



Verfassungsgerichtshof

ÜBERSETZUNG
Entscheid Nr. 60/2023
vom 11. April 2023
Geschäftsverzeichnissnr. 7801
AUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf Artikel 65/1 des Gesetzes vom 16. März 1968 « über die Straßenverkehrspolizei », gestellt vom Polizeigericht Westflandern, Abteilung Brügge.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten L. Lavrysen und P. Nihoul, und den Richtern T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, D. Pieters und E. Bribosia, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschant, unter dem Vorsitz des Präsidenten L. Lavrysen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

I. Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren

In seinem Urteil vom 29. April 2022, dessen Ausfertigung am 16. Mai 2022 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat das Polizeigericht Westflandern, Abteilung Brügge, folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 65/1 des Straßenverkehrsgesetzes in der durch die antragstellende Partei vermittelten Auslegung, wonach ihr ohne vorheriges faires Verfahrens eine Strafe auferlegt worden sei, gegen Artikel 6 Absatz 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention und die damit zusammenhängenden, durch die Artikel 10, 11 und 16 der Verfassung gewährleisteten Rechte und Freiheiten, indem der Prokurator des Königs eine Zahlungsaufforderung erlassen kann, ohne dass vorher eine gerichtliche Feststellung der Schuld durch das Polizeigericht erfolgt ist? ».

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1.1. Das vorliegende Rechtsprechungsorgan befragt den Gerichtshof zur Vereinbarkeit von Artikel 65/1 des Gesetzes vom 16. März 1968 « über die Straßenverkehrspolizei » (nachstehend: Straßenverkehrsgesetz) mit den Artikeln 10, 11 und 16 (zu lesen ist: 13) der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention, indem der Prokurator des Königs eine Zahlungsaufforderung wegen der Begehung einer Verkehrsstraftat erlassen kann, ohne dass vorher eine gerichtliche Feststellung der Schuld durch das Polizeigericht erfolgt ist.

B.1.2. Artikel 65/1 des Straßenverkehrsgesetzes betrifft die Zahlungsaufforderung, die der Prokurator des Königs unter bestimmten Voraussetzungen gegen Personen wegen der Begehung einer Verkehrsstraftat erlassen kann.

Dieser Artikel, zuletzt abgeändert durch Artikel 29 des Gesetzes vom 28. November 2021 « für eine humanere, schnellere und strengere Justiz » (nachstehend: Gesetz vom 28. November 2021), bestimmt:

« § 1er. Lorsque la somme d'argent visée à l'article 216bis, § 1er, du Code d'Instruction criminelle n'a pas été payée dans le délai fixé, le procureur du Roi peut donner ordre au contrevenant de payer la somme prévue pour cette infraction, majorée de 35 % et le cas échéant de la contribution au Fonds spécial d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels. En outre, une redevance administrative de 25,32 euros, telle que visée au titre 4 de la loi-programme du 21 juin 2021, est également perçue. Le montant de cette redevance administrative est automatiquement adapté le 1er janvier de chaque année en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation du mois de novembre de l'année précédente. Les paiements effectués par le contrevenant sont d'abord affectés à la contribution au Fonds spécial d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, et ensuite à cette redevance administrative. Le procureur du Roi fixe les modalités de paiement.

Le paiement doit être effectué dans un délai de trente jours suivant le jour de la réception de l'ordre.

Cet ordre est transmis au contrevenant par envoi recommandé, par pli judiciaire ou conformément à l'article 32ter du Code judiciaire et comporte au moins :

1° la date;

- 2° les faits incriminés et les dispositions légales violées;
- 3° la date, l'heure et le lieu de l'infraction;
- 4° l'identité du contrevenant;
- 5° le numéro du procès-verbal;
- 6° le montant de la somme à payer;
- 7° le jour où la somme doit être payée au plus tard;
- 8° la manière selon laquelle et le délai dans lequel le recours peut être introduit, ainsi que le tribunal de la police compétent.

L'ordre de paiement est réputé reçu le dixième jour ouvrable après la date de l'ordre de paiement visée à l'alinéa 3, 1°.

Le paiement effectué dans le délai indiqué éteint l'action publique.

§ 2. Celui qui a reçu l'ordre de paiement ou son avocat peut, dans les trente jours suivant le jour de la réception de celui-ci, introduire un recours contre l'ordre de paiement auprès du tribunal de police compétent selon le lieu de l'infraction. Le recours est introduit par requête déposée au greffe du tribunal de police compétent ou par envoi recommandé ou par courrier électronique, adressés au greffe. Dans ces derniers cas, la date d'envoi de l'envoi recommandé ou du courrier électronique a valeur de date d'introduction de la requête. L'envoi recommandé est réputé avoir été envoyé le troisième jour ouvrable précédant sa réception au greffe.

