

Geschäftsverzeichnissnr. 7377

Entscheid Nr. 29/2021
vom 25. Februar 2021

ENTSCHEIDSAUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf Artikel 29 des Gesetzes vom 24. Juni 2013 « über die kommunalen Verwaltungssanktionen », gestellt vom Polizeigericht Ostflandern, Abteilung Gent.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten L. Lavrysen und F. Daoût, und den Richtern J.-P. Moerman, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen und J. Moerman, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschaut, unter dem Vorsitz des Präsidenten L. Lavrysen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren*

In seinem Urteil vom 10. März 2020, dessen Ausfertigung am 12. März 2020 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat das Polizeigericht Ostflandern, Abteilung Gent, folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 29 des Gesetzes vom 24. Juni 2013 über die kommunalen Verwaltungssanktionen in Verbindung mit Artikel 3 Nr. 3 desselben Gesetzes gegen die Bestimmungen bezüglich der durch Titel II der Verfassung gewährleisteten Grundrechte und -freiheiten (insbesondere die Artikel 10, 11 und 13 der Verfassung) sowie gegen Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention, dahin ausgelegt, dass diese Bestimmung, insbesondere durch die Hinzufügung der Wortfolge ‘ Unterabschnitt 3 - Verfahren im Fall der in Artikel 3 Nr. 3 erwähnten Verstöße gegen Halte- und Parkbestimmungen ’, ein unterschiedliches Verfahren einführt für Verstöße gegen Halte- und Parkbestimmungen einerseits und den Verstoß gegen das Verkehrsschild C3 andererseits, obwohl beide Verstöße ebenfalls durch den 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 und durch den königlichen Erlass vom 1. Dezember 1975 zur Festlegung der allgemeinen Ordnung über den Straßenverkehr und die Benutzung der öffentlichen Straße geahndet werden können? ».

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1. Die Artikel 3 Nr. 3 und 29 des Gesetzes vom 24. Juni 2013 « über die kommunalen Verwaltungssanktionen » (nachstehend: Gesetz vom 24. Juni 2013) bestimmen:

« Art. 3. In Abweichung von Artikel 2 § 1 kann der Gemeinderat in seinen Verordnungen außerdem eine Verwaltungssanktion, wie in Artikel 4 § 1 Nr. 1 bestimmt, vorsehen:

[...]

3. für folgende Verstöße, die vom König durch einen im Ministerrat beratenen Erlass auf der Grundlage der in Artikel 1 Absatz 1 des Gesetzes vom 16. März 1968 über die Straßenverkehrspolizei erwähnten allgemeinen Verordnungen bestimmt werden, - mit Ausnahme der Verstöße auf Autobahnen -, insbesondere:

- Verstöße gegen Halte- und Parkbestimmungen,

- Verstöße gegen die Bestimmungen in Bezug auf die Verkehrsschilder C3 und F103, die ausschließlich mittels der in Artikel 62 desselben Gesetzes erwähnten automatisch betriebenen Geräte festgestellt werden,

[...] ».

« Art. 29. § 1. Der sanktionierende Beamte teilt dem Zuwiderhandelnden binnen fünfzehn Tagen ab Empfang des Protokolls über die Feststellung des Verstoßes per gewöhnliche Post die Daten über die festgestellten Taten und den begangenen Verstoß sowie den Betrag der administrativen Geldbuße mit.

Der Zuwiderhandelnde zahlt die administrative Geldbuße binnen dreißig Tagen nach ihrer Notifizierung, es sei denn, er teilt dem sanktionierenden Beamten binnen dieser Frist seine Verteidigungsmittel per gewöhnliche Post mit. Der Zuwiderhandelnde kann binnen dieser Frist auf sein Ersuchen hin angehört werden, wenn der Betrag der administrativen Geldbuße 70 EUR übersteigt.

§ 2. Erklärt der sanktionierende Beamte die Verteidigungsmittel für unbegründet, setzt er den Zuwiderhandelnden auf mit Gründen versehene Weise davon in Kenntnis, wobei er auf die administrative Geldbuße verweist, die binnen einer neuen Frist von dreißig Tagen ab dieser Notifizierung zu zahlen ist.

§ 3. Wird die administrative Geldbuße nicht binnen der ersten Frist von dreißig Tagen gezahlt, dann wird, außer im Fall von Verteidigungsmitteln, ein Erinnerungsschreiben übermittelt mit der Aufforderung, diese Geldbuße binnen einer neuen Frist von dreißig Tagen ab der Notifizierung dieses Erinnerungsschreibens zu zahlen ».

