



Verfassungsgerichtshof

ÜBERSETZUNG
Entscheid Nr. 61/2022
vom 5. Mai 2022
Geschäftsverzeichnisnr. 7496
AUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfragen in Bezug auf die Artikel 29, 31 § 3, 45 Absatz 2 und 47 des Gesetzes vom 27. April 2018 « zur Festlegung von Ordnungsbestimmungen in Sachen Eisenbahn », gestellt vom Polizeigericht Hennegau, Abteilung Charleroi.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten P. Nihoul und L. Lavrysen, den Richtern T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters und E. Bribosia, und der emeritierten Richterin R. Leysen gemäß Artikel 60*bis* des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten P. Nihoul,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

I. Gegenstand der Vorabentscheidungsfragen und Verfahren

In seinem Urteil vom 5. Januar 2021, dessen Ausfertigung am 19. Januar 2021 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat das Polizeigericht Hennegau, Abteilung Charleroi, die fünf folgenden Vorabentscheidungsfragen gestellt, wobei die dritte, die vierte und die fünfte Frage vom Gerichtshof durch Anordnung vom 27. Januar 2021 umformuliert wurden:

« 1. Verstößt Artikel 31 § 3 des Gesetzes vom 27. April 2018 zur Festlegung von Ordnungsbestimmungen in Sachen Eisenbahn gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 6 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, insofern er die Anwendung einer auf 500 Euro erhöhten administrativen Geldbuße nicht vom Vorliegen einer vorherigen endgültigen administrativen Geldbuße, die also nicht mehr Gegenstand einer Beschwerde ist oder sein kann, abhängig macht?

2. Verstoßen die Artikel 29 und 47 des Gesetzes vom 27. April 2018 zur Festlegung von Ordnungsbestimmungen in Sachen Eisenbahn gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 6 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und

Grundfreiheiten, dahin ausgelegt, dass der Richter, der mit einer Beschwerde gegen eine Verwaltungssanktion befasst wurde, eine administrative Geldbuße nicht bis unter den gesetzlich festgelegten Betrag herabsetzen kann, um mildernden Umständen Rechnung zu tragen?

3. Verstößt Artikel 45 Absatz 2 des Gesetzes vom 27. April 2018 zur Festlegung von Ordnungsbestimmungen in Sachen Eisenbahn gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 6 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Artikel 16 der Verfassung, Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und/oder Artikel 4 Absatz 1 des Protokolls Nr. 7 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, dahin ausgelegt, dass er nur auf Verstöße unterschiedlicher Art, die am selben Tag im Rahmen desselben Tatbestands begangen wurden, Anwendung findet?

Verstößt Artikel 45 Absatz 2 des Gesetzes vom 27. April 2018 zur Festlegung von Ordnungsbestimmungen in Sachen Eisenbahn gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit Artikel 6 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Artikel 16 der Verfassung, Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und/oder Artikel 4 Absatz 1 des Protokolls Nr. 7 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, dahin ausgelegt, dass er auf Verstöße derselben oder unterschiedlicher Art, unabhängig davon, ob diese Verstöße am selben Datum oder an verschiedenen Daten begangen wurden, Anwendung finden kann?

4. Verstoßen die Artikel 29 und 47 des Gesetzes vom 27. April 2018 zur Festlegung von Ordnungsbestimmungen in Sachen Eisenbahn gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 6 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, dahin ausgelegt, dass der Richter, der mit einer Beschwerde gegen eine dem gegen dieses Gesetz Verstoßenden auferlegte Verwaltungssanktion befasst wurde, nicht die Möglichkeit hat, ihm eine Aussetzung der Urteilsverkündung zu gewähren, während der Strafrichter über diese Möglichkeit verfügt, wenn er über die Strafverfolgung wegen ähnlicher oder identischer Straftaten befindet?

5. Verstoßen die Artikel 29 und 47 des Gesetzes vom 27. April 2018 zur Festlegung von Ordnungsbestimmungen in Sachen Eisenbahn gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 6 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, dahin ausgelegt, dass der Richter, der mit einer Beschwerde gegen eine dem gegen dieses Gesetz Verstoßenden auferlegte Verwaltungssanktion befasst wurde, nicht die Möglichkeit hat, ihm einen Aufschub zu gewähren, während der Strafrichter über diese Möglichkeit verfügt, wenn er über die Strafverfolgung wegen ähnlicher oder identischer Straftaten befindet? ».

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

In Bezug auf die fraglichen Bestimmungen und deren Kontext

B.1. Die Vorabentscheidungsfragen beziehen sich auf die Artikel 29, 31 § 3, 45 Absatz 2 und 47 des Gesetzes vom 27. April 2018 « zur Festlegung von Ordnungsbestimmungen in Sachen Eisenbahn » (nachstehend: Gesetz vom 27. April 2018).

Das Gesetz vom 27. April 2018 wurde angenommen, um es der öffentlich-rechtlichen AG « Nationale Gesellschaft der Belgischen Eisenbahnen » (nachstehend: NGBE) zu ermöglichen, sämtliche Forderungen aus unbezahlten Fahrscheinen beizutreiben. Das Eingreifen des Gesetzgebers beruhte auf der Feststellung, dass jedes Jahr durchschnittlich 125.000 Regelwidrigkeiten Gegenstand eines Gerichtsverfahrens sein könnten, während die Gerichte nur imstande waren, 4.000 Rechtssachen bezüglich solcher Regelwidrigkeiten zu bearbeiten. Der Gesetzgeber hat daher einen Mechanismus administrativer Geldbußen eingeführt, der drei Ziele verfolgt: erstens eine wirksame Reaktion auf einen begangenen Verstoß sicherzustellen, um es zu vermeiden, dass bei den Zuwiderhandelnden ein Gefühl der Straflosigkeit entsteht, und zwar innerhalb einer angemessenen Frist; zweitens beträchtliche Einsparungen an Geld, Mitteln und Zeit zu erreichen; drittens die Staatsanwaltschaft und die Gerichte zu entlasten (*Parl. Dok.*, Kammer, 2017-2018, DOC 54-2869/001, SS. 4-5; *Parl. Dok.*, Kammer, 2017-2018, DOC 54-2869/003, S. 3).

B.2.1. Die Fahrgäste dürfen in die für sie bestimmten Eisenbahnfahrzeuge nur einsteigen, wenn sie über einen gültigen Fahrschein verfügen (Artikel 14 § 1 Absatz 1).

Fahrgäste ohne gültigen Fahrschein, die den Preis nicht an Bord des Fahrzeugs zahlen (Artikel 14 § 1 Absatz 2), müssen einen rechtmäßigen Zustand herstellen, indem sie die in den Beförderungsbedingungen vorgesehenen pauschalen Beträge zahlen (Artikel 14 § 1 Absatz 3).

