

Geschäftsverzeichnissnr. 4267
Urteil Nr. 59/2008 vom 19. März 2008

URTEILSAUSZUG

In Sachen: Präjudizielle Frage in Bezug auf Artikel 149 des Dekrets der Flämischen Region vom 18. Mai 1999 über die Organisation der Raumordnung, gestellt vom Gericht erster Instanz Turnhout.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Bossuyt und M. Melchior, und den Richtern R. Henneuse, E. De Groot, J.-P. Snappe, E. Derycke und T. Merckx-Van Goey, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden M. Bossuyt,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. *Gegenstand der präjudiziellen Frage und Verfahren*

In seinem Urteil vom 26. Juni 2007 in Sachen der Staatsanwaltschaft gegen N.B. und F.W. und in Sachen des Städtebauinspektors in Antwerpen, dessen Ausfertigung am 17. Juli 2007 in der Kanzlei des Hofes eingegangen ist, hat das Gericht erster Instanz Turnhout folgende präjudizielle Frage gestellt:

« Verstößt Artikel 149 des Dekrets vom 18. Mai 1999 über die Organisation der Raumordnung gegen die in der Verfassung und den Sondergesetzen verankerten, die Zuständigkeiten zwischen Gemeinschaften, Regionen und Föderalbehörde verteilenden Vorschriften und gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention, insofern er eine ausreichende Rechtsgrundlage bildet, damit der Städtebauinspektor – sobald die Klage auf Wiedergutmachung bei den Gerichtshöfen und Gerichten anhängig ist – als Prozesspartei im Strafverfahren auftreten kann, während er weder ein Dritter noch ein persönlich Geschädigter ist und das Strafprozessgesetzbuch ihm keine gültige Grundlage verschafft, um seinen Zugang zum Gericht formell aufrechtzuerhalten, während die Erteilung der Zuständigkeit, dem Strafverfahren beizutreten, eine Zuständigkeit des föderalen Gesetzgebers betrifft, und insofern die auf Wiedergutmachung klagende Behörde wie ein Deus ex machina als Prozesspartei erscheint, ohne sich nach den Verfahrensregeln bezüglich des Verfahrensbeitritts in Strafsachen richten zu müssen, wodurch gegen die Waffengleichheit verstoßen wird, indem dieses Erscheinen nur dazu dient, dem Antrag der Staatsanwaltschaft beizupflichten, so dass dem Angeklagten das Recht auf eine ausgeglichene Verteidigung auf gleichem Fuße mit der verfolgenden Partei versagt wird? ».

(...)

III. *In rechtlicher Beziehung*

(...)

In Bezug auf die fragliche Bestimmung

B.1.1. Die präjudizielle Frage bezieht sich auf Artikel 149 des Dekrets vom 18. Mai 1999 über die Organisation der Raumordnung (weiter unten: Raumordnungsdekret). Diese Bestimmung, abgeändert durch Artikel 8 des Dekrets vom 4. Juni 2003 « zur Abänderung des Dekrets vom 18. Mai 1999 über die Organisation der Raumordnung hinsichtlich der Durchführungspolitik » sowie durch Artikel 48 des Dekrets vom 21. November 2003 « zur Abänderung des Dekrets vom 18. Mai 1999 über die Organisation der Raumordnung und des am 22. Oktober 1996 koordinierten Raumordnungsdekrets » und teilweise für nichtig erklärt durch das Urteil des Hofes Nr. 14/2005 vom 19. Januar 2005, lautet:

« § 1. Zusätzlich zu der Strafe kann das Gericht anordnen, den Ort wieder in den ursprünglichen Zustand zu versetzen oder die rechtswidrige Verwendung einzustellen und/oder Bau- oder Anpassungsarbeiten und/oder einen Geldbetrag in Höhe des Mehrwertes, den das Gut durch den Verstoß erhalten hat, zu zahlen. Dies geschieht auf Antrag des Städtebauinspektors oder des Bürgermeister- und Schöffenkollegiums, auf deren Gebiet die Arbeiten, Verrichtungen oder Änderungen im Sinne von Artikel 146 ausgeführt wurden. Wenn diese Verstöße [...] begangen wurden, ist eine vorherige gleichlautende Stellungnahme des Hohen Rates für die Wiederherstellungspolitik erforderlich.