B.2. Der Begründung der Vorlageentscheidung lässt sich entnehmen, dass der vorlegende Richter vom Gerichtshof wissen möchte, ob Artikel 29 des Gesetzes vom 24. Juni 2013, dahin ausgelegt, dass das darin für das Verhängen von administrativen Geldbußen geregelte Verwaltungsverfahren auf die in Artikel 3 Nr. 3 erster Gedankenstrich desselben Gesetzes erwähnten Verstöße gegen Halte- und Parkbestimmungen Anwendung finde, jedoch nicht auf die in Artikel 3 Nr. 3 zweiter Gedankenstrich dieses Gesetzes erwähnten Verstöße gegen die Bestimmungen in Bezug auf die Verkehrsschilder C3 und F103, die mittels automatisch betriebener Geräte festgestellt würden, mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar sei.

B.3.1. 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, SS. 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 Nrn. 1 und 2), für bestimmte Verstöße gegen die Straßenverkehrsvorschriften (Artikel 3 Nr. 3) und für das Nichterfüllen der Verpflichtung aus Artikel 33 Absatz 3 Satz 3 des Gesetzes vom 24. Juni 2013 (Artikel 3 Nr. 4) vorsehen.

B.3.2. 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 » 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 vom 16. März 1968 « über die Straßenverkehrspolizei ». 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, SS. 5-6, und DOC 53-2712/006, S. 12).

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.4.1. Das beim Verhängen einer administrativen Geldbuße zu beachtende Verwaltungsverfahren ist in den Bestimmungen geregelt, die zu Kapitel 3 (« Verwaltungsverfahren ») von Titel II (« Verwaltungssanktionen ») des Gesetzes vom 24. Juni 2013 gehören. Diese Bestimmungen sehen ein Standardverfahren vor, das in den Artikeln 25 bis 28 des Gesetzes vom 24. Juni 2013 geregelt ist, und ein für bestimmte Verstöße geltendes abweichendes Verfahren, das in Artikel 29 dieses Gesetzes (die in Rede stehende Bestimmung) geregelt ist.

B.4.2. Aus den Vorarbeiten zum Gesetz vom 24. Juni 2013 ergibt sich, dass das abweichende Verfahren aufgrund der « Besonderheit und der beträchtlichen Zahl von Parkverstößen » eingeführt wurde:

« Par l'introduction du système SAC pour l'arrêt et le stationnement, les villes et communes pourront établir une politique de stationnement effective et efficiente qui doit bénéficier à la fluidité de la circulation et à la sécurité et la qualité de vie de chacun.

Vu la spécificité et la grande quantité des infractions de stationnement, il a été opté pour la création de règles et procédures spécifiques pour l'application du système SAC. Celles-ci sont inspirées des règles actuelles qui sont appliquées dans la loi relative à la police de la circulation routière, telles que la responsabilité du titulaire de la plaque d'immatriculation, l'application du système de perception immédiate, etc. » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2012-2013, DOC 53-2712/001, S. 6).

B.4.3. Der vorerwähnte Auszug aus den Vorarbeiten ist Bestandteil der Begründung zu dem Gesetzentwurf, der zum Gesetz vom 24. Juni 2013 geführt hat.

Artikel 3 Nr. 3 dieses Gesetzentwurfs war so ausgestaltet, dass er sich ausschließlich auf Verstöße gegen Halte- und Parkbestimmungen bezog. In diesem Gesetzentwurf gehörte das in Artikel 29 geregelte abweichende Verfahren zu Unterabschnitt 3 - mit der Überschrift « Verfahren im Fall der in Artikel 3 Nr. 3 erwähnten Verstöße gegen Halte- und Parkbestimmungen » - von Abschnitt 3 von Kapitel 3 von Titel II.

B.4.4. Die Verstöße gegen die Bestimmungen in Bezug auf die Verkehrsschilder C3, die mittels automatisch betriebener Geräte festgestellt werden, gelangten durch einen Abänderungsantrag in Artikel 3 Nr. 3. In dem Vorarbeiten heißt es:

« M. [...] présente l'amendement n° 41 (DOC 53 2712/002), en remplacement de l'amendement n° 1 (DOC 53-2712/002), qui tend à permettre l'extension du système des sanctions administratives communales aux systèmes de contrôle du stationnement et du respect des zones sans voitures (délimitées par un panneau C3), pour autant qu'ils soient automatisés.

L'orateur estime en effet que l'efficacité de ces systèmes, onéreux, dépend entièrement de l'attitude des parquets de police, généralement récalcitrants à poursuivre les infractions pour les questions de stationnement. Par ailleurs, la condition qu'il doit s'agir nécessairement d'un système automatisé permet de garantir l'objectivation des constatations faites par l'autorité communale » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2012-2013, DOC 53-2712/006, S. 54).

Durch diesen Abänderungsantrag wurde die Überschrift von Unterabschnitt 3 von Abschnitt 3 von Kapitel 3 von Titel II des Gesetzentwurfs nicht abgeändert. Unabhängig von der Ersetzung des Wortes « overtredingen » durch das Wort « inbreuken » in der niederländischen Sprachfassung, stimmt die in das angenommene Gesetz vom 24. Juni 2013 aufgenommene Überschrift dieses Unterabschnitts 3 mit der im ursprünglichen Gesetzentwurf vollkommen überein.

