

Geschäftsverzeichnissnr. 2301
Urteil Nr. 170/2002 vom 27. November 2002

URTEILSAUSZUG

In Sachen: Präjudizielle Fragen in bezug auf Artikel 158 des Dekrets der Flämischen Region vom 18. Mai 1999 über die Organisation der Raumordnung, gestellt vom Strafgericht Gent.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden A. Arts und M. Melchior, und den Richtern L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe und E. Derycke, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden A. Arts,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. *Gegenstand der präjudiziellen Fragen*

In seinem Urteil vom 3. Dezember 2001 in Sachen der Staatsanwaltschaft gegen J. T'Jollyn und andere, dessen Ausfertigung am 12. Dezember 2001 in der Kanzlei des Schiedshofes eingegangen ist, hat das Strafgericht Gent folgende präjudizielle Fragen gestellt:

« 1. Verstößt Artikel 158 des Dekrets vom 18. Mai 1999 über die Organisation der Raumordnung gegen die durch die Verfassung oder kraft derselben zur Bestimmung der jeweiligen Zuständigkeit von Staat, Gemeinschaften und Regionen festgelegten Vorschriften, indem er einen Vergleich einführt, der die öffentliche Klage ohne Intervention der Staatsanwaltschaft einstellt?

2. Verstößt Artikel 158 des Dekrets vom 18. Mai 1999 über die Organisation der Raumordnung gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, indem er das Einstellen der öffentlichen Klage gegen Zahlung einer Geldsumme nur demjenigen gewährt, der eine regularisierende Baugenehmigung bekommt, und nicht denjenigen, die eine städtebauliche Straftat begingen durch die Durchführung von Arbeiten, wofür raumordnungsmäßig eine Baugenehmigung bekommen werden könnte, wofür aber aufgrund des freien Ermessens der Behörden hinsichtlich der Vereinbarkeit der Arbeiten mit der guten Raumordnung keine Baugenehmigung abgegeben wird, und ebenfalls nicht denjenigen, die eine städtebauliche Straftat begingen, wofür keine Baugenehmigung abgegeben werden kann, die aber freiwillig zur Wiedergutmachung übergehen, und ebenfalls nicht denjenigen, die ohne Genehmigung ein umweltbelastendes Gewerbe betreiben, die aber im nachhinein eine Umweltgenehmigung bekommen? »

(...)

IV. *In rechtlicher Beziehung*

(...)

B.1.1. Die Angeschuldigten vor dem Verweisungsrichter machen geltend, daß in Anbetracht des Zustandekommens eines definitiven Vergleichs die öffentliche Klage verfallen sei, so daß der Verweisungsrichter mit den präjudiziellen Fragen seine Befugnis überschritten habe. Des weiteren sind sie der Meinung, daß aufgrund der Abänderung der beanstandeten Bestimmung durch Artikel 4 des Dekrets der Flämischen Region vom 8. März 2002 die Frage gegenstandslos sei.

B.1.2. Normalerweise ist es Aufgabe des Verweisungsrichters zu bestimmen, welche Rechtsvorschrift auf eine vor ihm anhängige Rechtssache anwendbar ist, und zu entscheiden, ob bezüglich dieser Norm dem Hof eine Frage vorgelegt werden muß. Die Parteien vor dem Hof können die Anwendung von Artikel 26 § 2 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 durch die Rechtsprechungsorgane nicht beanstanden.

Der Hof untersucht die Verfassungsmäßigkeit der beanstandeten Bestimmung in ihrer im Verweisungsurteil zitierten Fassung. Bei der Beantwortung der vorgelegten Fragen braucht der Hof die durch Artikel 4 des Dekrets der Flämischen Region vom 8. März 2002 erfolgten Abänderungen nicht zu berücksichtigen.

Die Einreden werden zurückgewiesen.

