

Geschäftsverzeichnismrn. 4948, 4949, 4963
und 4968

Urteil Nr. 66/2011
vom 5. Mai 2011

URTEILSAUSZUG

In Sachen: Präjudizielle Fragen in Bezug auf Artikel 19 § 5 Absatz 6 des Gesetzes vom 10. April 1990 zur Regelung der privaten und besonderen Sicherheit, gestellt vom Gericht erster Instanz Brüssel.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden R. Henneuse und M. Bossuyt, und den Richtern E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, P. Nihoul und F. Daoût, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden R. Henneuse,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. *Gegenstand der präjudiziellen Fragen und Verfahren*

In seinen zwei Urteilen vom 14. Mai 2010 und in seinen Urteilen vom 28. Mai 2010 und 11. Juni 2010, jeweils in Sachen Raphaël Koninckx, Christophe Jadoul, der VoG « Black Angels Security » in Liquidation, und José Muller und der « Marbis » PGmbH gegen den belgischen Staat, deren Ausfertigungen am 4., 16. und 21. Juni 2010 in der Kanzlei des Hofes eingegangen sind, hat das Gericht erster Instanz Brüssel folgende präjudizielle Frage gestellt:

« Verstößt Artikel 19 § 5 Absatz 6 des Gesetzes vom 10. April 1990 zur Regelung der privaten und besonderen Sicherheit gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, indem er es dem mit einer Beschwerde befassten Gericht nicht ermöglicht, eine einzige Strafe zu verhängen, wenn es urteilen würde, dass die dem Beamten zur Last gelegten Taten durch ein und denselben Straftatsvorsatz verbunden sind? ».

Diese unter den Nummern 4948, 4949, 4963 und 4968 ins Geschäftsverzeichnis des Hofes eingetragenen Rechtssachen wurden verbunden.

(...)

III. *In rechtlicher Beziehung*

(...)

B.1.1. Artikel 19 des Gesetzes vom 10. April 1990 zur Regelung der privaten und besonderen Sicherheit bestimmte in der zum Zeitpunkt des Sachverhalts anwendbaren Fassung:

« § 1. Jeder natürlichen oder juristischen Person, die die Bestimmungen des vorliegenden Gesetzes oder seiner Ausführungserlasse nicht einhält, ausgenommen die in Artikel 18 erwähnten Straftaten, kann:

1. eine Verwarnung zugeschickt werden, durch die der Zuwiderhandelnde aufgefordert wird, der ihm angelasteten Tat ein Ende zu setzen,

2. oder eine gütliche Einigung vorgeschlagen werden, die die Hälfte des Betrags der in Nr. 3 erwähnten administrativen Geldbuße beträgt, ohne jedoch unter 100 EUR zu liegen. Durch die Zahlung des Betrags der gütlichen Einigung wird das Verfahren zur Auferlegung einer administrativen Geldbuße aufgehoben,

3. oder eine administrativen Geldbuße von 100 EUR bis 25.000 EUR auferlegt werden, wobei die administrative Geldbuße bei Verstoß gegen die Bestimmungen, die in oder aufgrund:

- von Artikel 2 § 1 oder Artikel 4 erwähnt sind, zwischen 12.500 EUR und 25.000 EUR liegt,

- von Artikel 1 § 1 Absatz 2, 4 oder 6, Artikel 2 § 2, Artikel 3, Artikel 9 § 4 oder Artikel 15 erwähnt sind, zwischen 7.500 EUR und 15.000 EUR liegt,

- von Artikel 8, mit Ausnahme von § 3, oder eines der Artikel 13.1 bis einschließlich 13.14 erwähnt sind, zwischen 2.500 EUR und 10.000 EUR liegt,

- von Artikel 5 Absatz 1 Nr. 1, 5 oder 8, Artikel 6 Absatz 1 Nr. 1 oder 8, Artikel 4*bis*, Artikel 8 § 3, Artikel 9, Artikel 14 oder Artikel 20 erwähnt sind, zwischen 1.000 EUR und 2.500 EUR liegt,

- von Artikel 6 Absatz 1 Nr. 5 erwähnt sind, zwischen 500 EUR und 1.000 EUR liegt.