B.2.2. Artikel 15 Nr. 1 des Gesetzes vom 27. April 2018 bestimmt:

« Es ist verboten, sich [...] aufzuhalten in Eisenbahnfahrzeugen, außer unter den in Artikel 14 § 1 erwähnten Bedingungen ».

B.2.3. Die vor dem vorlegenden Richter anhängige Streitsache bezieht sich auf den in Artikel 15 Nr. 1 des Gesetzes vom 27. April 2018 vorgesehenen Verstoß, der darin besteht, sich in einem Eisenbahnfahrzeug aufzuhalten, ohne über einen gültigen Fahrschein zu verfügen.

Der Gerichtshof beschränkt deshalb seine Prüfung der fraglichen Bestimmungen, insoweit sie auf diesen Verstoß anwendbar sind.

B.3.1. In den Artikeln 28 bis 30 des Gesetzes vom 27. April 2018 werden die Sanktionen bestimmt, mit denen Verstöße gegen dieses Gesetz und seine Ausführungserlasse geahndet werden können.

B.3.2. Diese werden grundsätzlich mit strafrechtlichen Sanktionen geahndet (Artikel 28 § 1 Absatz 1). Alle Bestimmungen von Buch I des Strafgesetzbuches, einschließlich der Bestimmungen von Kapitel VII und Artikel 85, finden Anwendung (Artikel 28 § 2).

B.3.3. In Abweichung von Artikel 28 werden Verstöße gegen den vorerwähnten Artikel 15 Nr. 1 grundsätzlich mit einer administrativen Geldbuße gemäß dem in Titel 4 Kapitel 3 des Gesetzes vom 27. April 2018 erwähnten Verfahren geahndet (Artikel 29).

Artikel 31 § 3 des Gesetzes vom 27. April 2018 bestimmt:

« Verstöße gegen die Artikel 15 Nr. 1 und 18 werden als Verstöße der Kategorie 3 angesehen.

Sie können mit einer administrativen Geldbuße von 250 EUR geahndet werden.

Jeder identische Verstoß, der binnen dreihundertfünfundsiebzig Tagen nach Feststellung des ersten Verstoßes begangen wird, kann mit einer administrativen Geldbuße von 500 EUR geahndet werden ».

Jedoch kann jeder, der in einem Zeitraum von höchstens zwölf Monaten mehr als neun Mal gegen Artikel 15 Nr. 1 verstoßen hat, ab dem zehnten Verstoß innerhalb desselben Zeitraums mit einer Gefängnisstrafe von fünfzehn Tagen bis zu sechs Monaten und einer Geldbuße von 1.000 EUR oder mit nur einer dieser Strafen bestraft werden (Artikel 28 § 1 Absatz 2).

B.3.4. In Artikel 30 des Gesetzes vom 27. April 2018 sind die Verstöße aufgezählt, die entweder mit einer der in Artikel 28 vorgesehenen Strafen oder mit einer administrativen Geldbuße geahndet werden können. Die Verstöße gegen Artikel 15 Nr. 1 gehören aber nicht zu den aufgezählten Verstößen. Sie werden folglich nur mit administrativen Geldbußen geahndet.

B.4. Begeht eine Person gleichzeitig mehrere Verstöße, die mit administrativen Geldbußen geahndet werden, werden die Beträge dieser Geldbußen kumuliert, wobei sie das Doppelte der höchsten Geldbuße nicht überschreiten dürfen (Artikel 45 Absatz 2).

B.5.1. Artikel 32 § 1 des Gesetzes vom 27. April 2018 bestimmt:

« Strafverfolgung beziehungsweise Verwaltungsverfahren in Bezug auf Verstöße gegen die Artikel 15 Nr. 1, 16 und 18 erlöschen mit Zahlung des Fahrscheinpreises und der in den Beförderungsbedingungen des betreffenden Eisenbahnunternehmens vorgesehenen Pauschalentschädigungen an dieses Unternehmen.

Diese Zahlung muss binnen der dem Zuwiderhandelnden vom Eisenbahnunternehmen zugestandenen Frist erfolgen. Kommt der Zuwiderhandelnde dem Vorschlag zur Herstellung eines rechtmäßigen Zustands des betreffenden Eisenbahnunternehmens nicht nach, wird gegen ihn eine Feststellung gemacht beziehungsweise ein Protokoll erstellt, die/das dem zuständigen sanktionierenden Bediensteten beziehungsweise dem Prokurator des Königs übermittelt wird ».

B.5.2. Die « Feststellung eines in Artikel 29 [des Gesetzes vom 27. April 2018] erwähnten Verstoßes beziehungsweise das Protokoll über diesen Verstoß » muss dem sanktionierenden Bediensteten spätestens zwei Monate nach « Feststellung des Verstoßes » übermittelt werden (Artikel 40 § 1).

B.5.3. So wird im Gesetz vom 27. April 2018 einerseits die materielle Feststellung des Verstoßes, die grundsätzlich bei einer Fahrt durch einen feststellende Bediensteten, der dem Begleitpersonal des Eisenbahnunternehmens angehört, vorgenommen wird (Artikel 25 § 1 Absatz 4), und andererseits die « Feststellung des Verstoßes », die ein von einem feststellenden Bediensteten erstelltes Dokument ist (Artikel 25 § 1 Absatz 2) und dem sanktionierenden Bediensteten übermittelt wird, damit er ein Verwaltungssanktionsverfahren gegen den Zuwiderhandelnden einleitet (vorerwählter Artikel 40 § 1), unterschieden.

B.5.4. Artikel 43 § 1 des Gesetzes vom 27. April 2018 bestimmt:

« Beschließt ein sanktionierender Bediensteter, dass ein Verwaltungsverfahren eingeleitet werden soll, teilt er dem Zuwiderhandelnden per Einschreiben Folgendes mit:

- den Tatbestand, für den das Verfahren eingeleitet wird, und seine Qualifizierung,
- die Sanktion, die der Zuwiderhandelnde riskiert,
- dass der Zuwiderhandelnde die Möglichkeit hat, seine Verteidigungsmittel binnen einer Frist von dreißig Tagen ab Notifizierung per Einschreiben darzulegen oder, wenn er minderjährig ist, seine Verteidigung mündlich vorzubringen; ist der Zuwiderhandelnde volljährig, kann er sich nur dann mündlich verteidigen, wenn es sich um einen in Artikel 31 § 4 erwähnten Verstoß handelt,
- dass der Zuwiderhandelnde das Recht hat, sich von einem Beistand beistehen zu lassen,
- dass der Zuwiderhandelnde das Recht auf Akteneinsicht hat,
- eine Abschrift des Protokolls oder der Feststellung, wie in Artikel 40 beziehungsweise 41 erwähnt ».

Der sanktionierende Bedienstete kann eine Verwaltungsstrafe erst nach Ablauf der Frist von 30 Tagen, die dem Zuwiderhandelnden für die Darlegung der Verteidigungsmittel eingeräumt wird, oder gegebenenfalls nach Erhalt dieser Verteidigungsmittel auferlegen (Artikel 44).