Die Stellungnahme des Hohen Rates für die Wiederherstellungspolitik muss innerhalb von 60 Tagen nach dem per Einschreiben zugesandten Antrag auf Stellungnahme erteilt werden. Wenn der Hohe Rat für die Wiederherstellungspolitik keine Stellungnahme innerhalb der festgelegten Frist erteilt hat, kann vom Erfordernis der Stellungnahme abgesehen werden.

Bei den Verstößen, bei denen der Eigentümer nachweisen kann, dass sie [...] begangen wurden, kann grundsätzlich immer das Mittel des Mehrwertes angewandt werden, außer in einem der folgenden Fälle:

1. bei Missachtung einer Einstellungsanordnung;
2. wenn die strafbare Handlung für die Anrainer unzumutbare städtebauliche Beeinträchtigungen verursacht;
3. wenn die strafbare Handlung einen schwerwiegenden und nicht wiedergutzumachenden Verstoß gegen die wesentlichen städtebaulichen Vorschriften bezüglich der Zweckbestimmung kraft des räumlichen Ausführungsplans oder des Raumordnungsplans darstellt.

Wenn die Klagen des Städtebauinspektors und des Bürgermeister- und Schöffenkollegiums nicht miteinander übereinstimmen, ist die Klage des Erstgenannten vorrangig.

Das Gericht legt eine Frist für die Ausführung der Wiederherstellungsmaßnahmen sowie auf Antrag des Städtebauinspektors und des Bürgermeister- und Schöffenkollegiums ein Zwangsgeld für jeden Tag, um den sich die Durchführung der Wiederherstellungsmaßnahmen verspätet, fest.

§ 2. Die Wiederherstellungsklage wird bei der Staatsanwaltschaft durch gewöhnlichen Brief namens der Flämischen Region oder des Bürgermeister- und Schöffenkollegiums durch die Städtebauinspektoren und die Beauftragten des Bürgermeister- und Schöffenkollegiums eingeleitet.

§ 3. Wenn die Klage sich auf die Durchführung von Bau- oder Anpassungsarbeiten durchzuführen und/oder die Zahlung eines Geldbetrags in Höhe des Mehrwertes bezieht, muss die Klage ausdrücklich vom Gesichtspunkt der Raumordnung, der Vereinbarkeit mit der unmittelbaren Umgebung sowie der gravierenden Beschaffenheit des Verstoßes aus begründet werden.

Bei einer Klage auf Zahlung eines Geldbetrags in Höhe des Mehrwertes erwähnt der Städtebauinspektor oder das Bürgermeister- und Schöffenkollegium, ob an der Immobilie noch Instandhaltungs- oder Unterhaltsarbeiten bezüglich der Stabilität im Sinne von Artikel 195*bis* Nr. 3 durchgeführt werden dürfen.

§ 4. In der Klage werden mindestens die geltenden Vorschriften erwähnt und wird der vor der strafbaren Handlung bestehende Zustand beschrieben. Ein Planregisterauszug neueren Datums wird beigelegt.

Die Flämische Regierung kann zusätzliche Bedingungen festlegen, die der in § 2 Absatz 1 erwähnte Brief und die beigelegte Akte erfüllen müssen.

§ 5. Das Gericht bestimmt die Höhe des Mehrwertes.

Im Fall einer Verurteilung zur Zahlung eines Geldbetrags in Höhe des Mehrwertes kann der Verurteilte seine Schuld auf gültige Weise tilgen, indem er innerhalb eines Jahres nach der Urteilsverkündung den Ort wieder in den ursprünglichen Zustand versetzt oder die rechtswidrige Verwendung einstellt.

Die Flämische Regierung legt die Regeln zur Berechnung des zu erhebenden Betrags und zur Bezahlung des Mehrwertes fest.

