

Geschäftsverzeichnissnr. 6759
Entscheid Nr. 8/2019 vom 23. Januar 2019

ENTSCHEIDSAUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf die Artikel 29 und 31 § 1 des Gesetzes vom 24. Juni 2013 über die kommunalen Verwaltungssanktionen, gestellt vom Polizeigericht Löwen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten A. Alen und F. Daoût, und den Richtern T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, J. Moerman und M. Pâques, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten A. Alen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren

In seinem Urteil vom 3. Oktober 2017 in Sachen Robert Pardon gegen die Stadt Löwen, dessen Ausfertigung am 31. Oktober 2017 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat das Polizeigericht Löwen folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstoßen die Artikel 29 und 31 § 1 des Gesetzes vom 24. Juni 2013 über die kommunalen Verwaltungssanktionen in Verbindung mit Artikel 1 des königlichen Erlasses vom 9. März 2014 über die kommunalen Verwaltungssanktionen für Verstöße in Bezug auf das Halten und Parken und für Verstöße in Bezug auf die Verkehrsschilder C3 und F103, festgestellt mittels automatisch betriebener Geräte, gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung und Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention, dahin ausgelegt, dass das Polizeigericht den Betrag der administrativen Geldbuße nicht herabsetzen könnte, weil die Beträge in Artikel 2 des vorerwähnten königlichen Erlasses vom 9. März 2014 festgelegt worden sind, während im Falle einer strafrechtlichen Behandlung Artikel 29 § 4 des Gesetzes vom 16. März 1968 diese Herabsetzung der Geldbuße wohl ermöglicht? ».

(...)

III. Rechtliche Würdigung

(...)

B.1.1. Die Vorabentscheidungsfrage bezieht sich im Wesentlichen auf Artikel 31 § 1 Absätze 3 und 4 des Gesetzes vom 24. Juni 2013 über die kommunalen Verwaltungssanktionen (nachstehend: Gesetz vom 24. Juni 2013), insbesondere auf die Befugnis des Richters, administrative Geldbußen bei Verstößen gegen unter anderem die Regeln über das Halten und Parken zu reduzieren.

B.1.2. Artikel 31 § 1 des Gesetzes vom 24. Juni 2013 bestimmt:

« Die Gemeinde oder der Zuwiderhandelnde, im Fall einer administrativen Geldbuße, kann durch einen beim Polizeigericht schriftlich eingereichten Antrag gemäß dem Zivilverfahren binnen einem Monat nach Notifizierung des Beschlusses Beschwerde einlegen.

Wenn der Beschluss des sanktionierenden Beamten sich auf Minderjährige bezieht, wird die Beschwerde per unentgeltlichen Antrag beim Jugendgericht eingereicht. In diesem Fall kann die Beschwerde auch von den Eltern, den Vormunden oder den Personen, die das Sorgerecht für den Minderjährigen haben, eingelegt werden. Das Jugendgericht bleibt zuständig, wenn der Zuwiderhandelnde zum Zeitpunkt der Urteilsverkündung volljährig geworden ist.

Das Polizeigericht oder das Jugendgericht entscheidet im Rahmen einer kontradiktorischen und öffentlichen Verhandlung über die gegen die in Artikel 4 § 1 Nr. 1 erwähnte Verwaltungssanktion eingelegte Beschwerde. Es entscheidet über die Rechtmäßigkeit und die Verhältnismäßigkeit der auferlegten Geldbuße.

Es kann den Beschluss des sanktionierenden Beamten entweder bestätigen oder abändern.

[...] ».

B.2.1. Mit der Einführung eines Systems kommunaler Verwaltungssanktionen hat der Gesetzgeber bewusst ein Verfahren geschaffen, das sich vom Strafverfahren unterscheidet. Der Gesetzgeber wollte die Sanktionierung von unerwünschtem Verhalten und geringfügigeren Belästigungen vereinfachen und beschleunigen, wodurch sich die Arbeitsbelastung der Strafgerichte verringern würde (*Parl. Dok.*, Kammer, 1998-1999, Nr. 2031/1, S. 2-3).