Sanktionierende Bedienstete können nach Ablauf einer Frist von einem Jahr ab Feststellung beziehungsweise Erstellung des Protokolls zur Feststellung des Verstoßes keine administrative Geldbuße mehr auferlegen (Artikel 49).

Beschlüsse zur Auferlegung einer Verwaltungsstrafe werden mit Gründen versehen (Artikel 45 Absatz 1). Sie werden an dem Wohnort des Zuwiderhandelnden per Einschreiben notifiziert (Artikel 46 Absatz 1).

B.6. Artikel 47 § 1 des Gesetzes vom 27. April 2018 bestimmt:

« Zur Vermeidung der Unzulässigkeit wird binnen einem Monat nach Notifizierung des Beschlusses des sanktionierenden Bediensteten durch eine beim zuständigen Polizeigericht eingereichte Antragschrift Beschwerde gegen diesen Beschluss eingereicht.

Diese Beschwerde hat aufschiebende Wirkung und die Bestimmungen des Gerichtsgesetzbuches sind auf sie anwendbar.

Gegen die Entscheidung des Gerichts kann keine Berufung eingelegt werden ».

B.7. Beschlüsse zur Auferlegung einer administrativen Geldbuße sind nach Ablauf der in Artikel 47 erwähnten Beschwerdefrist vollstreckbar (Artikel 48).

Zur Hauptsache

In Bezug auf die erste Vorabentscheidungsfrage

B.8. Die erste Vorabentscheidungsfrage betrifft die Vereinbarkeit von Artikel 31 § 3 des Gesetzes vom 27. April 2018 mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention, insofern gegen Personen, die keinen ordnungsgemäß Zustand hergestellt haben, nachdem das Eisenbahnunternehmen festgestellt hat, dass sie ohne einen gültigen Fahrschein gefahren sind, und die die gleiche Verhaltensweise wiederholen, eine erhöhte Geldbuße verhängt werden kann, unabhängig davon, ob das erste Verhalten Gegenstand einer endgültigen Verwaltungssanktion war oder nicht.

B.9. Der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung schließt nicht aus, dass ein Behandlungsunterschied zwischen Kategorien von Personen eingeführt wird, soweit dieser Unterschied auf einem objektiven Kriterium beruht und in angemessener Weise gerechtfertigt ist. Dieser Grundsatz steht übrigens dem entgegen, dass Kategorien von Personen, die sich angesichts der beanstandeten Maßnahme in wesentlich verschiedenen Situationen befinden, in gleicher Weise behandelt werden, ohne dass hierfür eine angemessene Rechtfertigung vorliegt.

Das Vorliegen einer solchen Rechtfertigung ist im Hinblick auf Zweck und Folgen der beanstandeten Maßnahme sowie auf die Art der einschlägigen Grundsätze zu beurteilen; es wird gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verstoßen, wenn feststeht, dass die eingesetzten Mittel in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen.

B.10. Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention bestimmt:

«(1) Jede Person hat ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten in Bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen oder über eine gegen sie erhobene strafrechtliche Anklage von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. [...]

(2) Jede Person, die einer Straftat angeklagt ist, gilt bis zum gesetzlichen Beweis ihrer Schuld als unschuldig.

[...]».

B.11.1. Wie in B.3.3 und in B.3.4 erwähnt, hat sich der Gesetzgeber dafür entschieden, den in Artikel 15 Nr. 1 des Gesetzes vom 27. April 2018 erwähnten Verstoß nur im Wege einer administrativen Geldbuße, die in den Artikeln 29 und 31 desselben Gesetzes vorgesehen ist, und nicht mit einer der in Artikel 28 vorgesehenen Strafen zu ahnden.

Erst ab dem zehnten innerhalb von zwölf Monaten begangenen Verstoß gegen Artikel 15 Nr. 1 des Gesetzes vom 27. April 2018 könnte eine Strafverfolgung gemäß Artikel 28 § 1 Absatz 2 des Gesetzes vom 27. April 2018 eingeleitet werden. Diese spezielle Regelung für wiederholte Verstöße ändert nicht die vom Gesetzgeber gewählte Option, den in Artikel 15 Nr. 1 des Gesetzes vom 27. April 2018 erwähnten Verstoß grundsätzlich durch eine administrative Geldbuße zu ahnden.

B.11.2. Wenn der Gesetzgeber 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 eine andere administrative Geldbuße zu wählen. Die Entscheidung für eine spezielle Maßnahme 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, einschließlich der Rechte, die sich aus dem Anwendungsbereich von Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention in Strafsachen ergeben, mit sich bringen würde.

B.11.3. Aufgrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte stellt eine Maßnahme eine strafrechtliche Sanktion im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention dar, wenn sie gemäß der Einstufung im innerstaatlichen Recht eine strafrechtliche Beschaffenheit aufweist, oder wenn aus der Art des Verstoßes, nämlich der allgemeinen Tragweite sowie der präventiven und repressiven Zielsetzung der Bestrafung, hervorgeht, dass es sich um eine strafrechtliche Sanktion handelt, oder auch wenn aus der Beschaffenheit und der Schwere der Sanktion, die dem Betroffenen auferlegt wird, hervorgeht, dass sie eine bestrafende und somit abschreckende Beschaffenheit aufweist (EuGHMR, Große Kammer, 15. November 2016, *A und B gegen Norwegen*, §§ 105-107; Große Kammer, 10. Februar 2009, *Zolotoukhine gegen Russland*, § 53; Große Kammer, 23. November 2006, *Jussila gegen Finnland*, §§ 30-31). Diese Kriterien gelten alternativ und nicht kumulativ. Jedoch vertritt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte die Auffassung, dass ein kumulativer Ansatz möglich ist, wenn kein Kriterium allein entscheidend ist (EuGHMR, 24. Februar 1994, *Bendenoun gegen Frankreich*, § 47).

B.11.4. Die in den Artikeln 29 und 31 § 3 des Gesetzes vom 27. April 2018 vorgesehene administrative Geldbuße hat das Ziel, bestimmte Verstöße, darunter den in Artikel 15 Nr. 1 desselben Gesetzes erwähnten Verstoß, zu verhindern und zu bestrafen. Die Höhe der wegen dieses Verstoßes zu zahlenden Geldbußen ist in Artikel 31 § 3 desselben Gesetzes festgelegt.

Die allgemeine Beschaffenheit dieser Bestimmungen und das zugleich präventive und repressive Ziel der Strafe genügen, um für die Zwecke der Anwendung der sich aus Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention ergebenden Garantien die strafrechtliche Art der fraglichen administrativen Geldbuße festzustellen.