B.2.1. Die präjudiziellen Fragen beziehen sich auf Artikel 158 des Dekrets der Flämischen Region vom 18. Mai 1999 über die Organisation der Raumordnung in der durch Artikel 35 des Dekrets der Flämischen Region vom 26. April 2000 abgeänderten Fassung; dieser Artikel lautet:

« § 1. Wenn die in Artikel 146 genannte Straftat nicht in der Ausführung von Arbeiten oder in der Durchführung oder Fortsetzung von Handlungen oder Änderungen, die einen Verstoß gegen die räumlichen Ausführungspläne oder Raumordnungspläne oder gegen die Durchführung von kraft dieses Dekrets festgelegten Verordnungen oder gegen die Vorschriften einer Parzellierungsgenehmigung darstellen, besteht, und wenn diese Arbeiten, Handlungen und Änderungen für die Erteilung der erforderlichen Genehmigung in Frage kommen, dann kann der Städtebauinspektor mit dem Einverständnis der genehmigungserteilenden Behörde einen Vergleich mit dem Zuwiderhandelnden schließen, vorausgesetzt dieser zahlt eine Geldsumme, im folgenden Vergleichssumme genannt, und beantragt eine Regularisierungsgenehmigung.

Die Regularisierungsgenehmigung muß innerhalb einer Frist von sechs Monaten, nachdem ein Vergleich vorgeschlagen wurde, beantragt werden.

Der Vergleich wird erst dann endgültig, wenn der Zuwiderhandelnde die in Artikel 159 vorgesehene Regularisierungsgenehmigung erhalten hat und die Vergleichssumme gezahlt hat.

Der endgültiggewordene Vergleich führt dazu, daß die öffentliche Klage eingestellt wird und das Recht der Behörde auf Wiederherstellung verfällt.

§ 2. Die Flämische Regierung legt sowohl den Betrag der Vergleichssumme als auch die Art und Weise sowie die Modalitäten der Zahlung der Vergleichssumme fest.

Der Rechnungsführer des Grundstücksfonds informiert den Städtebauinspektor unverzüglich über die erfolgte Zahlung. Dieser Beamte stellt dann unter der Voraussetzung, daß die Regularisierungsgenehmigung beantragt wurde und gemäß § 1 erteilt werden kann, eine Bescheinigung aus, in der die Zahlung der Vergleichssumme und der Antrag auf Regularisierungsgenehmigung bestätigt werden; diese Bescheinigung übermittelt er dem Zuwiderhandelnden, der genehmigungserteilenden Behörde und dem Prokurator des Königs.

Der Städtebauinspektor teilt ihnen auch unverzüglich mit, wenn der Vergleich abgelehnt wurde oder die in § 1 vorgesehene Frist abgelaufen ist. Eine Abschrift der Bescheinigung wird ebenfalls an den in Artikel 160 genannten Hypothekenbewahrer geschickt. »

B.2.2. Damit der beanstandeten Bestimmung zufolge ein Vergleich geschlossen werden kann, müssen einige Voraussetzungen erfüllt sein. Erstens: die Straftat darf keinen Verstoß darstellen gegen die räumlichen Ausführungspläne oder Raumordnungspläne oder gegen die zur Durchführung des betreffenden Dekrets getroffenen Verordnungen oder gegen eine Parzellierungsgenehmigung, und die Arbeiten, Handlungen oder Änderungen müssen für eine Genehmigung in Frage kommen. Zweitens: die genehmigungserteilende Behörde muß mit dem Vergleich einverstanden sein. Drittens: der Zuwiderhandelnde muß eine Geldsumme bezahlen. Viertens: er muß innerhalb von sechs Monaten, nachdem ein Vergleich vorgeschlagen wurde, eine Regularisierungsgenehmigung beantragen (Artikel 158 § 1 Absätze 1 und 2).

Die Initiative zu einem Vergleich liegt ausschließlich beim Städtebauinspektor. Der Vergleich besteht darin, einerseits eine Regularisierungsgenehmigung zu beantragen und andererseits innerhalb der vom Städtebauinspektor festgelegten Frist eine Vergleichssumme zu zahlen. Die Flämische Regierung legt sowohl den Betrag der Vergleichssumme fest als auch die Art und Weise sowie die Modalitäten der Zahlung (Artikel 158 § 2 Absatz 1 und Artikel 6 § 2 des Erlasses der Flämischen Regierung vom 5. Mai 2000 über die Vergleichssummen bezüglich der Raumordnung).