La requête mentionne, à peine de nullité :

- 1° le nom, le prénom et le domicile de la partie qui introduit le recours;
- 2° le numéro du procès-verbal ou le numéro de système, mentionné sur l'ordre de paiement;
- 3° qu'il s'agit d'un recours contre un ordre de paiement;
- 4° les motifs du recours.

Cette requête contient élection de domicile en Belgique, si le requérant n'y a pas son domicile.

La requête est inscrite dans le registre prévu à cet effet.

La prescription de l'action publique est suspendue à partir de la date de l'introduction de la requête jusqu'au jour du jugement définitif.

Le requérant est convoqué par le greffier, par pli judiciaire, par envoi recommandé ou conformément à l'article 32ter du Code judiciaire, dans les trente jours de l'inscription de la

requête au registre, à comparaître à l'audience fixée par le juge. Le greffier adresse au ministère public la copie de la requête et lui indique la date d'audience.

Par le recours, la chambre pénale du Tribunal de police est saisie de l'intégralité de la cause et examine préalablement la recevabilité du recours.

Si le recours est déclaré recevable, l'ordre de paiement est réputé non venu. Le tribunal examine au fond les infractions qui fondent l'ordre de paiement et, si celles-ci s'avèrent établies, fait application de la loi pénale.

La personne condamnée par défaut peut former opposition au jugement conformément à la procédure visée à l'article 187 du Code d'instruction criminelle.

Le jugement rendu par le tribunal de la police est susceptible d'appel selon des dispositions prévues par le Code d'instruction criminelle.

[...] ».

B.1.3. Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass der Gerichtshof im Wesentlichen gefragt wird, ob das System der Zahlungsaufforderung bei Verkehrsverstößen, so wie es durch die in Rede stehende Bestimmung organisiert ist, mit der Unschuldsvermutung und insbesondere mit Artikel 13 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar sei und ob der Gesetzgeber nicht die Artikel 10 und 11 der Verfassung missachtet habe, indem er dieses Recht auf diskriminierende Weise gewährleistet hätte.

B.2.1. Artikel 13 der Verfassung beinhaltet ein Recht auf gerichtliches Gehör beim zuständigen Richter. Dieses Recht wäre inhaltsleer, wenn die Anforderungen an ein faires Verfahren im Sinne von unter anderem Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht erfüllt wären.

B.2.2. Aufgrund von Artikel 6 Absatz 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention gilt jede Person, die einer Straftat angeklagt ist, bis zum gesetzlichen Beweis ihrer Schuld als unschuldig.

B.2.3. Als Verfahrensgarantie in Strafsachen stellt die Unschuldsvermutung Anforderungen an - unter anderem - die Beweislast, gesetzliche Vermutungen faktischer und rechtlicher Art, das Recht, sich nicht selbst zu belasten, Bekanntgabe vor dem Prozess und voreilige Äußerungen von Richtern oder anderen Amtsträgern zur Schuld eines Beschuldigten

(EuGHMR, Große Kammer, 12. Juli 2013, *Allen gegen Vereinigtes Königreich*, ECLI:CE:ECHR:2013:0712JUD002542409, § 93).

B.3.1. Auch ein leichter Verkehrsverstoß stellt eine Straftat im Sinne von Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention dar. Verfahren in Bezug auf wegen eines Verkehrsverstoßes verhängte Geldbußen – wie im Ausgangsverfahren – fallen somit in den Anwendungsbereich von Artikel 6 Absatz 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EuGHMR, Entscheidung, 19. Oktober 2004, *Falk gegen Niederlande*, ECLI:CE:ECHR:2004:1019DEC006627301).

B.3.2. Das Recht jeder Person, die einer Straftat angeklagt ist, als unschuldig zu gelten und zu verlangen, dass die Staatsanwaltschaft die Beweislast trägt, ist jedoch nicht absolut. In jedem strafrechtlichen System gibt es nämlich gesetzliche Vermutungen faktischer oder rechtlicher Art. Solche Vermutungen sind grundsätzlich nicht verboten, solange sie sich in angemessenen Grenzen halten, unter Berücksichtigung der schwerwiegenden Beschaffenheit der Sache und der Beachtung der Rechte der Verteidigung. Beim Rückgriff auf Vermutungen in Strafsachen muss also ein gerechtes Gleichgewicht zwischen der Bedeutsamkeit der Sache und der Rechte der Verteidigung gefunden werden. Die eingesetzten Mittel müssen – mit anderen Worten – im Verhältnis zur verfolgten legitimen Zielsetzung stehen (EuGHMR, Entscheidung, 19. Oktober 2004, *Falk gegen Niederlande*, ECLI:CE:ECHR:2004:1019DEC006627301; 23. Juli 2002, *Västberga Taxi Aktiebolag und Vulic gegen Schweden*, ECLI:CE:ECHR:2002:0723JUD003698597, § 113).

