

ÜBERSETZUNG

Geschäftsverzeichnisnr. 2574
Urteil Nr. 125/2003 vom 24. September 2003

URTEILSAUSZUG

In Sachen: Präjudizielle Frage in bezug auf Artikel 74/4*bis* des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern, gestellt vom Gericht erster Instanz Antwerpen.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden A. Arts und M. Melchior, und den Richtern L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman 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 Frage und Verfahren

In seinem Urteil vom 12. November 2002 in Sachen der Gesellschaft ausländischen Rechts Alfa Marine Group Ltd und der Manta Agencies AG gegen den Belgischen Staat, dessen Ausfertigung am 25. November 2002 in der Kanzlei des Schiedshofes eingegangen ist, hat das Gericht erster Instanz Antwerpen folgende präjudizielle Frage gestellt:

« Verstößt Artikel 74/4bis des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern, eingefügt durch das Gesetz vom 8. März 1995, gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und in Verbindung mit den allgemeinen Rechtsgrundsätzen (wie dem Vernünftighkeits- und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz),

a) soweit dem beklagten Transportunternehmen der Zugang zu einem belgischen Rechtsprechungsorgan versagt wird, das über ausreichende Rechtsprechungsbefugnis zur uneingeschränkten tatsächlichen richterlichen Prüfung der Angelegenheit und der Entscheidung, mit der die Verwaltungsbehörde dem beklagten Transportunternehmen eine administrative Geldstrafe auferlegt, verfügt;

b) soweit Personen, denen kraft des genannten Artikels 74/4bis eine administrative Geldstrafe auferlegt wird, eine tatsächliche und vollständige richterliche Prüfung versagt wird, durch die es dem Richter ermöglicht wird, angesichts dieser Geldstrafe einerseits mildernde Umstände zu berücksichtigen und andererseits den Betrag der Geldstrafe der Schwere des begangenen Verstoßes anzupassen? »

(...)

III. In rechtlicher Beziehung

(...)

B.1. Der Hof wird bezüglich der Vereinbarkeit von Artikel 74/4bis des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern, eingefügt durch das Gesetz vom 8. März 1995, mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit gewissen Rechtsgrundsätzen, darunter der Vernünftighkeitsgrundsatz und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, befragt, insofern eine beim Gericht erster Instanz gegen die Entscheidung, eine in dieser Bestimmung erwähnte administrative Geldstrafe aufzuerlegen, eingereichte Klage nicht eine Klage der vollen Gerichtsbarkeit wäre und der Richter bei der Prüfung dieser Klage weder mildernde Umstände

berücksichtigen noch die Höhe der Geldstrafe entsprechend der Schwere der begangenen Gesetzesübertretung anpassen dürfte.

B.2. Die fragliche Bestimmung lautet folgendermaßen:

« § 1. Mit einer administrativen Geldstrafe von 3.750 EUR, die vom Minister oder von seinem Beauftragten auferlegt wird, kann bestraft werden:

1. der öffentlich- oder privatrechtliche Lufttransportunternehmer für jeden Passagier, den er nach Belgien befördert und der die in Artikel 2 vorgesehenen Dokumente nicht besitzt,

2. der öffentlich- oder privatrechtliche Seetransportunternehmer für jeden Passagier, den er nach Belgien befördert und der die in Artikel 2 vorgesehenen Dokumente nicht besitzt,

3. der öffentlich- oder privatrechtliche Transportunternehmer, der internationale Personenbeförderung per Autobus, Reisebus oder Kleinbus betreibt - mit Ausnahme des Grenzverkehrs - für jeden Passagier, den er nach Belgien befördert und der die in Artikel 2 vorgesehenen Dokumente nicht besitzt,

4. der öffentlich- oder privatrechtliche Lufttransportunternehmer für jeden Passagier, den er anlässlich einer Fahrt in ein Drittland nach Belgien befördert und der die für die Durchreise durch Belgien über die Flughafenzone oder für die Einreise in dieses Drittland erforderlichen Dokumente nicht besitzt,

5. der öffentlich- oder privatrechtliche Seetransportunternehmer für jeden Passagier, den er anlässlich einer Fahrt in ein Drittland nach Belgien befördert und der die für die Einreise in dieses Drittland erforderlichen Dokumente nicht besitzt,

6. der öffentlich- oder privatrechtliche Transportunternehmer, der internationale Personenbeförderung per Autobus, Reisebus oder Kleinbus betreibt - mit Ausnahme des Grenzverkehrs - für jeden Passagier, den er anlässlich einer Fahrt in ein Drittland nach Belgien befördert und der die für die Durchreise durch Belgien oder für die Einreise in dieses Drittland erforderlichen Dokumente nicht besitzt.

