

## ÜBERSETZUNG

Geschäftsverzeichnismr. 689
Urteil Nr. 18/95 vom 2. März 1995

### URTEIL

---

*In Sachen:* Präjudizielle Frage in bezug auf Artikel 47bis § 1 - in der vor dem Abänderungsdekret vom 20. Dezember 1989 geltenden Fassung - des Dekrets der Flämischen Region vom 2. Juli 1981 über die Abfallwirtschaft, gestellt vom Gericht Erster Instanz Mecheln.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden L. De Grève und M. Melchior, und den Richtern L. François, J. Delruelle, G. De Baets, E. Cerexhe und A. Arts, unter Assistenz des Kanzlers L. Potoms, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden L. De Grève,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

\*

\* \*

### I. *Gegenstand der präjudiziellen Frage*

In seinem Urteil vom 16. Februar 1994 in Sachen der Flämischen Region und des Verwaltungsdirektors der Dienststelle für Umweltabgaben der « Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest » gegen O. De Schepper hat das Gericht Erster Instanz Mecheln - vierte Kammer - folgende präjudizielle Frage gestellt:

« Steht Artikel 47bis § 1 des Dekrets des Flämischen Rates über die Abfallwirtschaft - in der vor dem Abänderungsdekret vom 20. Dezember 1989 geltenden Fassung -, hiernach Artikel 47sexies dieses Dekrets, im Widerspruch zu Artikel 11 und/oder Artikel 19 § 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen und/oder Artikel 110 § 2 der Verfassung? »

### II. *Sachverhalt und vorhergehendes Verfahren*

O. De Schepper wurde vor das Gericht Erster Instanz Mecheln auf Zahlung einer um eine Ordnungsbuße und Verzugszinsen erhöhten Umweltabgabe vorgeladen.

Der Beklagte ficht die in Anwendung von Artikel 47bis § 1 des Dekrets der Flämischen Region vom 2. Juli 1981 über die Abfallwirtschaft in der durch das Dekret vom 22. Oktober 1986 abgeänderten Fassung auferlegte Ordnungsbuße an.

Für das verweisende Rechtsprechungsorgan stellt sich die Frage, ob im Rahmen der zum Zeitpunkt der Verabschiedung der beanstandeten Bestimmung geltenden Zuständigkeitsverteilung die Region tatsächlich zuständig war, ein System von Ordnungsbußen einzuführen. Das Gericht stellt fest, daß zahlreiche Rechtsprechungsorgane die Ordnungsbuße als Strafe gewertet haben. Der verweisende Richter bezieht sich ebenfalls auf Artikel 109 des Gesetzes vom 4. August 1986 über steuerliche Bestimmungen.

Unter Zugrundelegung dieser Feststellungen beschließt das Gericht, die vorgenannte präjudizielle Frage zu stellen.

### III. *Verfahren vor dem Hof*

Die Ausfertigung der Verweisungsentscheidung ist am 2. März 1994 in der Kanzlei eingegangen.

Durch Anordnung vom 2. März 1994 hat der amtierende Vorsitzende gemäß den Artikeln 58 und 59 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof die Richter der Besetzung bestimmt.

Die referierenden Richter haben Artikel 71 bzw. 72 des organisierenden Gesetzes im vorliegenden Fall nicht für anwendbar erachtet.

Die durch Artikel 74 des organisierenden Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte im *Belgischen Staatsblatt* vom 12. April 1994.

Die Verweisungsentscheidung wurde gemäß Artikel 77 des organisierenden Gesetzes mit am 13. April 1994 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Ein Schriftsatz wurde von der Flämischen Regierung, Martelaarsplein 19, 1000 Brüssel, und vom Verwaltungsdirektor der Dienststelle für Umweltabgaben der «Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest», Kanunnik de Deckerstraat 22-26, 2800 Mecheln, mit am 27. Mai 1994 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief eingereicht.

Durch Anordnung vom 28. Juni 1994 hat der Hof die für die Urteils fällung vorgesehene Frist bis zum 2. März 1995 verlängert.