Die auf administrative Geldbußen anwendbaren Sätze werden:

1. um die Hälfte erhöht, wenn binnen einem Jahr, nachdem dem Zuwiderhandelnden eine Verwarnung zugeschickt worden ist, wie in Absatz 1 Nr. 1 erwähnt, die Handlung, die dazu Anlass gegeben hat, festgestellt wird,

2. verdoppelt, wenn der Verstoß binnen drei Jahren nach Annahme einer gütlichen Einigung oder nach Auferlegung einer administrativen Geldbuße festgestellt wird,

3. verdoppelt, wenn der Verstoß festgestellt wird, nachdem er bereits festgestellt und im Rahmen von Artikel 16 Absatz 3 die Unterlassung einer Tat angeordnet worden ist.

Bei Zusammentreffen mehrerer Straftaten werden die Sätze zusammengerechnet, wobei der Gesamtbetrag dieser Sätze den in Absatz 1 Nr. 3 erwähnten Höchstbetrag nicht überschreiten darf.

[...]

§ 5. Der in § 2 Absatz 1 erwähnte zuständige Beamte entscheidet, ob eine administrative Geldbuße auferlegt wird, nachdem demjenigen, der gegen das Gesetz verstößt, die Möglichkeit gegeben worden ist, seine Verteidigungsmittel vorzubringen.

Im Beschluss, der mit Gründen versehen wird, wird die Höhe der Geldstrafe festgelegt.

Er wird demjenigen, der gegen das Gesetz verstößt, sowie der natürlichen oder juristischen Person, die für die Zahlung der administrativen Geldstrafe zivilrechtlich haftbar ist, per Einschreibebrief notifiziert. In Anlage dazu wird eine Aufforderung, die Geldstrafe binnen der vom König festgelegten Frist zu zahlen, beigelegt. Nach Ablauf dieser Frist sind Verzugszinsen fällig, die dem gesetzlichen Zinssatz entsprechen.

Die in Artikel 1 erwähnten natürlichen oder juristischen Personen haften zivilrechtlich für die Zahlung der administrativen Geldstrafe, die ihren Verwaltern, den Mitgliedern ihres leitenden und ausführenden Personals, ihren Angestellten oder Beauftragten auferlegt werden.

Wenn die Unternehmen, die Einrichtungen oder die Unternehmen, die einen Dienst organisieren, keinen Betriebssitz in Belgien haben, leisten sie eine auf erstes Verlangen realisierbare Bankgarantie in Höhe von EUR 12.500,00 als Sicherheit für die Zahlung der Gebühren und administrativen Geldstrafen. Auf diese Bankgarantie müssen die belgischen

Behörden Zugriff haben können. Der König bestimmt die Modalitäten und das Verfahren für die Hinterlegung dieser Bankgarantie und die Art und Weise, wie die Behörden diese Bankgarantie in Anspruch nehmen und wie sie aufgefüllt wird.

Derjenige, dem eine Geldbuße auferlegt wird, oder die zivilrechtlich haftbare Person kann binnen der Frist, die der König für die Zahlung der Geldstrafe festgelegt hat, durch einen Antrag beim Gericht Erster Instanz in Brüssel eine Beschwerde gegen die Anwendung der administrativen Geldstrafe einreichen. Durch diese Beschwerde wird die Ausführung des Beschlusses aufgeschoben.

Die Beschwerde, mit der die Anwendung der administrativen Geldbuße angefochten wird, ist nur zulässig, wenn eine Kopie des Antrags spätestens am Datum der Hinterlegung des Antrags beim Gericht ebenfalls per Einschreiben an den in § 2 Absatz 1 erwähnten zuständigen Beamten geschickt wird.

Gegen das Urteil des Gerichts Erster Instanz kann keine Berufung eingelegt werden.

[...] ».

B.2. Der vorliegende Richter fragt sich, ob Artikel 19 § 5 Absatz 6 des vorerwähnten Gesetzes gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstoße, insofern er es dem Zivilgericht nicht ermögliche, bei Verstößen, die « die aufeinander folgend durchgeführte und fortgesetzte Verwirklichung desselben Straftatsvorsatzes » darstellten, nur die schwerste Geldbuße zu verhängen, während bei strafrechtlichen Verstößen Artikel 65 des Strafgesetzbuches eine Absorption der leichteren strafrechtlichen Geldbußen durch die schwerste Geldbuße, die wegen eines der jeweiligen Verstöße verhängt werden könne, vorsehe.