B.12.1. Indem er dem sanktionierenden Bediensteten die Befugnis erteilt, eine erhöhte administrative Geldbuße gegen Personen zu verhängen, die den gleichen Verstoß innerhalb von 365 Tagen nach Feststellung des ersten Verstoßes begangen haben, behandelt der Gesetzgeber Personen, die Gegenstand einer endgültigen Verwaltungssanktion waren, und Personen, die nicht Gegenstand einer endgültigen Verwaltungssanktion waren, in gleicher Weise.

Diese Personenkategorien befinden sich jedoch in im Wesentlichen unterschiedlichen Situationen, da die Personen, gegen die keine endgültige Verwaltungssanktion für den ersten zur Last gelegten Verstoß verhängt wurde, den Tatbestand und die Qualifizierung des ihnen vor

dem sanktionierenden Bediensteten oder gegebenenfalls vor dem Richter zur Last gelegten Sachverhalts noch anfechten können.

B.12.2. Entgegen den Ausführungen des Ministerrats reichen die Umstände, dass die zwei betroffenen Personenkategorien einen Verstoß gegen Artikel 15 Nr. 1 des Gesetzes vom 27. April 2018 begangen haben, indem sie ohne Fahrschein gefahren sind, dass sie diese Verhaltensweise im Laufe der darauffolgenden 365 Tage wiederholt haben, dass die Verstöße Gegenstand von Feststellungen waren, die von feststellenden Bediensteten erstellt wurden, dass diese Feststellungen bis zum Gegenbeweis Beweiskraft haben und dass die betroffenen Personen keinen ordnungsgemäßen Zustand in Anwendung von Artikel 32 des Gesetzes vom 27. April 2018 hergestellt haben, nicht aus, um daraus zu schließen, dass sich die beiden fraglichen Personenkategorien nicht in im Wesentlichen unterschiedlichen Situationen befinden.

B.13.1. Wie in B.1 erwähnt, verfolgt das Gesetz vom 27. April 2018 drei Ziele: eine wirksame Reaktion auf einen begangenen Verstoß sicherzustellen, um es zu vermeiden, dass bei den Zuwiderhandelnden ein Gefühl der Straflosigkeit entsteht, und zwar innerhalb einer angemessenen Frist; beträchtliche Einsparungen an Geld, Mitteln und Zeit zu erreichen; die Staatsanwaltschaft und die Gerichte zu entlasten. Neben diesen allgemeinen Zielen verfolgt Artikel 31 § 3 des Gesetzes vom 27. April 2018 auch das Ziel, von erneuten verwaltungsrechtlichen Verstößen abzuschrecken. In den Vorarbeiten zu dieser Bestimmung wurde angeführt:

« Compte tenu de la récurrence des infractions de la troisième catégorie (irrégularité au titre de transport), il est justifié que la première récidive soit directement sanctionnée par une amende administrative dont le montant est suffisamment dissuasif. À défaut, une des finalités de cette législation ne serait pas rencontrée » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2017-2018, DOC 54-2869/001, S. 20).

B.13.2. Mit der fraglichen Bestimmung wird der sanktionierende Bedienstete des Eisenbahnunternehmens ermächtigt, eine erhöhte administrative Geldbuße zu verhängen, auch wenn der Beschluss zur Auferlegung einer Verwaltungssanktion für den ersten Verstoß noch nicht endgültig ist. Dadurch ermöglicht sie eine schnelle und wirksame Reaktion auf erneute Verstöße und die Abschreckung der Zuwiderhandelnden von der Wiederholung ihrer

Verhaltensweise, wobei zugleich die Staatsanwaltschaft und die Gerichte entlastet werden. Sie ist folglich im Hinblick auf die verfolgten Ziele sachdienlich.

B.14. Der Gerichtshof hat jedoch zu prüfen, ob die fragliche Bestimmung keine unverhältnismäßigen Folgen für eine bestimmte Kategorie von Personen nach sich zieht und ob sie nicht die durch Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleisteten Verteidigungsrechte und Unschuldsvermutung in diskriminierender Weise verletzt.

B.15.1. Artikel 31 § 3 Absatz 3 des Gesetzes vom 27. April 2018 hat nicht zur Folge, dass die Anwendung der allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsrechts ausgeschlossen wird.

B.15.2. Daraus ergibt sich, dass der sanktionierende Bedienstete eine erhöhte Geldbuße wegen neuer Verstöße erst verhängen kann, nachdem er im Einklang mit diesen Grundsätzen festgestellt hat, dass der Tatbestand und die Qualifizierung des ersten zur Last gelegten Verstoßes erwiesen sind.

Daraus folgt, dass der sanktionierende Bedienstete abwarten muss, bis das Verwaltungsverfahren zum ersten Verstoß zu einem Beschluss geführt hat, mit dem der Tatbestand und die Qualifizierung des ersten zur Last gelegten Verstoßes bewiesen wurden, bevor er eine erhöhte Geldbuße wegen des neuen Verstoßes verhängen kann.

B.16.1. Bevor der sanktionierende Bedienstete eine Verwaltungssanktion aussprechen kann, verfügt der Fahrgast über eine Frist von einem Monat, um seine Situation in Ordnung zu bringen, indem er dem betreffenden Eisenbahnunternehmen den Fahrscheinpreis und die in den Beförderungsbedingungen vorgesehenen Pauschalentschädigungen zahlt. Im Fall einer fristgerechten Zahlung wird dem Verwaltungsverfahren ein Ende gesetzt.

B.16.2. Im Rahmen des Verfahrens über den zweiten Verstoß wird der Fahrgast per Einschreiben darüber unterrichtet, dass ihm eine erhöhte administrative Geldbuße droht.

In beiden Verwaltungsverfahren verfügt er über eine Frist von 30 Tagen, um seine Verteidigungsmittel vorzubringen. Er kann also den Tatbestand und die Qualifizierung des ersten zur Last gelegten Verstoßes bestreiten. Er besitzt ebenfalls das Recht, sich von einem Rechtsbeistand unterstützen zu lassen und Einsicht in seine Akte zu nehmen.

B.16.3. Administrative Geldbußen müssen formgerecht begründet sein.

B.17. Es ist zwar zutreffend, dass die Garantien, die die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsrechts und das Verwaltungsverfahren nach dem Gesetz vom 27. April 2018 bieten, nicht die gleichen Garantien sind wie diejenigen, die die Bürger vor den Gerichten genießen.

Jedoch kann der Fahrgast vor dem Polizeigericht die administrative Geldbuße für den ersten Verstoß sowie die erhöhte Geldbuße im Fall eines erneuten verwaltungsrechtlichen Verstoßes anfechten.

Das Streitverfahren muss sämtlichen Anforderungen genügen, die sich aus Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention ergeben.