Durch Anordnung vom 24. November 1994 hat der Hof in Anbetracht der Ruhestandsversetzung des Richters K. Blanckaert die Besetzung um den Richter A. Arts, der referierender Richter wurde, ergänzt.

Durch Anordnung vom 22. Dezember 1994 hat der amtierende Vorsitzende in Anbetracht der Ruhestandsversetzung des Richters Y. de Wasseige die Besetzung um die Richterin J. Delruelle ergänzt.

Durch Anordnung vom 22. Dezember 1994 hat der Hof die Rechtsache für verhandlungsreif erklärt und den Sitzungstermin auf den 19. Januar 1995 anberaumt.

Die letztgenannte Anordnung wurde den Parteien und deren Rechtsanwalt mit am 23. Dezember 1994 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 19. Januar 1995

- erschien

. RA W. Slosse *loco* RA P. Engels, in Antwerpen zugelassen, für die Flämische Regierung und den Verwaltungsdirektor der Dienststelle für Umweltabgaben der «Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest»,

- haben die referierenden Richter A. Arts und E. Cerexhe Bericht erstattet,

- wurde der vorgenannte Rechtsanwalt angehört,

- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Das Verfahren wurde gemäß den Artikeln 62 ff. des organisierenden Gesetzes, die sich auf den Sprachengebrauch vor dem Hof beziehen, geführt.

#### IV. *In rechtlicher Beziehung*

- A -

##### *Schriftsatz der vor dem Verweisungsrichter klagenden Parteien*

A.1. Die Flämische Region, vertreten durch die Flämische Regierung, und der Verwaltungsdirektor der Dienststelle für Umweltabgaben der « Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest », klagende Parteien vor dem Verweisungsrichter, haben einen gemeinsamen Schriftsatz eingereicht.

Diese Parteien überprüfen eingangs die Frage eines möglichen Verstoßes gegen Artikel 110 § 2 der Verfassung und erörtern anschließend die Frage, ob das System der Ordnungsbußen strafrechtlichen Charakter hat oder nicht.

A.2. Bei der Umweltabgabe auf feste Abfälle handele es sich um eine Steuer im Sinne von Artikel 110 § 2 der Verfassung. Die gesamte Angelegenheit der Abfallwirtschaft sei auf die Regionen übertragen worden, und der föderale Gesetzgeber verfüge über keinerlei Zuständigkeit in diesem Bereich.

Gemäß Artikel 110 § 2 der Verfassung würden die Gemeinschaften und Regionen im Prinzip über eine eigene Steuerkompetenz verfügen, die nur durch die Zuständigkeit des föderalen Gesetzgebers, die Ausnahmen zu bestimmen, deren Notwendigkeit erwiesen sei, begrenzt werde.

Seit der Aufhebung von Artikel 14 des ordentlichen Gesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen durch Artikel 69 § 1 1<sup>o</sup> des Sondergesetzes vom 16. Januar 1989 bezüglich der Finanzierung der Gemeinschaften und Regionen bestehe kein Zweifel mehr daran, daß die durch die Verfassung den Regionen zugewiesene Steuerkompetenz ebenfalls die Befugnis umfasse, Bestimmungen bezüglich der Erhebung und Beitreibung von Steuern festzulegen.

A.3. Bei den im Abfalldekret der Flämischen Region angeführten Ordnungsbußen handele es sich um ein System von Sanktionen mit reinem Verwaltungscharakter, die der Dekretgeber aufgrund seiner allgemeinen Zuständigkeit, die ihm zugewiesenen Angelegenheiten zu regeln, einführen könne.