B.4.5. Die Verstöße gegen die Bestimmungen in Bezug auf die Verkehrsschilder F103, die mittels automatisch betriebener Geräte festgestellt werden, wurden durch Artikel 132 des Gesetzes vom 21. Dezember 2013 « zur Festlegung verschiedener Bestimmungen im Bereich Inneres » (nachstehend: Gesetz vom 21. Dezember 2013) in Artikel 3 Nr. 3 des Gesetzes vom 24. Juni 2013 aufgenommen. In den Vorarbeiten zu diesem letztgenannten Gesetz heißt es:

« Le présent amendement tend à étendre le système des sanctions administratives communales non seulement au système de contrôle du respect des zones sans voitures (délimitées par un panneau C3), mais aussi au système de contrôle du respect des zones piétonnières (F103). Dans les deux cas, pour autant que ces systèmes soient automatisés » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2013-2014, DOC 53-3113/003, S. 16).

Durch das Gesetz vom 21. Dezember 2013 wurde die Überschrift von Unterabschnitt 3 von Abschnitt 3 von Kapitel 3 von Titel II des Gesetzes vom 24 Juni 2013 nicht abgeändert.

B.5. Aus dem bloßen Umstand, dass der Gesetzgeber es unterlassen hat, die Überschrift von Unterabschnitt 3 von Abschnitt 3 von Kapitel 3 von Titel II des Gesetzes vom 24. Juni 2013 abzuändern, kann an sich nicht abgeleitet werden, dass das in Artikel 29 dieses Gesetzes geregelte Verwaltungsverfahren nicht auf die Verstöße gegen Bestimmungen in Bezug auf die Verkehrsschilder C3 und F103, die ausschließlich mittels automatisch betriebener Geräte festgestellt werden, anzuwenden ist. Die Überschriften der in eine gesetzeskräftige Norm aufgenommenen Teile, Bücher, Titel, Kapitel, Abschnitte und Unterabschnitte entfalten nämlich keine normative Wirkung.

B.6. In seinem Entscheid Nr. 8/2019 vom 23. Januar 2019 hat der Gerichtshof geurteilt, dass « bezüglich der Verstöße wegen des Haltens und Parkens und der Verstöße in Bezug auf die Verkehrsschilder C3 und F103 [...] 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 [sind] » (B.2.4).

Aus der Gesamtheit der Bestimmungen des Gesetzes vom 24. Juni 2013 und insbesondere den Bestimmungen dieses Gesetzes, die auf die in Artikel 3 Nr. 3 erwähnten Verstöße (Artikel 4 § 4, 21 § 4, 22 § 6, 23 § 1 Absatz 5, 32, 33 Absatz 3, 34, 38 und 41) verweisen, ergibt sich nämlich, dass der Gesetzgeber eine einheitliche Regelung für die Verstöße gegen Halte- und Parkbestimmungen sowie die Verstöße gegen die Bestimmungen in Bezug auf die Verkehrsschilder C3 und F103, die mittels automatisch betriebener Geräte festgestellt werden, schaffen wollte.

Dass das in Artikel 29 des Gesetzes vom 24. Juni 2013 geregelte Verfahren nicht nur auf die Verstöße gegen Halte- und Parkbestimmungen Anwendung findet, sondern auch auf die Verstöße gegen die Bestimmungen in Bezug auf die Verkehrsschilder C3 und F103, die mittels automatisch betriebener Geräte festgestellt werden, wird im Übrigen durch das Rundschreiben des Ministers des Innern vom 22. Juli 2014 bestätigt, « in dem eine Auslegung zu den neuen Regelungen betreffend die kommunalen Verwaltungssanktionen an die Hand gegeben wird », und durch eine Antwort dieses Ministers auf eine in der Abgeordnetenkommission gestellte parlamentarische Frage (*Fragen und Antworten*, Kammer, 2019, 2. Oktober 2019, QRVA 55-003, S. 96-99).

B.7. In der Regel obliegt es dem vorlegenden Richter, die von ihm angewandten Bestimmungen auszulegen. Wenn dem Gerichtshof jedoch Bestimmungen unter Zugrundelegung einer offensichtlich falschen Auslegung vorgelegt werden, prüft der Gerichtshof die Verfassungsmäßigkeit dieser Bestimmungen nicht.

B.8. Da die Vorabentscheidungsfrage auf einer Auslegung der in Rede stehenden Bestimmung beruht, die offensichtlich falsch ist, bedarf sie keiner Antwort.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Die Vorabentscheidungsfrage bedarf keiner Antwort.

Erlassen in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 25. Februar 2021.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) F. Meersschaut

(gez.) L. Lavrysen