eine Regelung beibehält, die eine unterschiedliche und unverhältnismäßige Behandlung von Zuwiderhandelnden aufgrund des Ortes der Zulassung der Fahrzeuge vorschreibt, gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 12 EG verstoßen.

2. Die Italienische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.