Während die kommunalen Verwaltungssanktionen ursprünglich in Artikel 119*bis* des Neuen Gemeindegesetzes geregelt waren, hat der Gesetzgeber durch das Gesetz vom 24. Juni 2013 eine eigenständige Regelung eingeführt. Nach Artikel 2 § 1 dieses Gesetzes kann der Gemeinderat bei Verstößen gegen seine Verordnungen Strafen oder Verwaltungssanktionen festlegen, es sei denn, dass für die gleichen Verstöße durch oder aufgrund eines Gesetzes, eines Dekrets oder einer Ordonnanz Strafen oder Verwaltungssanktionen festgelegt werden. In Abweichung davon kann der Gemeinderat in seinen Verordnungen außerdem eine Verwaltungssanktion für bestimmte im Strafgesetzbuch erwähnte Verstöße (Artikel 3 Nr. 1 und 2) und für bestimmte Verstöße gegen die Straßenverkehrsvorschriften (Artikel 3 Nr. 3) vorsehen.

B.2.2. Artikel 4 § 4 Absatz 1 des Gesetzes vom 24. Juni 2013 in Verbindung mit Artikel 3 Nr. 3 desselben Gesetzes und dem in Ausführung dieser Bestimmungen ergangenen Königlichen Erlass vom 9. März 2014 « über die kommunalen Verwaltungssanktionen für Verstöße in Bezug auf das Halten und Parken und für Verstöße in Bezug auf die Verkehrsschilder C3 und F103, festgestellt mittels automatisch betriebener Geräte » (nachstehend: Königlicher Erlass vom 9. März 2014) erlaubt es, dass unter bestimmten Bedingungen administrative Geldbußen auferlegt werden wegen einerseits Verstößen gegen die Bestimmungen über das Halten und Parken und andererseits Verstößen gegen die Bestimmungen über die Verkehrsschilder C3 und F103, ausschließlich festgestellt mittels

automatisch betriebener Geräte im Sinne von Artikel 62 des Gesetzes über die Straßenverkehrspolizei, koordiniert durch den Königlichen Erlass vom 16. März 1968 (nachstehend: Straßenverkehrsgesetz). Der Gesetzgeber wollte den Gemeinden konkret in Bezug auf die in Artikel 3 Nr. 3 des Gesetzes vom 24. Juni 2013 erwähnten Verkehrsverstöße die Möglichkeit einräumen, eine eigene und effizientere Verkehrspolitik zu führen (*Parl. Dok.*, Kammer, 2012-2013, DOC 53-2712/001, S. 5-6, und DOC 53-2712/006, S. 12), und hat im Gesetz vom 24. Juni 2013 ein angepasstes Verfahren festgelegt. Die in Frage stehende Bestimmung findet Anwendung auf dieses Verfahren.

Wenn die Gemeinde diese Ermächtigung zur Auferlegung von administrativen Geldbußen in Anspruch nehmen möchte, muss sie dies in einer Verordnung vorsehen (Artikel 4 § 1 des Gesetzes vom 24. Juni 2013) und muss darüber ein Vereinbarungsprotokoll zwischen dem zuständigen Prokurator des Königs und dem Bürgermeister- und Schöffenkollegium geschlossen werden (Artikel 23 § 1 Absatz 5 des Gesetzes vom 24. Juni 2013).

Es geht also um « gemischte » Verstöße, die zwar ihren strafrechtlichen Charakter beibehalten, jedoch mit einer administrativen Geldbuße geahndet werden können.

B.2.3. Hinsichtlich der Höhe dieser kommunalen administrativen Geldbußen ergibt sich aus Artikel 4 § 4 Absatz 2 des Gesetzes vom 24. Juni 2013, dass diese von der Kategorie abhängt, in die die jeweiligen Verstöße eingestuft worden sind. Der König wird ermächtigt, diese Verstöße in vier Kategorien einzustufen und die Höhe der damit verbundenen administrativen Geldbußen nach dem Ernst der Gefahr festzulegen, die sie entsprechend der bestehenden Einstufung der Verkehrsverstöße für die Verkehrssicherheit und die Mobilität darstellen.