B.3.3. Die Unschuldsvermutung wird verletzt, wenn die Beweislast von der Staatsanwaltschaft auf die Verteidigung verlegt wird (EuGHMR, 20. März 2001, *Telfner gegen Österreich*, ECLI:CE:ECHR:2001:0320JUD003350196, § 15).

B.4.1. Das durch die in Rede stehende Bestimmung organisierte System der Zahlungsaufforderung bei Verkehrsverstößen wurde eingeführt, um eine wirksame Verkehrssicherheit zu gewährleisten, indem Verkehrsverstöße nicht unbestraft bleiben, unter Berücksichtigung der Notwendigkeit, dafür zu sorgen, dass die Verfolgung und Ahndung keine unzumutbare Belastung für die Justiz mit sich bringt (siehe im gleichen Sinne EuGHMR, Entscheidung, 19. Oktober 2004, *Falk gegen Niederlande*, ECLI:CE:ECHR:2004:1019DEC006627301).

B.4.2. Die Zahlungsaufforderung wurde ursprünglich durch das Gesetz vom 22. April 2012 « zur Einführung der Zahlungsaufforderung nach Verstößen gegen die Gesetzgebung in Sachen Straßenverkehr » (nachstehend: Gesetz vom 22. April 2012) eingeführt und hat zum Ziel, « zu verhindern, dass Geldbußen nicht bezahlt werden, und die Staatsanwaltschaften bei den Polizeigerichten zu entlasten » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2011-2012, DOC 53-2074/002, S. 3):

« L'ordre de paiement est intercalé après la perception immédiate et éventuellement la transaction et avant la citation devant le tribunal de police, sans que le contrevenant ne perde le moindre droit ni que les compétences du tribunal soient réduites » (*ibid.*).

Den Vorarbeiten zum Programmgesetz vom 25. Dezember 2016, das den durch das Gesetz vom 22. April 2012 in das Straßenverkehrsgesetz eingefügten Artikel 65/1 ersetzt hat, lässt sich entnehmen:

« [C']est la dernière étape dans la procédure de l'extinction éventuelle de l'action publique moyennant le paiement d'une somme » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2016-2017, DOC 54-2208/001, S. 28).

B.4.3. Die Verfahrensökonomie stellte somit einen der Gründe für die Einführung der Zahlungsaufforderung in das Straßenverkehrsgesetz dar. Der Zuwiderhandelnde, der nicht zahlt und der nicht auf einen Vergleichsvorschlag eingeht, erhält eine von Rechts wegen vollstreckbare Zahlungsaufforderung, wodurch sich der Prokurator des Königs nicht an den Strafrichter wenden muss, um den Zuwiderhandelnden zur tatsächlichen Zahlung zu zwingen.

B.4.4. Diese Zielsetzungen sind legitim.

B.5.1. Bei der Beurteilung dessen, ob die betreffende Bestimmung im Verhältnis zu diesen Zielsetzungen steht, ist zu berücksichtigen, dass die Zahlungsaufforderung grundsätzlich die fünfte Mahnung darstellt. « Der Zuwiderhandelnde erhält nämlich eine sofortige Erhebung, eine diesbezügliche Erinnerung, einen Vergleich und erneut eine Erinnerung, bevor eine Zahlungsaufforderung ergeht » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2016-2017, DOC 54-2208/001, S. 29). Der Zuwiderhandelnde hatte deshalb bereits zu verschiedenen Zeitpunkten die Möglichkeit, die Strafverfolgung durch Zahlung der Verkehrsgeldbuße zu beenden.

B.5.2. Ferner kann gegen die Zahlungsaufforderung Beschwerde beim Polizeigericht eingelegt werden. Im Falle der Einlegung einer Beschwerde werden sowohl der Zuwiderhandelnde als auch der Prokurator des Königs über das Sitzungsdatum in Kenntnis gesetzt (Artikel 65/1 § 2 Absatz 6 des Straßenverkehrsgesetzes).