B.3.1. Die in Artikel 19 § 1 erwähnten Geldbußen bezwecken, Verstöße zu vermeiden und zu ahnden, die durch Gesellschaften, die im Bereich der privaten und besonderen Sicherheit tätig sind, oder durch ihre Personalmitglieder begangen werden, wobei die durch das fragliche Gesetz auferlegten Verpflichtungen nicht eingehalten werden.

Diese Verpflichtungen bestehen unter anderem darin, innerhalb der gesetzlichen Grenzen zu handeln, die erforderlichen Genehmigungen, Zulassungen und Versicherungen zu besitzen, innerhalb der zulässigen Grenzen zu handeln, die Gerichts- und Verwaltungsbehörden über die Tätigkeiten der Gesellschaft zu informieren sowie die allgemeinen und besonderen Ausübungsbedingungen einzuhalten.

B.3.2. Artikel 19 § 1 Absatz 1 des Gesetzes schließt von seinem Anwendungsbereich ausdrücklich die Straftaten aus, die aufgrund von Artikel 18 desselben Gesetzes strafrechtlich geahndet werden. Folglich kann eine Zuwiderhandlung gegen das vorerwähnte Gesetz vom 10. April 1990 nicht sowohl Gegenstand von strafrechtlichen Sanktionen als auch von Verwaltungssanktionen sein.

Aufgrund von Artikel 18 des Gesetzes - vor seiner Aufhebung durch das Gesetz vom 28. April 2010 zur Festlegung verschiedener Bestimmungen - werden Verstöße gegen die Artikel 8 § 2 Absätze 2 bis 5 und 11 mit einer Geldbuße von 25 bis 25 000 Euro geahndet, und werden Verstöße gegen Artikel 10 mit einer Geldbuße von 2,50 bis 2 500 Euro geahndet.

Artikel 8 § 2 enthält Bestimmungen über die Aufbewahrung, das Mitführen, den Besitz und die Registrierung von Waffen.

Artikel 10 verpflichtet die Unternehmen, Dienste und Einrichtungen, die in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen, sowie die Personalmitglieder dieser Unternehmen, Dienste und Einrichtungen und die für deren Rechnung tätigen Personen, den Gerichtsbehörden auf jede Anfrage hin unverzüglich alle Informationen über Straftaten mitzuteilen, von denen sie während oder anlässlich der Ausübung ihrer Tätigkeiten Kenntnis erhalten haben.

Artikel 11 verbietet die Einmischung oder das Eingreifen in einen politischen Konflikt oder einen Arbeitskonflikt, das Eingreifen während oder anlässlich von Gewerkschaftsaktivitäten oder Aktivitäten mit politischer Zielsetzung, das Überwachen politischer, philosophischer, religiöser oder gewerkschaftlicher Anschauungen oder der Mitgliedschaft bei einer Krankenkasse sowie der Äußerung dieser Anschauungen, das Anlegen von Datenbanken zu diesem Zweck und die Mitteilung von Informationen über ihre Kunden und deren Personalmitglieder an Dritte.

B.3.3. Die internen Wachdienste verfügen über umfangreiche Befugnisse, sowohl in Bezug auf die Kontrolle und die Überwachung der Personen, gegebenenfalls an öffentlich zugänglichen Orten, als auch bezüglich der Feststellung von administrativen Übertretungen. Außerdem unterliegen die Genehmigungen für die Aufbewahrung, das Mitführen und den Besitz von Waffen auf Seiten der internen Wachdienste und ihres Personals Bestimmungen, die vom allgemeinen Recht abweichen (Artikel 8 § 2).

Personen, die im Dienst oder für Rechnung eines internen Wachdienstes arbeiten, können unter gewissen Bedingungen Kleidung oder persönliche Güter kontrollieren und sich Identitätsdokumente zeigen oder aushändigen lassen, kontrollieren, kopieren oder bewahren (Artikel 8 §§ 6*bis* und 6*quater* und § 11). Sie dürfen ihre Befugnisse jedoch nur insofern ausüben, als diese gemäß einem Gesetz nicht ausschließlich den Vertretern der öffentlichen Gewalt vorbehalten sind (Artikel 8 § 8 Absatz 2).

