

ÜBERSETZUNG

Geschäftsverzeichnisnr. 6295
Entscheid Nr. 159/2016 vom 14. Dezember 2016

ENTSCHEIDSAUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf Artikel 23^{duodecies} §§ 4 und 6 der Ordonnanz der Region Brüssel-Hauptstadt vom 17. Juli 2003 zur Einführung des Brüsseler Wohngesetzbuches, gestellt vom französischsprachigen Gericht erster Instanz Brüssel.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten J. Spreutels und E. De Groot, und den Richtern J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, P. Nihoul und R. Leysen, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschaut, unter dem Vorsitz des Präsidenten J. Spreutels,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren

In seinem Urteil vom 16. Oktober 2015 in Sachen Philippe Leysen gegen die Region Brüssel-Hauptstadt, dessen Ausfertigung am 12. November 2015 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat das französischsprachige Gericht erster Instanz Brüssel folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 23*duodecies* §§ 4 und 6 der Ordonnanz der Region Brüssel-Hauptstadt vom 17. Juli 2003 zur Einführung des Brüsseler Wohngesetzbuches (in der am 24. Dezember 2012 geltenden Fassung) gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, indem er es dem in der Berufungsinstanz entscheidenden Gericht nicht ermöglicht, mildernde Umstände anzunehmen und die administrative Geldbuße herabzusetzen? ».

(...)

III. Rechtliche Würdigung

(...)

B.1.1. Die Vorabentscheidungsfrage bezieht sich auf Artikel 23*duodecies* §§ 4 und 6 der Ordonnanz der Region Brüssel-Hauptstadt vom 17. Juli 2003 zur Einführung des Brüsseler Wohngesetzbuches. In der auf den vor dem vorlegenden Richter anhängigen Streitfall anwendbaren Fassung bestimmte dieser Artikel:

« § 1. Der Eigentümer, Nießbraucher, Erbbauberechtigte oder Erbpächter des Gebäudes, der ein als Wohnung für einen oder mehrere Haushalte bestimmtes Gebäude oder einen Teil davon leerstehen lässt im Sinne von Artikel 18 §§ 2 und 3 dieses Gesetzbuches, begeht einen verwaltungsrechtlichen Verstoß.

§ 2. Die Regierung richtet innerhalb des Ministeriums der Region Brüssel-Hauptstadt eine Dienststelle ein, die damit beauftragt ist, die Einhaltung dieses Kapitels zu überwachen. Unbeschadet des Artikels 135 des neuen Gemeindegesetzes sind ihre Bediensteten befugt, die Übertretungen im Sinne von § 1 zu ermitteln und durch Protokoll festzustellen, das bis zum Beweis des Gegenteils gilt. Sie tun dies aus eigener Initiative oder auf eine Klage des Bürgermeister- und Schöffenkollegiums oder von Vereinigungen hin, deren Ziel die Verteidigung des Rechtes auf Wohnung ist und die Rechtspersönlichkeit besitzen, vorausgesetzt, sie sind durch die Regierung nach den von ihr festgelegten Kriterien anerkannt. Sie können die Wohnung zwischen 8 und 20 Uhr besichtigen, nachdem den in § 1 erwähnten Personen per Einschreibebrief wenigstens eine Woche vor dem tatsächlichen Datum der Ortsbesichtigung eine vorherige Ankündigung zugesandt wurde.

Eine Abschrift des Protokolls zur Feststellung der Übertretung wird dem leitenden Beamten der Dienststelle übermittelt.

§ 3. Wenn eine solche Übertretung festgestellt wird, wird dem mutmaßlichen Urheber durch die in § 2 genannte Dienststelle eine Verwarnung zugesandt, in der er aufgefordert wird, ihr innerhalb von drei Monaten ein Ende zu setzen. Der Beweis der Einstellung der Übertretung kann durch alle Rechtsmittel erbracht werden.

Diese Verwarnung wird durch einen bei der Post aufgegebenen Einschreibebrief mit Rückschein notifiziert. Dieses Schreiben enthält folgende Angaben:

- a) die zur Last gelegte Tat und die übertretene Gesetzesbestimmung;
- b) die Frist, innerhalb deren die festgestellte Übertretung eingestellt werden muss;
- c) die verhängte Verwaltungssanktion;
- d) die Mitteilung, dass bei etwaiger Nichtzahlung der auferlegten Geldbuße die Wohnung öffentlich verkauft werden kann;
- e) die Angaben und eine Kurzbeschreibung der Rolle des Informationszentrums für das Wohnungswesen;
- f) eine Kurzbeschreibung der Mechanismen des Rechtes öffentlicher Verwaltung und der Übernahme der Verwaltung durch eine soziale Immobilienagentur im Sinne dieses Gesetzbuches.