Sobald die Vergleichssumme gezahlt worden ist und die Regularisierungsgenehmigung beantragt worden ist, stellt der Städtebauinspektor eine Bescheinigung aus, die für den Erhalt der Regularisierungsgenehmigung erforderlich ist. In dieser Bescheinigung bestätigt er die Zahlung der Vergleichssumme und den Antrag auf die Regularisierungsgenehmigung. Er übermittelt diese Bescheinigung dem Zuwiderhandelnden, der genehmigungserteilenden Behörde und dem Prokurator des Königs (Artikel 158 § 2 Absatz 2).

Wenn die in Artikel 158 § 1 vorgesehenen Voraussetzungen erfüllt sind und die in Artikel 158 § 2 vorgesehene Bescheinigung ausgestellt worden ist, kann eine Genehmigung entsprechend dem im Dekret vorgesehenen Genehmigungsverfahren erteilt werden. Ohne vorhergehende Zahlung der Vergleichssumme kann diese Genehmigung allerdings nicht erteilt werden.

Der Vergleich wird erst dann endgültig, wenn der Zuwiderhandelnde die Regularisierungsgenehmigung erhalten und die Vergleichssumme gezahlt hat (Artikel 158 § 1 Absatz 3). Wenn der Vergleich endgültig geworden ist, wird die öffentliche Klage eingestellt und verfällt das Recht der Behörde auf Wiederherstellung (Artikel 158 § 1 Absatz 4). Wenn die Regularisierung verweigert wird, dann wird die Vergleichssumme unverzüglich zurückgezahlt (Artikel 159 Absatz 2).

B.3.1. In der ersten präjudiziellen Frage wird der Hof gebeten zu urteilen, ob die beanstandete Bestimmung gegen die zuständigkeitsverteilenden Vorschriften verstößt, insoweit der Vergleich dazu führt, daß die Klage ohne Intervention der Staatsanwaltschaft verfällt.

In der zweiten präjudiziellen Frage wird der Hof gebeten zu untersuchen, ob gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstoßen wird, indem die beanstandete Bestimmung vorsieht, daß die Regelung, eine Strafverfolgung gegen Zahlung einer Geldsumme einstellen zu lassen, nur jenen zugute kommt, die eine regularisierende Baugenehmigung erhalten, und nicht bestimmten anderen Personen.

B.3.2. Die Untersuchung der Übereinstimmung einer Gesetzesnorm mit den zuständigkeitsverteilenden Vorschriften muß der Untersuchung ihrer Vereinbarkeit mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung vorangehen.

In Hinsicht auf den Verstoß gegen die zuständigkeitsverteilenden Vorschriften

B.4. Der Hof muß untersuchen, ob die Regionen zuständig sind festzulegen, daß der Städtebauinspektor bei einer vorliegenden Straftat gegen die Raumordnung dem Zuwiderhandelnden einen Vergleich vorschlagen kann, der dazu führt, daß die öffentliche Klage ohne Intervention der Staatsanwaltschaft eingestellt wird, und wobei der Vergleich zustande kommen kann, solange der Richter kein Urteil verkündet hat.

B.5.1. Kraft Artikel 6 § 1 I Nr. 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen sind die Regionen zuständig für Städtebau und Raumordnung.

Insoweit sie nicht anders verfügt haben, haben der Verfassungsgeber und der Sondergesetzgeber den Gemeinschaften und den Regionen die vollständige Zuständigkeit zum Erlassen von Vorschriften zugewiesen, die den ihnen zugewiesenen Angelegenheiten eigen sind. Vorbehaltlich anderslautender Bestimmungen hat der Sondergesetzgeber die ganze Politik bezüglich der durch ihn zugewiesenen Angelegenheiten den Gemeinschaften und Regionen übertragen.