Die administrative Geldstrafe kann gemäß einem Vereinbarungsprotokoll, das vorher vom Transportunternehmer und vom Minister oder von seinem Beauftragten unterzeichnet wurde, herabgesetzt werden.

Der Minister oder sein Beauftragter bestimmt den Betrag der administrativen Geldstrafe im Protokoll, durch das der Verstoß festgestellt wird.

Der Beschluß, durch den eine administrative Geldstrafe auferlegt wird, ist ungeachtet jeglichen Widerspruchs sofort vollstreckbar.

Juristische Personen haften zivilrechtlich für die Bezahlung der administrativen Geldstrafe, die ihren Verwaltern, ihren Mitgliedern des leitenden und ausführenden Personals, ihren Angestellten oder Beauftragten auferlegt wird.

§ 2. Der Betrag der administrativen Geldstrafe wird zurückerstattet, wenn der Minister oder sein Beauftragter dem Ausländer, der die in Artikel 2 vorgesehenen Dokumente nicht besitzt und an der Grenze die Anerkennung als Flüchtling beantragt hat, die Einreise ins Staatsgebiet erlaubt.

Der Betrag der administrativen Geldstrafe wird ebenfalls zurückerstattet, wenn der Generalkommissar für Flüchtlinge und Staatenlose gemäß Artikel 63/3 beschließt, daß es dem Betreffenden vorübergehend erlaubt ist, als Asylbewerber ins Königreich einzureisen.

§ 3. Wenn der Transportunternehmer oder sein Vertreter es unterläßt, die administrative Geldstrafe sofort zu bezahlen oder zu hinterlegen, kann der Minister oder sein Beauftragter beschließen, daß das zur Beförderung gebrauchte Verkehrsmittel oder ein anderes Verkehrsmittel, das demselben Transportunternehmer gehört, in Verwahrung genommen wird.

Kosten und Risiken der Verwahrung des Verkehrsmittels gehen zu Lasten des Transportunternehmers.

§ 4. Das Verkehrsmittel bleibt in Verwahrung, bis

1. der Transportunternehmer oder sein Vertreter die administrative Geldstrafe bezahlt,
2. der Transportunternehmer oder sein Vertreter den Betrag der administrative Geldstrafe bei der Hinterlegungs- und Konsignationskasse hinterlegt,
3. das Gericht erster Instanz entscheidet, daß die administrative Geldstrafe nicht geschuldet wird,
4. der Minister oder sein Beauftragter die Erlaubnis zur Freigabe des beschlagnahmten Verkehrsmittels erteilt, so daß es weiterfahren beziehungsweise -fliegen kann.

§ 5. Der Transportunternehmer, der den Beschluß des Ministers oder seines Beauftragten anfechtet [zu lesen ist: anfißt], legt bei Strafe des Verfalls binnen einer Frist von einem Monat nach der Notifizierung des Beschlusses durch Einreichen eines Antrags Einspruch beim Gericht erster Instanz ein.

Wenn das Gericht erster Instanz den Einspruch des Transportunternehmers für zulässig und begründet erklärt, wird der bezahlte oder hinterlegte Betrag zurückerstattet oder das beschlagnahmte Verkehrsmittel freigegeben, so daß es weiterfahren beziehungsweise -fliegen kann.

Das Gericht erster Instanz muß binnen einem Monat nach Einreichen des im ersten Absatz erwähnten Antrags entscheiden.

Der Text des ersten Absatzes wird im Beschluß aufgenommen, durch den eine administrative Geldstrafe auferlegt wird.

§ 6. Wenn der Transportunternehmer es unterläßt, die Geldstrafe zu bezahlen, wird der Beschluß des zuständigen Beamten oder der rechtskräftige Beschluß des Gerichts erster Instanz der Mehrwertsteuer-, Registrierungs- und Domänenverwaltung mitgeteilt zwecks Beitreibung des Betrags der administrativen Geldstrafe.

§ 7. Wenn der Transportunternehmer oder sein Vertreter den Betrag der administrativen Geldstrafe bei der Hinterlegungs- und Konsignationskasse hinterlegt hat und er binnen obenerwähnter Frist keinen Einspruch beim Gericht erster Instanz eingelegt hat, kommt der hinterlegte Betrag dem Staat zu. »

B.3. Gemäß den Vorarbeiten zur fraglichen Bestimmung bezweckt die administrative Geldstrafe,

« zunächst die Transportunternehmen zu veranlassen, eine gewisse Leistung zu erbringen, die darin besteht, die Dokumente der Fahrgäste tatsächlich zu prüfen. Diese Geldstrafe bezweckt also an erster Stelle eine vorbeugende Wirkung; der Umstand, daß die Transportunternehmen Gefahr laufen, für ihre Unterlassungen bezahlen zu müssen, soll sie veranlassen, die notwendigen Vorkehrungen zu ergreifen, damit Fahrgäste, die nicht die erforderlichen Dokumente besitzen, nicht zu ihrem Bestimmungsort in Belgien transportiert werden » (*Parl. Dok.*, Senat, 1994-1995, Nr. 1272/1, SS. 6-7).