[...] ».

B.1.2. Der vorlegende Richter fragt, ob diese Bestimmung gegen die durch die Verfassung oder kraft derselben zur Bestimmung der jeweiligen Zuständigkeiten von Staat, Gemeinschaften und Regionen festgelegten Vorschriften verstoße und ob sie mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar sei, « insofern [sie] eine ausreichende Rechtsgrundlage bildet, damit der Städtebauinspektor - sobald die Klage auf Wiedergutmachung bei den Gerichtshöfen und Gerichten anhängig ist - als Prozesspartei im Strafverfahren auftreten kann ».

In Bezug auf die Zulässigkeit

B.2.1. Nach Auffassung der Flämischen Regierung erfordere die präjudizielle Frage keine Antwort, da sie auf einer falschen Auslegung der fraglichen Bestimmung beruhe. Der vorlegende Richter gehe nämlich fälschlicherweise davon aus, dass der Städtebauinspektor als Verfahrenspartei auftrete, die im Verfahren interveniere, und dass für diese Intervention keine gesetzliche Grundlage bestehe.

B.2.2. Wenn eine Unzulässigkeitseinrede sich auch auf die Tragweite bezieht, die der fraglichen Bestimmung zu verleihen ist, deckt sich die Prüfung der Zulässigkeit mit der Prüfung der Sache selbst.

Zur Hauptsache

B.3. Die Prüfung der Übereinstimmung der fraglichen Bestimmung mit den Regeln der Zuständigkeitsverteilung muss grundsätzlich vor der Prüfung der Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung erfolgen.

In Bezug auf die Regeln der Zuständigkeitsverteilung

B.4.1. In den Rechtssachen, die zu den Urteilen Nrn. 57/2002 vom 28. März 2002 und 152/2002 vom 15. Oktober 2002 Anlass gegeben haben, wurde der Hof gefragt, ob Artikel 149 des Raumordnungsdekrets mit den Regeln der Zuständigkeitsverteilung vereinbar sei, insofern diese Bestimmung es dem Städtebauinspektor und dem Bürgermeister- und Schöffenkollegium erlaube, freiwillig als Partei in einem Strafverfahren zu intervenieren. Der Hof hat in den vorerwähnten Urteilen erkannt, dass « eine solche Billigung durch ein Dekret nicht die Verfahrensregeln für die freiwillige Intervention ändert, sondern nur eine zusätzliche Kategorie von intervenierenden Parteien bezeichnet, die im Zusammenhang steht mit einer dem Dekretgeber zugewiesenen Angelegenheit » (Urteil Nr. 57/2002, B.8.3; Urteil Nr. 152/2002, B.8.3).

B.4.2. Nach den vorerwähnten Urteilen hat der Kassationshof jedoch geurteilt, dass der Städtebauinspektor nicht als freiwillig intervenierende Partei auftreten darf, weil « die Wiederherstellungsklage, die die Staatsanwaltschaft auf Antrag des Städtebauinspektors im Strafverfahren ausübt, die Forderung des Städtebauinspektors selbst betrifft, der somit das ihm gesetzlich anvertraute Gemeinwohl vertritt » (Kass., 24. Februar 2004, *Arr. Cass.*, 2004, S. 289, Schlussanträge De Swaef, M., und *Pas.*, 2004, S. 313).

B.4.3. In der Fortsetzung dieser Rechtsprechung wird in der präjudiziellen Frage Artikel 149 des Raumordnungsdekrets in dem Sinne ausgelegt, dass er es dem Städtebauinspektor erlauben würde, in der Eigenschaft als « Kläger auf Wiederherstellung » als Verfahrenspartei im Strafverfahren aufzutreten. Der Hof prüft, ob die fragliche Bestimmung in dieser Auslegung mit den Regeln der Zuständigkeitsverteilung vereinbar ist.

B.5.1. Aufgrund von Artikel 6 § 1 I Nr. 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen sind die Regionen für Städtebau und Raumordnung zuständig.