B.5.3. Hinsichtlich der Prüfungsbefugnis des Polizeigerichts im Falle der Beschwerde gegen eine Zahlungsaufforderung bestimmte Artikel 65/1 § 2 des Straßenverkehrsgesetzes vor seiner Abänderung durch das Gesetz vom 28. November 2021 lediglich, dass, wenn « die Beschwerde für zulässig erklärt [wird], [...] die Zahlungsaufforderung als nichtig angesehen [wird] » (Artikel 65/1 § 2 letzter Absatz).

Da dieser Gesetzestext zu unterschiedlichen Auslegungen in der Rechtsprechung der Polizei- und Korrekionalgerichte geführt hat, was die Prüfungsbefugnis des Rechtsprechungsorgans, das über die Beschwerde gegen eine Zahlungsaufforderung befindet, betrifft, hat der Gesetzgeber es mit dem Gesetz vom 28. November 2021 für angebracht erachtet, das Beschwerdeverfahren zu verdeutlichen.

B.5.4. Seit seiner Abänderung durch das Gesetz vom 28. November 2021 bestimmt Artikel 65/1 § 2 Absatz 7 des Straßenverkehrsgesetzes ausdrücklich, dass die Beschwerde gegen die Zahlungsaufforderung « die Sache insgesamt vor der Strafkammer des Polizeigerichts anhängig [macht], die zunächst die Zulässigkeit der Beschwerde prüft ». Artikel 147*bis* des Strafprozessgesetzbuches, eingefügt durch das Gesetz vom 28. November 2021, bestimmt ebenfalls, dass die Beschwerde gegen die Zahlungsaufforderung « die Sache beim Polizeigericht anhängig [macht] ».

Nach Artikel 65/1 § 2 Absatz 8 des Straßenverkehrsgesetzes wird die Zahlungsaufforderung als nichtig angesehen, wenn die Beschwerde für zulässig erklärt wird, und prüft das Gericht « die der Zahlungsaufforderung zugrunde liegenden Verstöße zur Sache und bringt, wenn sie für erwiesen erklärt werden, das Strafgesetz zur Anwendung ».

B.5.5. In den Vorarbeiten zum Gesetz vom 28. November 2021 heißt es:

« Les modifications apportées à l'article 65/1 de la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière, visent principalement à rationaliser la procédure de recours contre l'ordre de paiement et à clarifier un certain nombre de points.

Avec l'utilisation croissante de l'ordre de paiement, et par conséquent des recours contre celle-ci, il est apparu en pratique que certaines dispositions de la loi n'étaient pas aussi claires et ça conduit à des controverses dans la jurisprudence et à l'insécurité juridique.

[...]

Il est maintenant explicitement prévu que la chambre pénale du Tribunal de police est compétente afin d'éviter toute confusion avec la compétence du Tribunal de police en tant que juridiction civile en ce qui concerne les recours contre les sanctions administratives communales.

Dans le § 2, alinéa 7, la phrase ' si le recours est déclaré recevable, l'ordre de paiement est considéré comme inexistant ' est interprétée par de nombreux juges comme leur imposant de ne juger que sur la recevabilité et non sur le fond de l'affaire. Si le recours est recevable, le dossier est alors renvoyé au ministère public afin qu'il prenne une décision (citation ou classement sans suite). Toutefois, il est prévu que le même jugement statue à la fois sur la recevabilité et sur le fond. Il convient donc de prévoir explicitement que le juge est également compétent pour statuer directement sur le fond de l'affaire » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2020-2021, DOC 55-2175/001, SS. 31-32).

B.6.1. Außerdem ist davon auszugehen, dass die Staatsanwaltschaft in vergleichbaren Umständen, in denen sie aufgrund der in Rede stehenden Bestimmung keine Zahlungsaufforderung erlassen kann, den Rechtsunterworfenen vor den Strafrichter lädt. Eine Ladung des betreffenden Rechtsunterworfenen vor den Strafrichter führt dazu, dass die Strafverfolgung in Gang gesetzt wird und dass der Rechtsunterworfene die zur Last gelegten Fakten genauso wie der Rechtsunterworfene, der eine Beschwerde gegen eine Zahlungsaufforderung einleitet, im Rahmen des Verfahrens vor dem Strafrichter anzufechten hat (siehe Entscheid Nr. 50/2023 vom 23. März 2023, ECLI:BE:GHCC:2023:ARR.050, B.16.3).