B.5.2. Laut Artikel 11 desselben Sondergesetzes können die Dekrete die Nichteinhaltung ihrer Bestimmungen unter Strafe stellen und die Strafen wegen dieser Nichteinhaltung festlegen. Der Dekretgeber ist allerdings grundsätzlich nicht für die Regelung der Form der Verfolgung zuständig; diese wird durch Artikel 12 Absatz 2 der Verfassung dem föderalen Gesetzgeber vorbehalten.

Das Sondergesetz hat dem Dekretgeber, was die ihm zugewiesenen Angelegenheiten angeht, eine strafrechtliche Zuständigkeit eingeräumt. Es gibt ihm somit die Möglichkeit, in diesen Angelegenheiten zu entscheiden, daß ein Verhalten die öffentliche Ordnung stört.

B.6.1. Die Befugnis des Dekretgebers, bestimmte Handlungen unter Strafe zu stellen, impliziert die Befugnis, über den Schweregrad der Störung der öffentlichen Ordnung zu urteilen.

Ebenso, wie der Dekretgeber urteilen kann, daß die Mißachtung einer durch ihn erlassenen Bestimmung als Verbrechen, Vergehen oder Übertretung qualifiziert wird, ist er auch befugt zu urteilen, daß die Mißachtung bestimmter Vorschriften als dermaßen relativ zu bewerten ist, daß, obwohl es sich im wesentlichen um eine mit Besserungsstrafen belegte Straftat handelt, eine solche Strafe nicht angezeigt ist und einer administrativen Regelung der öffentlichen Klage der Vorzug zu geben ist, wenn die durch ihn festgelegten Voraussetzungen erfüllt sind.

B.6.2. Obwohl der in der beanstandeten Bestimmung vorgesehene Vergleich eigentlich keine strafrechtliche Sanktion ist, handelt es sich dabei um eine Sanktion, die auf Vorbeugung und Bestrafung gesetzwidrigen Verhaltens abzielt. Wenn der Vergleich endgültig geworden ist, hat das zur Folge, daß keine Strafe mehr angewandt werden kann. Wenn der Zuwiderhandelnde nicht auf den Vergleich eingeht oder seine Voraussetzungen nicht erfüllt, bleibt die öffentliche Klage aufrechterhalten.

B.6.3. Indem der Dekretgeber so die Möglichkeit eines Vergleichs vorsieht, bestimmt er aufgrund der in Artikel 11 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 vorgesehenen Ermächtigung einen Aspekt der « durch Gesetz bestimmten Fälle » im Sinne von Artikel 12 Absatz 2 der Verfassung, in denen Strafverfolgungen eingeleitet werden können. Auf diese Weise regelt der Dekretgeber nicht die Form der Verfolgung im Sinne dieser Bestimmung.

B.7. Die erste präjudizielle Frage muß verneinend beantwortet werden.

In Hinsicht auf den Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz

B.8. In der zweiten präjudiziellen Frage wird der Hof gebeten zu untersuchen, ob die beanstandete Bestimmung gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstößt, indem sie die Einstellung der öffentlichen Klage gegen Zahlung einer Geldsumme nur demjenigen gewährt, der eine regularisierende Baugenehmigung erhält,

- und nicht den Personen, die eine städtebauliche Straftat begingen durch die Durchführung von Arbeiten, wofür raumordnungsmäßig eine Baugenehmigung bekommen

werden könnte, wofür aber aufgrund des freien Ermessens der Behörden hinsichtlich der Vereinbarkeit der Arbeiten mit der guten Raumordnung keine Baugenehmigung abgegeben wird (erster Vergleich),

- und ebenfalls nicht denjenigen, die eine städtebauliche Straftat begingen, wofür « keine Baugenehmigung abgegeben werden kann », die aber freiwillig zur Wiedergutmachung übergehen (zweiter Vergleich),

- und ebenfalls nicht denjenigen, die ohne Genehmigung ein umweltbelastendes Gewerbe betreiben, die aber im nachhinein eine Umweltgenehmigung bekommen (dritter Vergleich).