B.18. Der Verstoß gegen das Verbot, sich an Bord eines Eisenbahnfahrzeugs aufzuhalten, ohne über einen gültigen Fahrschein zu verfügen und ohne anschließend einen ordnungsgemäßen Zustand wieder herzustellen, ist ein geringfügiger Verstoß, den bestimmte Zuwiderhandelnde mehrfach innerhalb kurzer Zeit erneut begehen. Der Gesetzgeber wollte dieses Phänomen bekämpfen, indem er die erste Wiederholung des verwaltungsrechtlichen Verstoßes mit einer Geldbuße in einer ausreichend abschreckenden Höhe unmittelbar bestraft, um es zu verhindern, dass der Zuwiderhandelnde ein Gefühl der Straffreiheit entwickelt.

In Anbetracht des besonderen Charakters des Phänomens von wiederholten verwaltungsrechtlichen Verstößen, die sich aus einem Verstoß gegen Artikel 15 Nr. 1 des Gesetzes vom 27. April 2018 ergeben, und in Anbetracht der in B.15.1 bis B.17 erwähnten Garantien, konnte der Gesetzgeber vernünftigerweise den Standpunkt vertreten, dass es nicht notwendig ist, es dem sanktionierenden Bediensteten aufzuerlegen, den Ablauf der Frist für die gegen den Beschluss zum ersten Verstoß gerichtete Beschwerde oder gegebenenfalls das Ende des Streitverfahrens, das sich über mehrere Jahre erstrecken könnte, abzuwarten, bevor er eine erhöhte Geldbuße verhängt.

B.19. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die fragliche Bestimmung keine unverhältnismäßigen Folgen nach sich zieht und die Verteidigungsrechte nicht in diskriminierender Weise verletzt.

B.20. Was die Beweislast betrifft, obliegt es dem Beamten, der über die Auferlegung der Verwaltungssanktion entscheidet, nachzuweisen, dass die beschuldigte Person die zur Last gelegten Verstöße begangen hat.

Wie in B.15.2 erwähnt, kann der sanktionierende Bedienstete eine erhöhte Geldbuße nur verhängen, wenn er der Auffassung ist, dass der Tatbestand und die Qualifizierung des ersten zur Last gelegten Verstoßes erwiesen sind. Der Fahrgast kann im Rahmen des Verwaltungsverfahrens den Beweis für das Gegenteil erbringen. Überdies kann er den Tatbestand oder seine Qualifizierung im Rahmen des Streitverfahrens bestreiten.

B.21. Daraus folgt, dass die fragliche Bestimmung nicht in diskriminierender Weise gegen die Unschuldsvermutung verstößt.

In Bezug auf die zweite, vierte und fünfte Vorabentscheidungsfrage

B.22.1. Die zweite Vorabentscheidungsfrage betrifft die Vereinbarkeit der Artikel 29 und 47 des Gesetzes vom 27. April 2018 mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention, insofern der Richter, der mit einer Beschwerde gegen eine administrative Geldbuße befasst wurde, die gegen einen Zuwiderhandelnden wegen eines Verstoßes gegen Artikel 15 Nr. 1 des Gesetzes vom 27. April 2018 verhängt wurde, die Geldbuße nicht auf einen geringeren Betrag als dem von demselben Gesetz festgelegten Betrag herabsetzen kann, um mildernden Umständen Rechnung zu tragen.

B.22.2. Die vierte Vorabentscheidungsfrage betrifft die Vereinbarkeit der Artikel 29 und 47 des Gesetzes vom 27. April 2018 mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention, insofern der Richter, der mit einer Beschwerde gegen eine administrative Geldbuße befasst wurde, die gegen einen Zuwiderhandelnden wegen eines Verstoßes gegen Artikel 15 Nr. 1 des Gesetzes vom 27. April 2018 verhängt wurde, die Geldbuße nicht mit einer Aussetzungsmaßnahme der Verkündung versehen kann, während der Strafrichter über diese Möglichkeit verfügt, wenn er über die Strafverfolgung wegen ähnlicher oder identischer Straftaten befindet.

B.22.3. Die fünfte Vorabentscheidungsfrage betrifft die Vereinbarkeit der Artikel 29 und 47 des Gesetzes vom 27. April 2018 mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention, insofern der Richter, der mit einer Beschwerde gegen eine administrative Geldbuße befasst wurde, die gegen einen Zuwiderhandelnden wegen eines Verstoßes gegen Artikel 15 Nr. 1 des Gesetzes vom 27. April 2018 verhängt wurde, die Geldbuße nicht mit einem Aufschub versehen kann, während der Strafrichter über diese Möglichkeit verfügt, wenn er über die Strafverfolgung wegen ähnlicher oder identischer Straftaten befindet.

B.23.1. Der Gerichtshof prüft die drei Vorabentscheidungsfragen zusammen, da sich diese alle auf Maßnahmen zur Individualisierung der Sanktion beziehen, die vom Richter in Streitsachen über strafrechtliche Sanktionen und nicht in Streitsachen über Verwaltungssanktionen beschlossen werden können.

Die drei Vorabentscheidungsfragen beziehen sich auf die Befugnisse des Richters. In Artikel 29 des Gesetzes vom 27. April 2018 werden die Verstöße aufgezählt, die mit einer Verwaltungssanktion geahndet werden können. In der Vorlageentscheidung ist nicht angegeben, in welcher Weise diese Bestimmung gegen die in den Vorabentscheidungsfragen erwähnten Referenznormen verstoßen könnte. Daher sind die zweite, vierte und fünfte Vorabentscheidungsfrage unzulässig, insoweit sie sich auf Artikel 29 des Gesetzes vom 27. April 2018 beziehen.

Hingegen bildet angesichts des Gegenstands der drei Vorabentscheidungsfragen Artikel 47 des Gesetzes vom 27. April 2018, der dem Richter die Befugnis erteilt, über gegen Verwaltungssanktionen gerichtete Beschwerden zu befinden, ein kohärentes Ganzes mit den Artikeln 31 § 3 und 44 desselben Gesetzes, die die Entscheidungsbefugnis des sanktionierenden Bediensteten betreffen und diesen nicht ermächtigen, die Verwaltungssanktion mit einem Aufschub oder einer Aussetzung der Verkündung einhergehen zu lassen, mildernden Umständen Rechnung zu tragen oder allgemein die Höhe der administrativen Geldbuße an die Umstände des Verstoßes und die Situation des Zuwiderhandelnden anzupassen.