§ 4. Die in § 1 vorgesehene Übertretung wird mit einer administrativen Geldbuße in Höhe von 500 EUR je laufenden Meter der längsten Fassade, multipliziert mit der Anzahl der Stockwerke, mit Ausnahme der nicht ausgebauten Untergeschosse und Speicher, geahndet.

Im Falle eines teilweise leerstehenden Gebäudes wird die Geldbuße berechnet, indem diejenige, die für das gesamte Gebäude geschuldet würde, durch die Zahl der Stockwerke, mit Ausnahme der nicht ausgebauten Untergeschosse und Speicher, geteilt und das Ergebnis mit der Anzahl leerstehender Stockwerke multipliziert wird.

Jedes Jahr passt die Regierung die vorerwähnten Beträge dem Index an.

Sofern der Übertretende nicht beweist, dass der Leerstand unterbrochen wurde, wird der Betrag der Geldbuße mit der Anzahl Jahre multipliziert, in denen die Übertretung ab dem Datum des Protokolls der ersten Feststellung begangen wurde.

Die administrative Geldbuße wird auferlegt, nachdem der mutmaßliche Urheber durch den leitenden Beamten der in § 2 genannten Dienststelle die Möglichkeit erhalten hat, seine Verteidigungsmittel vorzubringen.

§ 5. Die administrative Geldbuße muss innerhalb von sechzig Tagen ab der Notifizierung der Entscheidung gezahlt werden, unbeschadet jeglicher Beschwerde.

Die Aufforderung zur Zahlung der administrativen Geldbuße verjährt fünf Jahre nach der Notifizierung der endgültigen Entscheidung. Die Verjährung wird auf die Weise und unter den Bedingungen unterbrochen, die in den Artikeln 2244 ff. des Zivilgesetzbuches vorgesehen sind.

Das Ministerium der Region Brüssel-Hauptstadt ist damit beauftragt, durch Zwangsbefehl den Betrag der administrativen Geldbuße einzutreiben, die dem Übertretenden durch Einschreibebrief mit Zahlungsaufforderung zugestellt wird.

Die Zahlung der administrativen Geldbuße wird durch eine gesetzliche Hypothek auf die Wohnung, die Gegenstand der Übertretung ist, zugunsten des Ministeriums der Region Brüssel-Hauptstadt garantiert. Diese Garantie erstreckt sich auf die Forderung, die sich aus dem Vorstrecken der Kosten für die Hypothekenformalitäten ergibt. Die Eintragung, die Erneuerung, die Herabsetzung und die vollständige oder teilweise Löschung erfolgen gemäß den Bestimmungen, die in der Hypothekengesetzgebung vorgesehen sind.

Wenn der Übertretende die Geldbuße nicht freiwillig zahlt, lässt das Ministerium der Region Brüssel-Hauptstadt die Wohnung, die Gegenstand der Übertretung ist, öffentlich verkaufen, und dies vorrangig vor allen anderen Maßnahmen der Zwangsvollstreckung.

§ 6. Durch Abgabe eines Antrags kann beim Gericht erster Instanz Beschwerde gegen die Entscheidung zur Auferlegung einer administrativen Geldbuße innerhalb von dreißig Tagen ab der Notifizierung der Entscheidung eingelegt werden.

Die Bestimmung von Absatz 1 wird in der Entscheidung, mit der die administrative Geldbuße auferlegt wird, angegeben.

Das Gericht muss innerhalb von drei Monaten nach der Hinterlegung des in Absatz 1 erwähnten Antrags entscheiden.

§ 7. Der Präsident des Gerichts erster Instanz, das wie im Eilverfahren urteilt, kann auf Antrag der Verwaltungsbehörden oder einer Vereinigung, deren Zweck die Verteidigung des Rechtes auf Wohnung ist und die Rechtspersönlichkeit besitzt, vorausgesetzt, sie wurde durch die Regierung nach den von ihr festgelegten Kriterien anerkannt, anordnen, dass der Eigentümer, Nießbraucher, Erbbauberechtigte oder Erbpächter der Wohnung alle sachdienlichen Maßnahmen ergreift, um deren Bewohnen innerhalb einer angemessenen Frist zu gewährleisten.

§ 8. Fünf Prozent des Aufkommens der Geldbußen fließen in den ‘ Fonds des Rechtes öffentlicher Verwaltung ’, der durch die Ordonnanz vom 20. Juli 2006 zur Abänderung der Ordonnanz vom 12. Dezember 1991 zur Schaffung von Haushaltsfonds eingerichtet wurde. Fünfundachtzig Prozent dieses Aufkommens werden der Gemeinde zurückerstattet, auf deren Gebiet sich die leerstehende Wohnung befindet, vorausgesetzt, sie hat leerstehende Wohnung ausdrücklich vom Anwendungsbereich ihrer Steuerverordnung über aufgegebene, unbewohnte oder nicht fertiggestellte Wohnungen ausgeschlossen. Sie verwendet die Einnahmen für ihre Wohnungspolitik ».