B.4. Die in der fraglichen Bestimmung vorgesehene administrative Geldstrafe dient dazu, Gesetzesübertretungen von Transportunternehmen, die die gesetzlich vorgeschriebenen Pflichten nicht einhalten, zu verhindern und zu bestrafen. Sie ist folglich im wesentlichen repressiver Art und hat die Beschaffenheit einer strafrechtlichen Bestimmung im Sinne von Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

B.5. Es obliegt dem Gesetzgeber zu beurteilen, ob die Verwaltung und der Richter zur Strenge gezwungen werden müssen, wenn eine Gesetzesübertretung dem Gemeinwohl besonders schadet. Wenn er jedoch der Auffassung ist, es der Verwaltung erlauben zu müssen, die Höhe der Strafe anzupassen, darf nichts von dem, was dem Ermessen der Verwaltung unterliegt, der Kontrolle durch einen Richter entgehen.

B.6. Aus den Vorarbeiten zur fraglichen Bestimmung geht hervor, daß ein Richter bei der Prüfung einer Klage gegen die Entscheidung zur Auferlegung einer administrativen Geldstrafe nicht prüfen kann, ob den Transportunternehmer eine Schuld trifft, weil die administrative Geldstrafe gesetzlich zu zahlen wäre, sobald ein Ausländer ohne gültige Reisedokumente nach Belgien gebracht wurde (*Parl. Dok.*, Senat, 1994-1995, Nr. 1272/2, S. 11). Dies widerspricht dem allgemeinen Grundsatz, wonach der Richter immer in der Lage sein muß zu prüfen, ob jemanden

irgendeine Schuld trifft, das heißt im vorliegenden Fall zu prüfen, ob der Transportunternehmer die erforderlichen Maßnahmen ergriffen hat oder nicht, um zu verhindern, daß solche Fahrgäste ohne gültige Reisedokumente ins Land gebracht werden.

B.7. Aus der Verwendung des Begriffs « kann », sowohl in der Präambel zu Absatz 1 als auch in Absatz 2 von Paragraph 1 der fraglichen Bestimmung geht hervor, daß der Minister oder sein Stellvertreter eine - wenn auch begrenzte - Ermessensbefugnis besitzt, nämlich entweder die administrative Geldstrafe nicht aufzuerlegen - weil beispielsweise den Transportunternehmen keine Schuld trifft - oder den vom Gesetzgeber festgelegten unveränderlichen Pauschalbetrag der administrativen Geldstrafe aufzuerlegen.

B.8. Unter Berücksichtigung des Umstandes, daß die Höhe der betreffenden administrativen Geldstrafe nicht unverhältnismäßig ist und unter Berücksichtigung der Darlegungen in B.5 und in B.7 muß ein Richter, der mit einem Einspruch gegen eine Entscheidung, mit der einem Transportunternehmer eine administrative Geldstrafe auferlegt wurde, befaßt ist, prüfen können, ob die Entscheidung des Ministers oder seines Beauftragten rechtlich und faktisch gerechtfertigt ist und insbesondere, ob dem Transportunternehmer irgendein Fehler angelastet werden kann. Der Richter muß also innerhalb der gleichen Ermessensgrenzen wie der Minister oder dessen Stellvertreter die administrative Geldstrafe bestätigen oder nicht, ohne deren Höhe anpassen zu können.

In dieser Auslegung ist die fragliche Bestimmung nicht unvereinbar mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

B.9. Der Hof muß sich noch zu der Frage äußern, ob gegen die obengenannten Bestimmungen verstoßen wird, indem das Gericht erster Instanz - im Unterschied zum Strafgericht zur Festsetzung der in Artikel 74/2 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 vorgesehenen strafrechtlichen Sanktionen - weder mildernde Umstände der mit einer administrativen Geldstrafe geahndeten Handlungen berücksichtigen, noch auf dieser Grundlage die Höhe der administrativen Geldstrafe anpassen kann.

B.10. In Anbetracht der Erwägungen, die zu der Antwort auf den ersten Teil der präjudiziellen Frage geführt haben, ist ebenfalls deren zweiter Teil verneinend zu beantworten.

B.11. Die Berücksichtigung des Vernünftigekeitsgrundsatzes und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes führt nicht zu einer anderen Schlußfolgerung.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Vorbehaltlich der in B.8 erwähnten Auslegung verstößt Artikel 74/4*bis* des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Verkündet in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 24. September 2003.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) A. Arts