B.23.2. In den drei Vorabentscheidungsfragen sind die verglichenen Personenkategorien nicht genau angegeben. Jedoch geht aus der Begründung der Vorlageentscheidung hervor, dass

der Kläger vor dem vorlegenden Rechtsprechungsorgan wegen mehrerer Verstöße gegen Artikel 15 Nr. 1 des Gesetzes vom 27. April 2018 verfolgt wird. In der Begründung zu der zweiten, vierten und fünften Vorabentscheidungsfrage hebt das vorlegende Rechtsprechungsorgan hervor, dass die besondere Situation des Klägers vor dem vorlegenden Rechtsprechungsorgan wegen des Fehlens eines Zahlungsplans für vier der begangenen Verstöße zu einer Strafverfolgung hätte führen können, in deren Rahmen er eine geringere Sanktion als das gesetzliche Mindestmaß im Fall mildernder Umstände hätte erhalten können. Zwar ist es zutreffend, dass der Kläger vor dem vorlegenden Rechtsprechungsorgan, was ihn betrifft, nicht Gegenstand einer Strafverfolgung wegen Verstößen gegen Artikel 15 Nr. 1 des Gesetzes vom 27. April 2018 war, aber die Personen, die Gegenstand einer Strafverfolgung sind, können in den Genuss eines Aufschubs, einer Aussetzung der Verkündung oder einer Berücksichtigung mildernder Umstände gelangen, während die Personen, die wie der Kläger vor dem vorlegenden Rechtsprechungsorgan die wegen eines Verstoßes gegen dieselbe Bestimmung verhängte administrative Geldbuße anfechten, nicht in den Genuss dieser Maßnahmen zur Individualisierung gelangen können. Der Gerichtshof beschränkt folglich seine Prüfung auf den Vergleich zwischen diesen zwei Personenkategorien.

B.24.1. 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 an den Strafrichter 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 der Strafrichter für die gleichen Taten eine geringere Geldbuße als das gesetzliche Mindestmaß wegen mildernder Umstände auferlegen kann (Artikel 85 des Strafgesetzbuches) oder wenn er 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.24.2. Der Gerichtshof hat geurteilt, dass es vernünftig gerechtfertigt ist, dass eine Person, die Gegenstand einer alternativen Verwaltungssanktion ist, nicht in den Genuss einer Maßnahme der Aussetzung der Verkündung der Verurteilung gelangen kann, da eine solche Maßnahme schwer mit einem Verfahren zu vereinbaren ist, das nicht vor einem Strafgericht abläuft (Entscheidungen Nrn. 105/2004, 42/2009, 13/2013, 112/2014 und 25/2016).

B.25. Aus dem in B.3.3 Erwähnten geht hervor, dass ausschließlich die neun ersten Verstöße gegen Artikel 15 Nr. 1 des Gesetzes vom 27. April 2018, die innerhalb von zwölf Monaten begangen wurden, Gegenstand von Verwaltungssanktionen sein können. Ab dem zehnten innerhalb desselben Zeitraums begangenen Verstoß kann eine Strafverfolgung eingeleitet werden. Der Zuwiderhandelnde einer der neun ersten Verstöße gegen Artikel 15 Nr. 1 des Gesetzes vom 27. April 2018 kann also nicht wegen derselben Tat alternativ bestraft werden. Das in B.24.1 erwähnte Erfordernis ist somit nicht anwendbar.

Nichtsdestotrotz werden Personen, die wegen Verstößen gegen Artikel 15 Nr. 1 des Gesetzes vom 27. April 2018 Gegenstand von Verwaltungssanktionen sind, und Personen, die wegen Verstößen gegen dieselbe Bestimmung Gegenstand einer Strafverfolgung sind, unterschiedlich behandelt, obgleich sie sich in vergleichbaren Situationen befinden. Die zwei verglichenen Personenkategorien unterscheiden sich nämlich nur durch die Anzahl der Wiederholungen der ihnen zu Last gelegten Verstöße.

B.26.1. Die in den Artikeln 29 und 31 § 3 des Gesetzes vom 27. April 2018 vorgesehene administrative Geldbuße ist keine Strafe im Sinne von Artikel 1 des Strafgesetzbuches, sodass die innerstaatlichen Regeln des Strafrechts und des Strafverfahrens als solche darauf nicht anwendbar sind.

Wie in B.11.1 erwähnt, hat die administrative Geldbuße dennoch eine repressive Beschaffenheit und ist im Sinne von Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention strafrechtlicher Art.

B.26.2. Die Artikel 31 § 3 und 44 des Gesetzes vom 27. April 2018 ermöglichen es dem sanktionierenden Bediensteten weder, die Höhe einer Geldbuße herabzusetzen noch eine administrative Geldbuße mit einem Aufschub oder einer Aussetzung der Verkündung einhergehen zu lassen, um mildernde Umstände zu berücksichtigen.

Im Gegensatz zu einer Person, die Gegenstand einer Strafverfolgung vor dem Korrekionalgericht ist, kann eine Person, die vor dem Polizeigericht eine Beschwerde gegen einen Beschluss erhebt, mit dem gegen sie eine administrative Geldbuße verhängt wird, auch nicht in den Genuss eines Aufschubs oder der Aussetzung der Verkündung gelangen. Zudem kann das Polizeigericht gegen diese Person keine geringere Geldbuße als das gesetzliche Maß

verhängen, auch wenn die Höhe der Geldbuße ihm aufgrund der Umstände unverhältnismäßig erscheinen sollte.

Entgegen den Ausführungen des Ministerrats lassen die Vorarbeiten zum Gesetz vom 27. April 2018 es nicht zu, die fragliche Bestimmung anders auszulegen.

B.27. 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.28. Wenn der Gesetzgeber der Auffassung ist, dass gewisse Übertretungen von Gesetzesbestimmungen geahndet werden müssen, gehört es zu seiner Ermessenbefugnis zu entscheiden, ob es opportun ist, sich für strafrechtliche Sanktionen *sensu stricto* oder für Verwaltungssanktionen zu entscheiden. Die Entscheidung für die eine oder die andere Kategorie von Sanktionen kann nicht an sich als diskriminierend angesehen 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.29. 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.30. Der Fahrgast begeht einen Verstoß gegen Artikel 15 Nr. 1 des Gesetzes vom 27. April 2018, wenn er sich an Bord eines Eisenbahnfahrzeugs aufhält, ohne über einen gültigen Fahrschein zu verfügen, wenn er den Preis nicht an Bord des Fahrzeugs entrichtet und wenn er anschließend nicht durch die Zahlung der nach den Beförderungsbedingungen des Eisenbahnunternehmens vorgesehenen Pauschalentschädigungen seine Situation in Ordnung bringt. Der Gesetzgeber konnte vernünftigerweise der Auffassung sein, dass es dem sanktionierenden Bediensteten bei so wenig komplexen Sachverhalten weder ermöglicht werden muss, die Schwere dieses Verstoßes noch die Höhe der entsprechenden administrative Geldbuße zu bewerten. Er konnte ebenfalls der Auffassung sein, dass es nicht erforderlich ist, den sanktionierenden Bediensteten zu ermächtigen, die Geldbuße mit einem Aufschub zu versehen.

Folglich konnte er - ohne einen offenkundigen Beurteilungsfehler zu begehen - entscheiden, dem Polizeigericht keine Befugnisse einzuräumen, über die der sanktionierende Bedienstete nicht verfügt.