B.6.2. Mit dem System der Zahlungsaufforderung bei Verkehrsverstößen zielt der Gesetzgeber darauf ab, die Staatsanwaltschaft in die Lage zu versetzen, einen Vollstreckungstitel zu erstellen, damit nicht länger auf den Strafrichter zurückgegriffen werden muss, um einen Zuwiderhandelnden, dem eine Vergleichsregelung vorgeschlagen wurde, zur Zahlung zu zwingen. Der Gesetzgeber will nämlich die Abwicklung bestimmter

Verkehrsstrafsachen optimieren, indem eine schnelle, sichere und der konkreten Situation angepasste Sanktion verhängt wird, und zwar nach einem Verfahren, das dem Betroffenen ein ausreichendes Maß an Rechtssicherheit bietet. Ziel ist es, die Arbeitsbelastung der mit der Verfolgung und Aburteilung von Verkehrsstrafsachen beauftragten Behörden zu verringern, damit mehr Zeit für die Behandlung komplexer Akten frei wird (Kass., 1. Juni 2021, P.21.0325.N, ECLI:BE:CASS:2021:ARR.20210601.2N.5, Nr. 2; 22. Juni 2021, P.21.0478.N, ECLI:BE:CASS:2021:ARR.20210622.2N.17, Nr. 2).

B.6.3. Obwohl die Regelung der Zahlungsaufforderung darauf abzielt, zur Durchsetzung der Verkehrsrechtsvorschriften beizutragen, bezweckt sie nicht die Verhängung einer Strafe im Sinne von Artikel 1 des Strafgesetzbuches, sondern nur die Schaffung eines Vollstreckungstitels (Kass., 1. Juni 2021, P.21.0325.N, ECLI:BE:CASS:2021:CONC.20210601.2N.5, Nr. 3; 22. Juni 2021, P.21.0478.N, ECLI:BE:CASS:2021:ARR.20210622.2N.17, Nr. 3).

B.6.4. Wie der Gerichtshof in seinem Entscheid Nr. 14/2022 vom 3. Februar 2022 (ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.014) bereits geurteilt hat, kann das Ziel, « die Staatsanwaltschaft bei den Polizeigerichten zu entlasten », erklären, weshalb die Anrufung der Justiz erst möglich ist, nachdem die Zahlungsaufforderung zugegangen ist.

B.6.5. Wird gegen die Zahlungsaufforderung Beschwerde eingereicht, so beurteilt der Richter die Schuldfrage und das Strafmaß. Wie der Gerichtshof in seinem Entscheid Nr. 50/2023 vom 23. März 2023 (ECLI:BE:GHCC:2023:ARR.050) bereits geurteilt hat, kann weder aus der in Rede stehenden Bestimmung noch aus irgendeiner anderen Gesetzesbestimmung abgeleitet werden, dass dem Rechtsunterworfenen im Verfahren vor dem Rechtsprechungsorgan, das über die Beschwerde gegen die Zahlungsaufforderung zu befinden hat, die aus Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention sich ergebenden Garantien versagt werden. So kann derjenige, gegen den eine Zahlungsaufforderung erlassen wird, beispielsweise geltend machen, dass das Fahrzeug, dessen Fahrer den Verstoß begangen hat, ein falsches Kennzeichen hat. Außerdem ermöglicht keine Gesetzesbestimmung der Staatsanwaltschaft den Rückgriff auf Beweiselemente unter Missachtung der vorerwähnten Vertragsbestimmung. Gegebenenfalls ist es Sache des Rechtsprechungsorgans, das über die Beschwerde gegen die Zahlungsaufforderung befindet, zu prüfen, ob die von der Staatsanwaltschaft vorgelegten Beweiselemente den aus dieser Vertragsbestimmung sich

ergebenden Anforderungen genügen, und insofern, als dies nicht der Fall sein sollte, die entsprechenden Folgen damit zu verbinden.

B.6.6. Schließlich ist der Gerichtshof nicht dafür zuständig, sich darüber zu äußern, wie Gesetzesbestimmungen angewandt werden. Demzufolge ist es Sache des zuständigen Richters, etwaige Mängel bei der Anwendung der durch die betreffende Bestimmung eingeführten Regelung zu prüfen.

B.7. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die in Rede stehende Bestimmung im Verhältnis zu der verfolgten legitimen Zielsetzung steht und die Unschuldsvermutung beachtet. Die in Rede stehende Bestimmung ist folglich vereinbar mit den Artikeln 10, 11 und 13 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Artikel 65/1 des Gesetzes vom 16. März 1968 « über die Straßenverkehrspolizei » verstößt nicht gegen die Artikel 10, 11 und 13 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Erlassen in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 11. April 2023.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) F. Meersschaut

(gez.) L. Lavrysen