B.3.4. Wie in den Vorarbeiten zum Gesetz vom 7. Mai 2004 « zur Abänderung des Gesetzes vom 10. April 1990 über Wachunternehmen, Sicherheitsunternehmen und interne Wachdienste, des Gesetzes vom 29. Juli 1934 über das Verbot von Privatmilizen und des Gesetzes vom 19. Juli 1991 zur Regelung des Berufs des Privatdetektivs » hervorgehoben wurde, bezweckte der Gesetzgeber, « eine Rechtsgrundlage zu schaffen, um dem Sektor der privaten Sicherheit gewisse Tätigkeiten anzuvertrauen, die derzeit durch die Polizeidienste ausgeübt werden, aber nicht zu ihren wesentlichen Tätigkeiten gehören, sowie gewisse hybride Situationen der privaten Überwachung, die sich im Laufe der Jahre entwickelt haben » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2002-2003, DOC 50-2328/001, S. 4).

B.4.1. Bezüglich der administrativen Geldbußen wurde während der Vorarbeiten zum fraglichen Gesetz präzisiert:

« Neben den in Artikel 17 vorgesehenen Sanktionen und den in Artikel 18 vorgesehenen Strafen sollen vor allem die administrativen Geldbußen die Einhaltung dieses Gesetzes und seiner Ausführungserlasse gewährleisten. Die administrativen Geldbußen haben keinen Einfluss auf das Strafregister, beeinträchtigen in geringerem Maße die Ehre und werden daher flexibler angewandt werden können als die eigentlichen Strafen.

Wenn jedoch der Betrag der Geldbuße hoch genug ist, wird sie unweigerlich eine abschreckende Wirkung haben » (*Parl. Dok.*, Senat, 1988-1989, Nr. 775/1, S. 20).

Die in Artikel 17 des Gesetzes vorgesehenen Sanktionen sind der Entzug oder die einstweilige Aufhebung der Genehmigung oder der Zulassung durch den zuständigen Minister sowie der Entzug der Identifikationskarte im Sinne von Artikel 8 § 3.

B.4.2. Die in der fraglichen Bestimmung vorgesehenen administrativen Geldbußen sind strafrechtlicher Art im Sinne von Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Der Hof muss daher bei seiner Prüfung anhand der Artikel 10 und 11 der Verfassung die in diesem Artikel 6 enthaltenen Garantien berücksichtigen, insbesondere die Garantie, dass ein unabhängiger und unparteiischer Richter eine Kontrolle mit voller Rechtsprechungsbefugnis über die durch die zuständige Verwaltungsbehörde auferlegte Geldbuße ausüben kann.

B.5. Die in Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention enthaltenen Garantien erfordern es nicht, dass außerdem auf jede Person, der eine im Sinne dieser Bestimmung als strafrechtlich eingestufte Verwaltungssanktion auferlegt wird, die gleichen Maßnahmen zur Milderung der Strafe angewandt werden können wie diejenigen, in deren Vorteil eine Person gelangt, der eine im Sinne des innerstaatlichen Rechts als strafrechtlich eingestufte Sanktion auferlegt wird. Da der Beschluss zur Auferlegung einer administrativen Geldbuße Gegenstand einer Kontrolle mit voller Rechtsprechungsbefugnis sein kann, muss der Hof bezüglich der anderen fraglichen Aspekte seine Prüfung auf die Einhaltung der Artikel 10 und 11 der Verfassung begrenzen.

B.6. Wenn der Gesetzgeber der Auffassung ist, dass gewisse Übertretungen von Gesetzesbestimmungen geahndet werden müssen, gehört es zu seiner Ermessenbefugnis zu entscheiden, ob es opportun ist, sich für strafrechtliche Sanktionen *sensu stricto* oder für Verwaltungssanktionen zu entscheiden. Die Entscheidung für die eine oder die andere Kategorie von Sanktionen kann nicht an sich als diskriminierend angesehen werden.

Eine Diskriminierung würde vorliegen, wenn der sich aus dieser Entscheidung ergebende Behandlungsunterschied eine unverhältnismäßige Einschränkung der Rechte der betroffenen Personen beinhalten würde.

B.7. Die Beurteilung der Schwere einer Verfehlung und der Strenge, mit der diese Verfehlung bestraft werden kann, gehören ebenfalls zur Ermessenbefugnis des Gesetzgebers. Er kann besonders schwere Strafen auferlegen in Angelegenheiten, in denen die Übertretungen die Grundrechte von Einzelpersonen und die Interessen der Gemeinschaft schwer verletzen können.