B.31. Außerdem sind die in Artikel 31 § 3 des Gesetzes vom 27. April 2018 festgelegten Beträge der administrativen Geldbußen im Hinblick auf die Schwere der Taten und der vom Gesetzgeber verfolgten repressiven und präventiven Ziele nicht offensichtlich unverhältnismäßig. Zudem hat der Fahrgast, der sich an Bord eines Eisenbahnfahrzeugs aufhält, ohne über einen gültigen Fahrschein zu verfügen, grundsätzlich die Möglichkeit, den Preis an

Bord des Fahrzeugs zu zahlen und seine Situation sodann durch die Zahlung der vom Eisenbahnunternehmen festgelegten Pauschalbeträge in Ordnung zu bringen.

B.32. Ab dem zehnten in einem Zeitraum von zwölf Monaten begangenen Verstoß kann der Zuwiderhandelnde mit einer Gefängnisstrafe von fünfzehn Tagen bis zu sechs Monaten und/oder einer strafrechtlichen Geldbuße von 1.000 EUR bestraft werden. Bei den Erörterungen im Ausschuss hat der Minister der Mobilität erklärt, dass das Gesetz vom 27. April 2018 so « die Beibehaltung einer strengen strafrechtlichen Sanktion ab dem zehnten in einem Zeitraum von zwölf Monaten oder sogar weniger begangenen Verstoß » vorsehe (*Parl. Dok.*, Kammer, 2017-2018, DOC 54-2869/003, S. 4). Außerdem kann der Richter in einem solchen Fall dem Zuwiderhandelnden auch den Zugang zu allen oder einem Teil der Anlagen des Bahnhofsbetreibers, des Infrastrukturbetreibers oder eines oder mehrerer Eisenbahnunternehmen für einen Zeitraum von fünfzehn Tagen bis zu einem Jahr oder bei Rückfall bis zu zwei Jahren verbieten (Artikel 33 des Gesetzes vom 27. April 2018).

Aus dem Vergleich zwischen der Höhe der administrativen Geldbuße, mit denen jeder der neun ersten in einem Zeitraum von zwölf Monaten begangenen Verstöße gegen Artikel 15 Nr. 1 des Gesetzes vom 27. April 2018 bestraft wird, und der strafrechtlichen Sanktion, die ab dem zehnten innerhalb desselben Zeitraums begangenen Verstoß anwendbar ist, geht hervor, dass die Entscheidung des Gesetzgebers, die Berücksichtigung mildernder Umstände und die Gewährung eines Aufschubs nur im Fall einer Strafverfolgung zu ermöglichen, keine derartige Inkohärenz enthält, dass sie zu einem offensichtlich unvernünftigen Behandlungsunterschied führen würde.

B.33. Schließlich kann gegen den Beschluss des sanktionierenden Bediensteten zur Auferlegung einer administrativen Geldbuße eine Beschwerde beim Polizeigericht eingelegt werden. Dabei handelt es sich um eine Beschwerde im Verfahren mit unbeschränkter Rechtsprechung im Sinne von Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Der mit einer Beschwerde gegen einen Beschluss zur Auferlegung einer administrativen Geldbuße gegen einen Zuwiderhandelnden befasste Richter muss prüfen können, ob der Beschluss des sanktionierenden Bediensteten rechtlich und faktisch gerechtfertigt ist und insbesondere ob es gerechtfertigt ist, eine solche Sanktion unter Berücksichtigung aller sachdienlichen Elemente der Sache auszusprechen. Es existiert ein allgemeiner Grundsatz,

wonach der Richter immer in der Lage sein muss zu prüfen, ob jemanden irgendeine Schuld trifft. Der Richter muss also innerhalb derselben Grenzen wie der sanktionierende Bedienstete die administrative Geldbuße bestätigen oder nicht bestätigen, ohne deren Höhe anpassen zu können.

In Anbetracht des Vorstehenden ist die fragliche Bestimmung vereinbar mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

B.34.1. Die vierte Vorabentscheidungsfrage bezieht sich darauf, dass es dem sanktionierenden Bediensteten oder dem Polizeigericht nach einer Beschwerde nicht möglich ist, eine Maßnahme der Aussetzung der Verkündung der Verurteilung zu gewähren.

B.34.2. Die Aussetzung der Verkündung dient im Wesentlichen dazu, die mit strafrechtlichen Verurteilungen verbundenen Folgen zu vermeiden; sie wird ins zentrale Strafregister eingetragen (Artikel 590 Nr. 2 des Strafprozessgesetzbuches), gehört jedoch weder zu den Informationen, die in das Strafregister eingetragen werden, zu denen gewisse öffentliche Verwaltungen Zugang haben können (Artikel 594 Nr. 3 desselben Gesetzbuches), noch zu denjenigen, die in den Auszug des Strafregisters eingetragen werden, der den betreffenden Personen auf deren Antrag hin ausgestellt wird (Artikel 595 Nr. 1 desselben Gesetzbuches); das Gesetz erlaubt es zu beantragen, dass die Aussetzung nicht in öffentlicher Sitzung verkündet wird (Artikel 4 und 5 § 2 des Gesetzes vom 29. Juni 1964).

B.34.3. Eine solche Maßnahme ist nicht vereinbar mit einem Verfahren, das nicht vor einem Strafgericht abläuft.

B.34.4. Daraus ergibt sich, dass die fragliche Bestimmung, gegebenenfalls in Verbindung mit Artikel 44 des Gesetzes vom 27. April 2018, insofern sie es weder dem sanktionierenden Bediensteten noch dem Polizeigericht nach einer Beschwerde ermöglicht, eine Maßnahme zur Aussetzung der Verkündung der Verurteilung zu gewähren, nicht unvereinbar mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung ist.

In Bezug auf die dritte Vorabentscheidungsfrage

B.35. Die dritte Vorabentscheidungsfrage betrifft die Vereinbarkeit von Artikel 45 Absatz 2 des Gesetzes vom 27. April 2018 mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention, mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zu dieser Konvention, mit Artikel 16 der Verfassung und mit dem allgemeinen Rechtsgrundsatz *non bis in idem*, der in Artikel 4 Absatz 1 des Protokolls Nr. 7 zu derselben Konvention gewährleistet ist.

B.36. Artikel 45 Absatz 2 des Gesetzes vom 27. April 2018 sieht vor, dass dann, wenn eine Person gleichzeitig mehrere Verstöße begeht, die Beträge der administrativen Geldbußen kumuliert werden, wobei der Gesamtbetrag das Doppelte der höchsten administrativen Geldbuße nicht überschreiten darf.

B.37.1. Nach Ansicht des vorlegenden Rechtsprechungsorgans besteht ein Behandlungsunterschied zwischen den Personen, die von der von dieser Bestimmung eingeführten Höchstgrenze profitieren können, und den Personen, die davon nicht profitieren können, weil sie Verstöße derselben Art auf derselben Fahrt begangen haben oder weil sie Verstöße derselben oder unterschiedlicher Art auf mehreren unterschiedlichen Fahrten begangen haben.