Der Gesetzgeber strebte konkret bezüglich der in Artikel 4 § 4 Absatz 2 des Gesetzes vom 24. Juni 2013 erwähnten Einstufung der Verstöße in vier Kategorien und der Festlegung der Höhe der damit verbundenen administrativen Geldbußen nach Vereinheitlichung und Transparenz (*Parl. Dok.*, Kammer, 2012-2013, DOC 53-2712/001, S. 6) durch « die Beibehaltung eines Parallelismus zwischen den strafrechtlichen und den administrativen Geldbußen » (ebenda, S. 9). Dabei wollte er ausschließen, dass Gemeinden selbst administrative Geldbußen wegen der ins Auge gefassten Verstöße bestimmen können, und

den sanktionierenden Beamten dazu verpflichten, die durch den König bestimmten festen Geldbußen anzuwenden (ebenda, S. 9).

Durch Königlichen Erlass vom 9. März 2014 wurden die vorerwähnten Verkehrsverstöße in zwei Kategorien eingestuft und die damit verbundene Höhe der administrativen Geldbuße festgelegt. Die nicht abänderbaren, festen Beträge waren 55 Euro (Kategorie 1) beziehungsweise 110 Euro (Kategorie 2). Seit dem 1. September 2018 gilt ein Betrag von 58 Euro beziehungsweise 116 Euro.

B.2.4. Bezüglich der Verstöße wegen des Haltens und Parkens und der Verstöße in Bezug auf die Verkehrsschilder C3 und F103 ist das Verwaltungsverfahren im Rahmen der Auferlegung einer kommunalen administrativen Geldbuße und die administrative Beschwerde gegen eine solche Geldbuße in Artikel 29 des Gesetzes vom 24. Juni 2013 geregelt. Der sanktionierende Beamte wendet im Rahmen dieses Verfahrens die durch den Königlichen Erlass vom 9. März 2014 festgelegte Geldbuße an.

B.3. Mit seiner Vorabentscheidungsfrage ersucht das vorliegende Gericht den Gerichtshof, über die Vereinbarkeit der Artikel 29 und 31 § 1 des Gesetzes vom 24. Juni 2013 in Verbindung mit Artikel 1 des Königlichen Erlasses vom 9. März 2014 mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention zu befinden, wenn diese dahin ausgelegt würden, dass das Polizeigericht den Betrag der durch den sanktionierenden Beamten auferlegten administrativen Geldbuße nicht reduzieren könne, weil er durch Artikel 2 des erwähnten Königlichen Erlasses festgelegt sei.

Der Gerichtshof prüft die fraglichen Bestimmungen in dieser Auslegung.

Der vom vorlegenden Gericht vorgelegte Vergleich besteht darin, dass die in Frage stehende Bestimmung dem Polizeigericht nicht erlauben würde, mildernde Umstände zum Zwecke der Reduzierung einer administrativen Geldbuße zu berücksichtigen, während Artikel 29 § 4 Absatz 1 des Straßenverkehrsgesetzes erlaube, die strafrechtliche Geldbuße wegen des gleichen Verstoßes unter Berücksichtigung mildernder Umstände bis unterhalb des gesetzlich festgelegten Mindestbetrags zu reduzieren, wobei diese Geldbuße einen Euro nicht unterschreiten dürfe.

B.4. Der Gesetzgeber durfte den Standpunkt vertreten, dass zur Verringerung der Arbeitsbelastung der Staatsanwaltschaften und der Strafgerichte und zur Gewährleistung einer eigenen Politik in Bezug auf das Parken und die Mobilität zugunsten der Gemeinden eine Regelung mit kommunalen Verwaltungssanktionen für bestimmte Verkehrsverstöße eingeführt werden musste. Die durch das Gesetz vom 24. Juni 2013 eingeführte alternative Sanktionsregelung impliziert, dass, wenn der Prokurator des Königs entscheidet, den mutmaßlichen Täter der in Artikel 3 Nr. 3 des Gesetzes vom 24. Juni 2013 geregelten gemischten Verstöße nicht zu verfolgen, der sanktionierende Beamte der Gemeinde, in der diese Verstöße festgestellt wurden, das Verfahren zur Auferlegung einer Verwaltungssanktion einleiten und eine feste Geldbuße verhängen kann.