Folglich obliegt es dem Gesetzgeber, die Grenzen und die Beträge festzulegen, innerhalb deren die Ermessenbefugnis der Verwaltung und folglich auch des Gerichts ausgeübt werden

muss. Der Hof könnte ein solches System nur bemängeln, wenn es offensichtlich unverhältnismäßig wäre (Urteil Nr. 93/2008 vom 26. Juni 2008, B.15.3), insbesondere weil es auf unverhältnismäßige Weise jenen allgemeinen Grundsatz verletzen würde, der verlangt, dass bei Sanktionen nichts von dem, was zur Ermessensbefugnis der Verwaltung gehört, der Kontrolle durch den Richter entgeht (Urteil Nr. 138/2006 vom 14. September 2006, B.7.2), oder das Recht auf Achtung des Eigentums, wenn das Gesetz einen unverhältnismäßigen Betrag vorsieht und keine Wahlmöglichkeit zwischen dieser Strafe als Höchststrafe und einer Mindeststrafe bietet (Urteil Nr. 81/2007 vom 7. Juni 2007, B.9.4).

Außer in diesen Fällen würde der Hof auf den dem Gesetzgeber vorbehaltenen Bereich übergreifen, wenn er bei der Frage nach der Rechtfertigung der Unterschiede zwischen den zahlreichen Gesetzestexten, in denen strafrechtliche Sanktionen oder Verwaltungssanktionen vorgesehen sind, seine Prüfung hinsichtlich des Strafmaßes und der Maßnahmen zur Strafmilderung nicht auf die Fälle begrenzen würde, in denen die Wahlmöglichkeit des Gesetzgebers derart inkohärent ist, dass sie zu einem offensichtlich unverhältnismäßigen Behandlungsunterschied führt.

B.8. In seinem Urteil Nr. 42/2009 vom 11. März 2009 hat der Hof erkannt, dass die fragliche Bestimmung gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstößt, jedoch nur insofern, als Artikel 19 § 1 des Gesetzes vom 10. April 1990 in der durch das Gesetz vom 2. September 2005 abgeänderten Fassung das Mindestmaß der administrativen Geldbußen auf viel höhere Beträge festlegt als dasjenige der strafrechtlichen Geldbußen, ohne dass Artikel 19 § 5 Absatz 6 desselben Gesetzes dem Richter die Möglichkeit bietet, die administrativen Geldbußen unter die im Gesetz festgelegten Mindestbeträge herabzusetzen.

B.9. Die Artikel 10 und 11 der Verfassung erfordern im Übrigen nicht, dass der Zivilrichter die Absorptionsregel auf administrative Geldbußen anwenden kann.

Die vom Zivilrichter vorgenommene Anwendung einer ähnlichen Absorptionsregel wie derjenigen, die in Artikel 65 des Strafgesetzbuches vorgesehen ist, wäre nämlich unvereinbar mit dem in Artikel 19 § 1 des Gesetzes vom 10. April 1990 vorgesehenen Sanktionssystem. Sie würde dazu führen, dass bei systematischen und wiederholten Verstößen nur eine einzige Geldbuße - bezüglich des schwersten Verstoßes - verhängt werden könnte. Eine solche Maßnahme hätte nicht die abschreckende Wirkung, die der Gesetzgeber mit den fraglichen administrativen Geldbußen bezwecken wollte (*Parl. Dok.*, Senat, 1988-1989, Nr. 775-1, S. 20) und konnte (B.7).

Der Gesetzgeber kann, ohne gegen den Gleichheitsgrundsatz zu verstoßen, davon ausgehen, dass die Strafzumessungsregelung von Artikel 65 des Strafgesetzbuches nicht für die in Artikel 19 § 1 des Gesetzes vom 10. April 1990 vorgesehenen administrativen Geldbußen gilt.

B.10. Die präjudizielle Frage ist verneinend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Artikel 19 § 5 Absatz 6 des Gesetzes vom 10. April 1990 zur Regelung der privaten und besonderen Sicherheit verstößt nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

Verkündet in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, in der öffentlichen Sitzung vom 5. Mai 2011.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) R. Henneuse