Gemäß Artikel 11 desselben Sondergesetzes können Dekrete die Nichteinhaltung ihrer Bestimmungen unter Strafe stellen und die Strafen wegen Nichteinhaltung festlegen.

B.5.2. Sofern sie es nicht anders festgelegt haben, haben der Verfassungsgeber und der Sondergesetzgeber den Gemeinschaften und Regionen die vollständige Zuständigkeit zum Erlassen von Regeln, die den ihnen zugewiesenen Angelegenheiten eigen sind, erteilt. Sofern keine anders lautenden Bestimmungen bestehen, hat der Sondergesetzgeber die gesamte Politik bezüglich der durch ihn zugewiesenen Angelegenheiten den Gemeinschaften und Regionen übertragen.

B.5.3. Die Zuständigkeit für Raumordnung erlaubt es den Regionen nicht, Regeln über die Zuständigkeit und das Verfahren vor den Rechtsprechungsorganen zu erlassen. Aufgrund der Artikel 145 und 146 der Verfassung ist für die Festlegung der Zuständigkeiten der Rechtsprechungsorgane ausschließlich der föderale Gesetzgeber zuständig. Die Festlegung von Verfahrensregeln vor den Rechtsprechungsorganen obliegt dem föderalen Gesetzgeber aufgrund seiner Restbefugnis.

B.6.1. In der in B.4.3 angeführten Auslegung tritt der Städtebauinspektor als Verfahrenspartei in einer Eigenschaft (« Kläger auf Wiederherstellung ») auf, die sich von derjenigen der Zivilpartei und der freiwillig intervenierenden Partei unterscheidet. Der Städtebauinspektor verfügt als solcher über ein eigenes Klagerecht und kann dieses selbst ausüben. In dieser Eigenschaft kann er eigenständig Berufung oder Kassationsbeschwerde einlegen, auch wenn er vorher nicht als Zivilpartei aufgetreten ist. Der Städtebauinspektor kann auch eigenständig eine Klage auf Auslegung oder Verbesserung eines Urteils einreichen. Sein Auftreten unterliegt nicht den Formbedingungen des Auftretens als Zivilpartei oder der freiwilligen Intervention, sofern der Städtebauinspektor seinen Willen und die Begründung dafür deutlich zu erkennen gegeben hat und darüber eine kontradiktorische Debatte geführt werden kann (Kass., 7. Oktober 2003, P030260N). Die zuständige Behörde kann die Wiederherstellungsklage und deren Begründung während des Verfahrens der veränderten Raumordnungssituation anpassen, sofern diese Anpassung ausschließlich im Hinblick auf eine

gute Raumordnung erfolgt und dazu dient, den Folgen der städtebaulichen Übertretung ein Ende zu setzen (Kass., 17. Oktober 2006, P060712N).

B.6.2. Insofern die fragliche Bestimmung in der vorerwähnten Auslegung eine Eigenschaft als Verfahrenspartei im Strafverfahren einführt, die nicht in der föderalen Gesetzgebung vorgesehen ist, legt sie Verfahrensregeln vor den Strafgerichten fest, obwohl diese Befugnis grundsätzlich dem föderalen Gesetzgeber obliegt.

B.7.1. Um seine Zuständigkeit für die Raumordnung sachdienlich ausüben zu können, konnte der Dekretgeber gemäß Artikel 10 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen es jedoch als notwendig erachten, dass der Städtebauinspektor, der seines Erachtens die am besten geeignete Behörde war, um die Wahl der zu beantragenden Wiederherstellungsmaßnahme zu bestimmen, in der Eigenschaft als « Kläger auf Wiederherstellung » als Verfahrenspartei auftritt. Der Dekretgeber konnte dabei den Umstand berücksichtigen, dass die Staatsanwaltschaft angesichts der spezifischen Beschaffenheit der Angelegenheit nicht immer genügend beschlagen ist, um die beantragte Wiederherstellungsmaßnahme vor Gericht zu verteidigen.