B.37.2. Aus dem Vorlageurteil geht auch hervor, dass das vorlegende Rechtsprechungsorgan der Auffassung ist, dass die Regel der Kumulierung der Beträge der administrativen Geldbußen, die für Personen gilt, die nicht in den Genuss der durch Artikel 45 Absatz 2 des Gesetzes vom 27. April 2018 eingeführten Höchstgrenze gelangen, das Recht auf Achtung des Eigentums verletzen könnte.

B.37.3. Zudem ist das vorlegende Rechtsprechungsorgan der Ansicht, dass Artikel 45 Absatz 2 des Gesetzes vom 27. April 2018 als eine Ermächtigung ausgelegt werden kann, mehrere administrative Geldbußen für unterschiedliche Verstöße, denen derselbe bei ein und derselben Fahrt begangene Sachverhalt zugrunde liegt, zu verhängen. Es befragt den Gerichtshof, ob Artikel 45 Absatz 2 des Gesetzes vom 27. April 2018 in dieser Auslegung gegen den allgemeinen Rechtsgrundsatz *non bis in idem* verstößt.

B.37.4. Das vorlegende Rechtsprechungsorgan gibt nicht an, aus welchem Grund die fragliche Bestimmung gegen Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention verstoßen könnte. Insofern sie diese Bestimmung betrifft, ist die dritte Vorabentscheidungsfrage unzulässig.

B.38. Wie das vorlegende Rechtsprechungsorgan einräumt, bezieht sich Artikel 45 Absatz 2 des Gesetzes vom 27. April 2018 auf den Fall, dass mehrere Verstöße auf ein und derselben Fahrt begangen werden. Die NGBE nennt als Beispiel ungesellschaftliches Verhalten auf einer Fahrt, für die der Zuwiderhandelnde keinen gültigen Fahrschein hat. Die Verstöße sind gleichzeitig, wenn sie auf ein und derselben Fahrt begangen werden, ohne dass es erforderlich wäre, dass sie zur gleichen Zeit begangen werden.

B.39. Artikel 45 Absatz 2 des Gesetzes vom 27. April 2018 kann vernünftigerweise nicht als eine Ermächtigung ausgelegt werden, mehrere administrative Geldbußen – auch wenn sie begrenzt sind – wegen ein und derselben Tat auszusprechen. Daraus folgt, dass die fragliche Bestimmung nicht in diskriminierender Weise gegen den allgemeinen Rechtsgrundsatz *non bis in idem* verstößt, der in Artikel 4 Absatz 1 des Protokolls Nr. 7 zu derselben Konvention gewährleistet ist.

Im Übrigen erfordert es die fragliche Bestimmung nicht, dass die Verstöße unterschiedlicher Art sind. Zwar ist es richtig, wie die intervenierende Partei angibt, dass der Verstoß gegen Artikel 15 Nr. 1 des Gesetzes vom 27. April 2018, der darin besteht, sich an Bord eines Eisenbahnfahrzeugs aufzuhalten, ohne über einen gültigen Fahrschein zu verfügen und ohne anschließend durch die Zahlung des Preises an Bord des Fahrzeugs einen ordnungsgemäßen Zustand wieder herzustellen, nicht mehrmals bei derselben Fahrt begangen werden kann, aber der Fahrgast könnte das gleiche ungesellschaftliche Verhalten mehrmals an den Tag legen.

Es besteht also kein Behandlungsunterschied zwischen den Personen, die mehrere Verstöße derselben Art auf derselben Fahrt begangen haben, und den Personen, die mehrere Verstöße unterschiedlicher Art auf derselben Fahrt begangen haben, da alle in den Genuss des von der fraglichen Bestimmung eingeführten Höchstbetrags gelangen.

B.40. Gleichwohl kommen Personen, die bei derselben Fahrt mehrere Verstöße gegen das Gesetz vom 27. April 2018 begehen, in den Genuss des von Artikel 45 Absatz 2 eingeführten Höchstbetrags, während Personen, die bei mehreren Fahrten mehrere Verstöße gegen dasselbe Gesetz begehen, nicht in den Genuss dieses Höchstbetrags kommen.

B.41. Der Gesetzgeber konnte den Standpunkt vertreten, dass die bei ein und derselben Fahrt begangenen Verstöße zu ein und derselben Verhaltensweise gehören und dass es geboten ist, die Höhe der administrativen Geldbußen, die in diesem Fall gegen den Zuwiderhandelnden verhängt werden, zu begrenzen. Er konnte ebenfalls der Auffassung sein, dass es notwendig ist, gegenüber dem Zuwiderhandelnden, der bei unterschiedlichen Fahrten immer wieder rechtswidrige Verhaltensweisen an den Tag legt, eine größere Strenge zu zeigen.

B.42. Folglich beeinträchtigt die fragliche Bestimmung das Recht auf Achtung des Eigentums nicht in unverhältnismäßiger Weise, da die Höhe der kumulierten Geldbußen mit der Anzahl der begangenen Verstöße zusammenhängt, der Zuwiderhandelnde in den Genuss der in B.5.2 bis B.7 beschriebenen Verfahrensgarantien gelangt und der Beschluss, gegen ihn eine Geldbuße zu verhängen, mit den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts in Einklang stehen muss.

B.43. Die dritte Vorabentscheidungsfrage ist verneinend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

- Artikel 31 § 3 des Gesetzes vom 27. April 2018 « zur Festlegung von Ordnungsbestimmungen in Sachen Eisenbahn » verstößt nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

- Insofern er es dem Polizeigericht nicht ermöglicht, administrative Geldbußen für einen Verstoß gegen Artikel 15 Nr. 1 des Gesetzes vom 27. April 2018 auf einen geringeren Betrag als den vom Gesetz festgelegten Betrag herabzusetzen, um mildernde Umstände zu berücksichtigen, verstößt Artikel 47 desselben Gesetzes nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

- Insofern sie es dem Polizeigericht nicht ermöglicht, administrative Geldbußen für einen Verstoß gegen Artikel 15 Nr. 1 des Gesetzes vom 27. April 2018 mit einem Aufschub zu versehen, verstößt dieselbe Bestimmung nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

- Insofern sie es dem Polizeigericht nicht ermöglicht, eine Maßnahme der Aussetzung der Verkündung zu gewähren, verstößt dieselbe Bestimmung nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

- Artikel 45 Absatz 2 des Gesetzes vom 27. April 2018 verstößt nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention, mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zu dieser Konvention, mit Artikel 16 der Verfassung und mit dem allgemeinen Rechtsgrundsatz *non bis in idem*, der in Artikel 4 Absatz 1 des Protokolls Nr. 7 zu derselben Konvention gewährleistet ist.

Erlassen in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 5. Mai 2022.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) P. Nihoul