Aus fünf Merkmalen gehe hervor, daß die Ordnungsbußen nicht zum strafrechtlichen Bereich gehören würden:

- Bei Nichtzahlung der Abgabe, der Verzugszinsen, der Ordnungsbußen und Nebenkosten werde ein Zahlungsbefehl erlassen, der mit einem Sichtvermerk versehen und für vollstreckbar erklärt und durch Amtshandlung eines Gerichtsvollziehers zugestellt werde. Der Abgabepflichtige könne gegen den Zahlungsbefehl Einspruch erheben. Nur sehr schwerwiegende Verstöße gegen das Abfalldekret würden unter Strafe gestellt. Das Gericht Erster Instanz werde mit den Streitsachen bezüglich der Ordnungsbußen befaßt, wohingegen die Strafsanktionen in den Zuständigkeitsbereich des ordentlichen Strafrichters fallen würden.

Der Abgabepflichtige könne ebenfalls eine Aufhebung oder eine Verringerung der Ordnungsbuße beantragen. Es sei Sache der Verwaltung und nicht irgendeiner strafrechtlichen Gewalt, über derartige Anträge zu befinden.

- Das System der Ordnungsbußen sei eingeführt worden, um den Abgabepflichtigen anzuregen, seine Erklärung auszufüllen und die Abgabe fristgerecht zu entrichten. Dabei handele es sich um ein unerläßliches Mittel zur raschen Beitreibung der Steuer.

- Die Ordnungsbußen könnten ebenfalls juristischen Personen direkt auferlegt werden.

- Die Ordnungsbußen stünden in keinem Verhältnis zu der Ahndung von Verstößen. Ihre Auferlegung stelle keine Strafe dar, wohingegen die Auferlegung einer Strafe die Anstrengung eines Strafverfahrens voraussetze. Diese Bußen würden ausschließlich darauf abzielen, die Rechte des Staatshaushaltes zu schützen.

- Die Ordnungsbußen würden jeglichem Strafverfahren vorausgehen. Der Beschluß, eine öffentliche Klage

einzuleiten oder nicht, sei völlig unabhängig und stehe in keinem Zusammenhang dazu, ob in einer bestimmten Sache Ordnungsbußen auferlegt und gezahlt worden seien. In der Annahme, daß die Abgabe einschließlich der Ordnungsbußen nicht entrichtet werde, könne eine Strafakte angelegt werden und im Anschluß daran eine strafrechtliche Verurteilung erfolgen.

A.4. Die Tatsache, daß in der Rechtsprechung, wie z.B. in dem Urteil Öztürk des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, auf das sich der verweisende Richter beziehe, teilweise der Standpunkt vertreten werde, daß bestimmte Verwaltungssanktionen als Strafe im Sinne von Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention zu werten seien, bedeute noch nicht, daß solche Sanktionen ebenfalls als « Strafen » im Sinne von Artikel 11 des Gesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen betrachtet werden könnten.

A.5. Äußerst hilfswiese sei zu bemerken, daß eine große Anzahl Bußgelder bereits auferlegt und gezahlt worden seien, so daß es ungerechtfertigt wäre, im vorliegenden Fall ein rückwirkendes Urteil zu verkünden, in dem ein Verstoß gegen die Zuständigkeitsverteilungsvorschriften festgestellt würde.

- B -

B.1.1. Artikel 47*bis* § 1 des Dekrets vom 2. Juli 1981 über die Abfallwirtschaft, eingefügt durch Artikel 3 des Dekrets vom 22. Oktober 1986, lautete in der vor dem Abänderungsdekret vom 20. Dezember 1989 geltenden Fassung folgendermaßen:

« Unbeschadet der Bestimmungen von Kapitel XII unterliegt jeglicher Verstoß gegen eine Zahlungsverpflichtung der Zahlung einer Ordnungsbuße in Höhe des doppelten Betrags der nicht oder nicht rechtzeitig gezahlten Abgabe, bei einem Mindestbetrag von 1.000 Franken. »

B.1.2. Aus den Elementen der Rechtssache vor dem Verweisungsrichter geht hervor, daß Ordnungsbußen von jeweils 16.000 Franken wegen verspätet eingegangener Erklärung und Nichtbezahlung einer an sich nicht beanstandeten Veranlagung von zwei Umweltabgaben von jeweils 8.000 Franken für das Jahr 1989 auferlegt wurden. In Wirklichkeit bezieht sich die präjudizielle Frage darauf, festzustellen, ob die Flämische Region zuständig war, das Dekret vom 22. Oktober 1986 zu verabschieden, durch das der vorgenannte Artikel 47*bis* § 1 in das Dekret der Flämischen Region vom 2. Juli 1981 über die Abfallwirtschaft eingefügt wird.