B.1.2. Der Gerichtshof wird gebeten, diese Bestimmung auf ihre Vereinbarkeit mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung hin zu prüfen, insofern sie es dem in der Berufungsinstanz entscheidenden Gericht nicht ermöglichen würde, mildernde Umstände anzunehmen und die administrative Geldbuße herabzusetzen.

B.2. Durch die Annahme der fraglichen Bestimmung wollte der Brüsseler Ordonnanzgeber Artikel 23 der Verfassung, der das Recht auf eine angemessene Wohnung garantiert, zur Anwendung bringen. Ausgehend von der Feststellung, dass die bestehenden Maßnahmen zur Bekämpfung des Leerstands von Wohnungen kein zufriedenstellendes Ergebnis erbrachten, so dass die Situation in Brüssel besorgniserregend erschien, hat der Ordonnanzgeber es als notwendig erachtet, eine Geldbuße einzuführen, « um dieses Phänomen einzudämmen » (*Parl. Dok.*, Parlament der Region Brüssel-Hauptstadt, 2007-2008, Nr. A-197/1, S. 4).

In den Erläuterungen zu dem Vorschlag, aus dem die fragliche Ordonnanz entstanden ist, heißt es unter anderem:

« Zweck der Sanktion ist es also, säumige Eigentümer zu veranlassen, ihr Gut wieder auf den Markt zu bringen, damit der Bestand an verfügbaren Wohnungen erhöht wird. Die Bestimmung soll also einer allgemeinen Vorbeugung dienen, indem die Eigentümer davon abgeschreckt werden, ihre Güter leerstehen zu lassen, und in dem sie veranlasst werden, sie wieder auf den Immobilienmarkt zu bringen » (ebenda, S. 6).

B.3.1. Der Gerichtshof hat geurteilt, dass dann, wenn der Täter für die gleiche Tat alternativ bestraft werden kann, das heißt, wenn er für die gleichen Taten entweder ans Korrektionalgericht verwiesen werden kann oder ihm eine administrative Geldbuße auferlegt werden kann, gegen die er Beschwerde vor einem Gericht einreichen kann, grundsätzlich ein Parallelismus zwischen den Maßnahmen zur Individualisierung der Strafe bestehen muss; wenn das Korrektionalgericht für die gleichen Taten eine geringere Geldbuße als das gesetzliche Mindestmaß wegen mildernder Umstände auferlegen kann (Artikel 85 des Strafgesetzbuches) oder wenn es einen Aufschub gewähren kann (Gesetz vom 29. Juni 1964), muss das Gericht, das mit der Beschwerde gegen den Beschluss zur Auferlegung einer Verwaltungssanktion befasst ist, grundsätzlich über die gleichen Möglichkeiten zur Individualisierung der Strafe verfügen.

B.3.2. Die Argumentation in B.3.1 kann jedoch in diesem Fall nicht übernommen werden, da der Tatbestand im Sinne von Artikel 23*duodecies* § 1 des Brüsseler Wohngesetzbuches, in der auf den vor dem vorlegenden Richter anhängigen Streitfall anwendbaren Fassung, keinen strafrechtlichen Verstoß darstellt und somit nicht vor dem Korrektionalgericht verfolgt werden kann.

B.4.1. Die administrative Geldbuße im Sinne der fraglichen Bestimmung beträgt 500 Euro je laufenden Meter der längsten Fassade des leerstehenden Gebäudes, multipliziert mit der Anzahl leerstehender Stockwerke, mit Ausnahme der nicht ausgebauten Untergeschosse und Speicher. Sie kann außerdem mit der Anzahl Jahre des Leerstands ab der

ersten Feststellung multipliziert werden. Sie hat eine Vorbeugungs- und Abschreckungsfunktion und weist einen überwiegend repressiven Charakter auf.

B.4.2. Die administrative Geldbuße ist strafrechtlicher Art im Sinne von Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Der Gerichtshof muss daher bei seiner Prüfung anhand der Artikel 10 und 11 der Verfassung die in diesem Artikel 6 enthaltenen Garantien berücksichtigen, insbesondere die Garantie, dass ein unabhängiger und unparteiischer Richter eine Kontrolle mit voller Rechtsprechungsbefugnis über die durch die zuständige Verwaltungsbehörde auferlegte Geldbuße ausüben kann.