B.5. Die Festlegung des Ernstes eines Verstoßes und der Schwere der entsprechenden Sanktion gehört zum Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers. Es ist deshalb Aufgabe des Gesetzgebers, die Grenzen und die Beträge festzulegen, innerhalb derer der Beurteilungsspielraum der Verwaltung und folglich der der Gerichte auszuüben ist.

B.6. Wenn der Täter für die gleiche Tat auf alternative Weise bestraft werden kann, das heißt, wenn ihm für die gleichen Taten entweder eine strafrechtliche oder eine administrative Geldbuße auferlegt werden kann, gegen die er Beschwerde vor einem Gericht einreichen kann, muss grundsätzlich ein Parallelismus zwischen den Maßnahmen zur Individualisierung der Sanktion bestehen (Entscheide Nrn. 40/97, 45/97, 128/99, 86/2007, 42/2009, 44/2011, 147/2015, 25/2016 und 159/2016): Wenn das Polizeigericht für die gleichen Taten eine geringere strafrechtliche Geldbuße als das gesetzliche Mindestmaß bei Vorliegen mildernder Umstände auferlegen kann, muss das Polizeigericht in einem Zivilverfahren, bei dem die Beschwerde gegen eine Entscheidung zur Auferlegung einer Verwaltungssanktion anhängig ist, grundsätzlich über die gleiche Möglichkeit verfügen.

B.7. Es ist nicht sachlich gerechtfertigt, der Person, der eine administrative Geldbuße auferlegt wird, die Maßnahme vorzuenthalten, die es dem Polizeigericht ermöglichen würde, mildernde Umstände zu berücksichtigen, wodurch der Betrag der Geldbuße bis unterhalb des gesetzlich festgelegten Betrages reduziert werden kann, während diese Person sich auf Artikel 29 § 1 Absatz 1 des Straßenverkehrsgesetzes berufen könnte, wenn er wegen der gleichen Taten vor dem Polizeigericht in einem Strafverfahren erscheinen würde.

Der Behandlungsunterschied entbehrt einer vernünftigen Rechtfertigung.

B.8. Bei der durch das vorlegende Gericht vorgenommenen Auslegung ist Artikel 31 § 1 Absätze 3 und 4 des Gesetzes vom 24. Juni 2013 nicht mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar, sofern er es nicht erlaubt, mildernde Umstände zu berücksichtigen, die es ermöglichen, eine administrative Geldbuße bis unterhalb des gesetzlich festgelegten Betrages zu reduzieren.

In dieser Auslegung ist die Vorabentscheidungsfrage bejahend zu beantworten.

B.9. Wie der Ministerrat vorbringt, geht aus den Vorarbeiten zu der in Frage stehenden Bestimmung allerdings hervor, dass eine andere Auslegung dieser Bestimmung erwogen werden kann. Der Gesetzgeber wollte es dem Polizeigericht mit dem Beschwerdeverfahren nämlich ermöglichen, die Verhältnismäßigkeit und die Rechtmäßigkeit der auferlegten Geldbuße zu untersuchen und diese abzuändern, einschließlich der Möglichkeit, die Geldbuße im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu reduzieren (*Parl. Dok.*, Kammer, 1998-1999, Nr. 2031/1, S. 6). Bei dieser Auslegung ersetzt die Entscheidung des Polizeigerichts, wenn dieses abändernd vorgeht, die des Beamten.

In dieser Auslegung der fraglichen Bestimmung ist die Vorabentscheidungsfrage verneinend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

- Artikel 31 § 1 Absätze 3 und 4 des Gesetzes vom 24. Juni 2013 über die kommunalen Verwaltungssanktionen verstößt gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention, wenn er dahin ausgelegt wird, dass das Polizeigericht eine administrative Geldbuße nicht bis unterhalb des gesetzlich festgelegten Betrages reduzieren kann, um mildernde Umstände zu berücksichtigen.

- Dieselbe Bestimmung verstößt nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, wenn sie dahin ausgelegt wird, dass das Polizeigericht eine administrative Geldbuße bis unterhalb des gesetzlich festgelegten Betrages reduzieren kann, um mildernde Umstände zu berücksichtigen.

Erlassen in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 23. Januar 2019.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) A. Alen