B.2. Zum Zeitpunkt der Verabschiedung der beanstandeten Bestimmung im Jahre 1986 lautete Artikel 110 § 2 Absatz 1 der Verfassung (jetzt Artikel 170 § 2 Absatz 1) folgendermaßen:

« Eine Steuer zugunsten der Gemeinschaft oder der Region darf nur durch ein Dekret oder durch eine in Artikel 26*bis* erwähnte Regel eingeführt werden. »

Gemäß dieser Bestimmung verfügen die Regionen über eine eigene Steuerkompetenz. Diese Kompetenz zieht die Befugnis nach sich, nicht nur die wesentlichen Bestandteile der Steuer selbst zu bestimmen, sondern auch die akzessorischen Bestandteile festzulegen.

Im vorliegenden Fall hat der Dekretgeber vorgeschrieben, für «jeglichen Verstoß gegen eine Zahlungsverpflichtung» die Zahlung einer Ordnungsbuße vorzusehen, in Höhe des doppelten Betrags der nicht oder nicht rechtzeitig gezahlten Abgabe, bei einem Mindestbetrag von 1.000 Franken. Eine derartige Erhöhung bezieht sich auf die eigene Steuerkompetenz, gemäß der die Flämische Region eine Umweltabgabe eingeführt hat.

B.3. Zum Zeitpunkt der Verabschiedung der beanstandeten Bestimmung im Jahre 1986 lauteten die Artikel 11 und 19 § 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen folgendermaßen:

(Artikel 11:) « Innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten von Regionen und Gemeinschaften können durch Dekrete die Verstöße gegen deren Bestimmungen unter Strafe gestellt und Strafen zur Ahndung dieser Verstöße gemäß Buch I des Strafgesetzbuches festgelegt werden, mit Ausnahme der in Artikel 7 dieses Gesetzbuches angeführten Verbrechenstrafen. »

(Artikel 19 § 1 Absatz 1:) « Das Dekret regelt die in den Artikeln 4 bis 11 genannten Bereiche, unbeschadet der Zuständigkeiten, die durch die Verfassung dem Gesetz vorbehalten werden. »

Aus dem vorgenannten Artikel 11 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 ist nicht zu schließen, daß der Sondergesetzgeber durch die Übertragung der Zuständigkeit auf die Regionen, strafrechtliche Bestimmungen zu verabschieden, ihnen stillschweigend die Zuständigkeit entzogen hätte, Steuererhöhungen einzuführen. Die letztgenannte Zuständigkeit fällt nicht in den Anwendungsbereich der Artikel 11 und 19 § 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 in der zum Zeitpunkt der Verabschiedung der beanstandeten Bestimmung im Jahre 1986 geltenden Fassung.

Die Tatsache, daß eine Ordnungs- oder Steuerbuße als strafrechtlich im Sinne von Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention bezeichnet wird, führt nicht dazu, daß diese Buße im Sinne der belgischen Gesetzgebung strafrechtlicher Art ist.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Artikel 47bis § 1 - in der vor dem Abänderungsdekret vom 20. Dezember 1989 geltenden Fassung - des Dekrets der Flämischen Region vom 2. Juli 1981 über die Abfallwirtschaft verstößt weder gegen die Artikel 11 und 19 § 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980, noch gegen Artikel 110 § 2 der Verfassung, in der zum Zeitpunkt der Annahme der fraglichen Bestimmung geltenden Fassung.

Verkündet in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 2. März 1995, durch die vorgenannte Besetzung, in der der Richter E. Cerexhe bei der Urteilsverkündung gemäß Artikel 110 des vorgenannten Gesetzes durch den Richter R. Henneuse vertreten wird.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) L. Potoms

(gez.) L. De Grève