B.5. Die in Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention enthaltenen Garantien erfordern es nicht, dass auf jede Person, der eine administrative Geldbuße auferlegt wird, die im Sinne dieser Bestimmung als eine strafrechtliche Sanktion eingestuft wird, die gleichen Maßnahmen zur Abmilderung der Strafe angewandt würden wie diejenigen, in deren Genuss Personen gelangen, denen eine im Sinne des innerstaatlichen Rechts als strafrechtlich eingestufte Sanktion auferlegt wird.

B.6. Wenn der Ordonnanzgeber den Standpunkt vertritt, dass bestimmte Verstöße gegen Gesetzesbestimmungen bestraft werden müssen, gehört es zu seiner Ermessensbefugnis, darüber zu entscheiden, ob es zweckmäßig ist, strafrechtliche Sanktionen *sensu stricto* oder Verwaltungssanktionen zu wählen. Die Entscheidung für die eine oder andere Kategorie von Sanktionen kann an sich nicht als diskriminierend betrachtet werden.

Von einer Diskriminierung könnte nur die Rede sein, wenn der Behandlungsunterschied, der sich aus dieser Entscheidung ergibt, eine unverhältnismäßige Einschränkung der Rechte der davon betroffenen Personen mit sich bringen würde.

B.7. Die Beurteilung der Schwere eines Fehlverhaltens und die Schwere, mit der dieses Fehlverhalten bestraft werden kann, gehören zur Ermessensbefugnis des Gesetzgebers. Er kann besonders schwere Strafen auferlegen in Angelegenheiten, in denen die Verstöße die Grundrechte der Einzelpersonen und die Interessen der Allgemeinheit schwer schädigen können.

Daher obliegt es dem Gesetzgeber, die Grenzen und die Beträge festzulegen, innerhalb deren die Ermessensbefugnis der Verwaltung und folglich diejenige des Gerichts ausgeübt werden muss. Der Gerichtshof könnte ein solches System nur ahnden, wenn es offensichtlich

unvernünftig wäre, insbesondere weil es auf unverhältnismäßige Weise den allgemeinen Grundsatz beeinträchtigen würde, wonach in Bezug auf Strafen nichts von dem, was zur Ermessensbefugnis der Verwaltung gehört, der richterlichen Kontrolle entgeht, oder das Recht auf Achtung des Eigentums, wenn im Gesetz ein unverhältnismäßiger Betrag vorgesehen ist und es keine Wahlmöglichkeit zwischen dieser Strafe als Höchststrafe und einer Mindeststrafe bietet.

Außer in solchen Fällen würde der Gerichtshof auf den Bereich übergreifen, der dem Gesetzgeber vorbehalten ist, wenn er bei der Frage nach der Rechtfertigung der Unterschiede, die zwischen zahlreichen Gesetzestexten, in denen strafrechtliche Sanktionen oder Verwaltungssanktionen vorgesehen sind, bestehen, seine Prüfung hinsichtlich des Strafmaßes und der Maßnahmen zu dessen Milderung nicht auf die Fälle beschränken würde, in denen die Entscheidung des Gesetzgebers derart inkohärent ist, dass sie zu einem offensichtlich unvernünftigen Behandlungsunterschied führt.

B.8. Wie der Gerichtshof in seinem Entscheid Nr. 91/2010 vom 29. Juli 2010 erkannt hat, ist der Betrag der Geldbuße angesichts der durchschnittlichen Fassadenbreite der für Wohnzwecke bestimmten Gebäude in der Region Brüssel-Hauptstadt nicht unangemessen hoch, weshalb die durch die fragliche Bestimmung verursachte Einmischung in das Recht auf Achtung des Eigentums verhältnismäßig und vernünftig gerechtfertigt ist (B.4.6.2.3 und B.4.6.3).

Daraus ergibt sich, dass die fragliche Bestimmung insofern, als sie es dem in der Berufungsinstanz entscheidenden Gericht nicht ermöglicht, mildernde Umstände anzunehmen, um die administrative Geldbuße herabzusetzen, nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstößt.

B.9. Die Vorabentscheidungsfrage ist verneinend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Artikel 23*duodecies* §§ 4 und 6 der Ordonnanz der Region Brüssel-Hauptstadt vom 17. Juli 2003 zur Einführung des Brüsseler Wohngesetzbuches in der am 24. Dezember 2012 anwendbaren Fassung verstößt nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, insofern er es dem in der Berufungsinstanz entscheidenden Gericht nicht ermöglicht, mildernde Umstände anzunehmen und die administrative Geldbuße herabzusetzen.

Erlassen in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 14. Dezember 2016.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) F. Meersschaut

(gez.) J. Spreutels