B.7.2. Die Auswirkung der dem Gesetzgeber vorbehaltenen Zuständigkeit zur Regelung des Verfahrens vor den Rechtsprechungsorganen ist marginal, da nur die Weise, auf die der Städtebauinspektor die Eigenschaft als Verfahrenspartei erwirbt, vom allgemeinen Recht abweicht. Die vom Städtebauinspektor beantragten Wiederherstellungsmaßnahmen hingegen sind Bestandteil des Erstattungskonzeptes, das in Artikel 44 des Strafgesetzbuches und in den Artikeln 161 und 189 des Strafprozessgesetzbuches angewandt wird. Außerdem muss der Städtebauinspektor, der als « Kläger auf Wiederherstellung » ein Rechtsmittel anwendet, hierbei die föderalen Regeln hinsichtlich der Frist und der Form einhalten.

B.8. Hieraus ergibt sich, dass Artikel 149 des Dekrets vom 18. Mai 1999 nicht gegen die Regeln der Zuständigkeitsverteilung verstößt.

In Bezug auf den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung

B.9. Der vorliegende Richter fragt ferner, ob die betreffende Bestimmung mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar sei, insofern das Auftreten des Städtebauinspektors gegen die Waffengleichheit verstoße.

B.10. Das durch Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleistete Recht auf ein faires Verfahren beinhaltet die Waffengleichheit der Verfahrensparteien, mit der das Recht auf ein kontradiktorisches Verfahren eng verbunden ist. Daraus ergibt sich, dass jede Partei die Möglichkeit haben muss, ihre Argumente unter Umständen geltend zu machen, die sie nicht offensichtlich benachteiligen gegenüber der Gegenpartei (EuGHMR, 22. September 1993, *Dombo* gegen Niederlande; 12. März 2003, *Öçalan* gegen Türkei; 24. April 2003, *Yvon* gegen Frankreich). Die Parteien müssen außerdem grundsätzlich die Möglichkeit haben, jedes Dokument und jedes Argument, das dem Richter vorgelegt wird, um seine Entscheidung zu beeinflussen, zur Kenntnis zu nehmen und zu beantworten.

B.11. Die Waffengleichheit verhindert nicht, dass der Städtebauinspektor die Klage der Staatsanwaltschaft unterstützt. Dieser Grundsatz verhindert nämlich nicht, dass zwei Parteien gegenüber einer dritten Partei den gleichen Standpunkt verteidigen, solange jede dieser Parteien getrennt betrachtet auf die gleiche Weise behandelt wird.

B.12. Dass der Städtebauinspektor als Verfahrenspartei auftreten kann, ohne die Formbedingungen des Auftretens als Zivilpartei oder der freiwilligen Intervention erfüllen zu müssen, steht ebenfalls nicht im Widerspruch zu den vorerwähnten Grundsätzen. Der Städtebauinspektor muss nämlich seinen Willen deutlich zu erkennen geben (Kass., 7. Oktober 2003, P030260N). Außerdem muss die Wahl der beantragten Wiederherstellungsmaßnahme begründet sein (Kass., 4. Dezember 2001, P000540N). Der Angeklagte muss von diesem Antrag in Kenntnis gesetzt werden. Folglich kann über die Klage des Städtebauinspektors kontradiktorisch verhandelt werden und kann der Richter die äußere und innere Gesetzmäßigkeit dieser Klage untersuchen und prüfen, ob sie dem Gesetz entspricht oder aber ob sie auf Befugnisüberschreitung oder Befugnismissbrauch beruht.

B.13. Folglich ist Artikel 149 des Dekrets vom 18. Mai 1999 nicht unvereinbar mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

B.14. Die präjudizielle Frage ist verneinend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

- Artikel 149 des Dekrets der Flämischen Region vom 18. Mai 1999 über die Organisation der Raumordnung verstößt nicht gegen die Regeln der Zuständigkeitsverteilung.

- Dieselbe Bestimmung verstößt nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Verkündet in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989, in der öffentlichen Sitzung vom 19. März 2008.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) M. Bossuyt