B.9.1. Insoweit sich der erste Vergleich auf die Kategorie von Zuwiderhandelnden bezieht, die zwar raumordnungsmäßig für eine Genehmigung in Betracht kommen könnten, diese aber nicht erhalten, weil die genehmigungserteilende Behörde urteilt, daß die Arbeiten mit der guten Raumordnung nicht vereinbar sind, kritisiert er in Wirklichkeit eine der Anwendungsvoraussetzungen der beanstandeten Bestimmung, nämlich den Umstand, daß der Vergleich nur mit der Zustimmung der genehmigungserteilenden Behörde getroffen werden kann. Letztgenannter obliegt jedoch keine einzige Verpflichtung, einen Vergleich zu schließen; ihr Urteil richtet sich nach den Erfordernissen der guten Raumordnung.

Hinsichtlich der Zielsetzung der beanstandeten Bestimmung, die in der Bestrafung von Verstößen besteht, die nur relativ schwerwiegender Art sind und für die eine Besserungsstrafe unverhältnismäßig wäre (siehe: Vorarbeiten zur früheren Regelung im Gesetz vom 22. Dezember 1970, *Parl. Dok.*, Senat, 1968-1969, Nr. 559/1, S. 52), ist es sachdienlich, die Beurteilung hinsichtlich der Vereinbarkeit mit der guten Raumordnung der genehmigungserteilenden Behörde vorzubehalten. Dabei ist es nicht unvernünftig, daß, wenn diese Behörde ihre Zustimmung nicht erteilt, der Vergleich verweigert wird und andere Wiedergutmachungsmaßnahmen verlangt werden.

B.9.2. Der Behandlungsunterschied zwischen den im zweiten Vergleich genannten Personenkategorien beruht auf einem objektiven Kriterium, nämlich der Möglichkeit bzw. Unmöglichkeit zur Regularisierung der Straftat.

Hinsichtlich der in B.9.1 angegebenen Zielsetzung ist es sachdienlich, allein die Arbeiten, Handlungen und Änderungen in Betracht zu ziehen, die für eine Genehmigung in Frage kommen, weil sie nicht unvereinbar sind mit den Vorschriften der räumlichen Ausführungspläne oder Raumordnungspläne, der Parzellierungsgenehmigungen oder anderer Genehmigungen.

Die beanstandete Bestimmung kann ebensowenig als unverhältnismäßig angesehen werden. Der Dekretgeber konnte nämlich urteilen, daß derjenige, der Arbeiten durchgeführt hat, für die keine Baugenehmigung erteilt werden kann und die dem Gemeinwohl abträglich sind, bestraft werden muß, auch wenn er freiwillig die schädlichen Folgen dieser Arbeiten abgestellt hat.

B.9.3. Drittens wird der Hof in der zweiten präjudiziellen Frage gebeten, Personenkategorien miteinander zu vergleichen, die hinsichtlich der Artikel 10 und 11 der Verfassung nicht hinreichend miteinander vergleichbar sind, nämlich einerseits jene, die eine in Artikel 146 des Dekrets vom 18. Mai 1999 genannte Straftat begangen haben, mit andererseits jenen, die in Unvereinbarkeit mit dem Umweltgenehmigungsdekret vom 28. Juni 1985 ein umweltbelastendes Gewerbe betreiben, im nachhinein aber eine Umweltgenehmigung erhalten.

B.10. Die zweite präjudizielle Frage muß hinsichtlich all ihrer Teile verneinend beantwortet werden.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Artikel 158 des Dekrets der Flämischen Region vom 18. Mai 1999 über die Organisation der Raumordnung verstößt in der durch Artikel 35 des Dekrets der Flämischen Region vom 26. April 2000 abgeänderten Fassung weder gegen die zur Bestimmung der jeweiligen Zuständigkeit von Staat, Gemeinschaften und Regionen festgelegten Vorschriften noch gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

Verkündet in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 27. November 2002.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) A. Arts