

Geschäftsverzeichnissnr. 333
Urteil Nr. 72/92 vom 18. November 1992

URTEIL

In Sachen: Präjudizielle Frage, gestellt vom Arbeitshof Lüttich durch Urteil vom 4. Oktober 1991 in Sachen J.J. International Aktiengesellschaft gegen den Generaldirektor der Untersuchungsabteilung des Ministeriums für Arbeit und Soziales.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden J. Wathelet und J. Delva, und den Richtern D. André, F. Debaedts, H. Boel, L. François und P. Martens, unter Assistenz des Kanzlers H. Van der Zwalmen, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden J. Wathelet,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. *Gegenstand*

Durch sein Urteil vom 4. Oktober 1991 in Sachen J.J. International Aktiengesellschaft, mit Gesellschaftssitz in 4200 Lüttich, quai Timmerman 14, gegen den Generaldirektor der Untersuchungsabteilung des Ministeriums für Arbeit und Soziales, mit Büro in 1040 Brüssel, rue Belliard 53, stellte der Arbeitshof Lüttich folgende präjudizielle Frage: « Verstoßt das Gesetz vom 30. Juni 1971 bezüglich der im Falle des Verstoßes gegen gewisse Sozialgesetze anwendbaren Ordnungsbußen, insbesondere in seinen Artikeln 6 bis 8, gegen Artikel 6bis der Verfassung, indem es in den Fällen, auf die es sich bezieht, von den allgemeinen Grundsätzen des Strafrechts bezüglich der Beweislast und der Wahrung der Rechte der Verteidigung abweichen würde? ».

II. *Tatbestand und vorhergehendes Verfahren*

Am 4. November 1988 nahm der Sozialgesetzgebungsinspektor des Bezirks Lüttich am Betriebssitz der J.J. International AG ein Protokoll auf, in dem folgender Verstoß festgestellt wurde:

« einen von der J.J. International AG eingestellten Arbeitnehmer der Tractebel AG zur Verfügung gestellt zu haben, die diesen Arbeitnehmer einsetzte und über ihn einen Teil der Weisungsbefugnis, die normalerweise dem Arbeitgeber zusteht, ausübte, Verstoß gegen Artikel 31 §1 des Gesetzes (...) » vom 24. Juli 1987 über die Zeitarbeit, die Leiharbeit und die Bereitstellung von Arbeitskräften für Benutzer.

Nachdem der Arbeitsauditor den Generaldirektor der Untersuchungsabteilung des Ministeriums für Arbeit und Soziales von seiner Entscheidung in Kenntnis gesetzt hatte, auf eine Strafverfolgung zu verzichten, teilte der vorgenannte Beamte der J.J. International Aktiengesellschaft mit, er erwäge die Anwendung einer Ordnungsbuße gemäß Artikel 1, 33° des Gesetzes vom 30. Juni 1971 bezüglich der im Falle des Verstoßes gegen gewisse Sozialgesetze anwendbaren Ordnungsbußen wegen eines Verstoßes gegen das vorgenannte Gesetz vom 24. Juli 1987; dies tat er, nachdem er die Betroffene aufgefordert hatte, ihre Verteidigungsmittel vorzubringen.

Die Betroffene reichte eine Klage gegen die Verwaltungsentscheidung, wonach ihr eine Ordnungsbuße auferlegt wurde, beim Arbeitsgericht ein; da diese Klage für unbegründet erklärt wurde, legte sie Berufung vor dem Arbeitshof ein, wobei sie unter anderem geltend machte, das vorgenannte Gesetz vom 30. Juni 1971 stehe im Widerspruch zu Artikel 6bis der Verfassung: diese Bestimmung gewährleistet den Belgiern ohne Diskriminierung den Genuß der Rechte und Freiheiten; nach Ansicht der Berufungsklägerin verstößt das Gesetz aber gegen die Rechte der Verteidigung, da es die Beweislast umkehre; da die Ordnungsbuße « als ein Vergleich mit strafrechtlicher Konnotation » anzusehen sei, obliege es normalerweise der Verwaltungsbehörde, die diese Geldbuße auferlegt, den Beweis für das Vorliegen eines Verstoßes zu erbringen, und nicht dem Arbeitgeber, der gemäß der gesetzlichen Regelung den Beweis erbringen muß, daß er keinen Verstoß begangen hat, wenn er eine Klage beim Arbeitsgericht erhebt.

Nachdem der Arbeitshof festgestellt hatte, daß die Berufungsklägerin somit die Übereinstimmung des Gesetzes vom 30. Juni 1971 mit Artikel 6bis der Verfassung in Frage stellte, hat er dem Hof die obenerwähnte präjudizielle Frage zugestellt.

III. *Verfahren vor dem Hof*

Der Hof wurde durch die Übergabe einer Ausfertigung der vorgenannten Verweisungsentscheidung, die

am 14. Oktober 1991 in der Kanzlei einging, mit der präjudiziellen Frage befaßt.

Durch Anordnung vom gleichen Tag bestimmte der amtierende Vorsitzende die Mitglieder der Besetzung gemäß den Artikeln 58 und 59 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof.

Die referierenden Richter waren der Ansicht, daß die Artikel 71 ff. des genannten Sondergesetzes in diesem Fall nicht anzuwenden seien.

Die Verweisungsentscheidung wurde gemäß Artikel 77 des organisierenden Gesetzes durch bei der Post aufgegebene Einschreibebriefe vom 4. November 1991, die den Empfängern am 5. beziehungsweise am 6. November 1991 übergeben wurden, zugestellt.

Die durch Artikel 74 des genannten Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte am 9. November 1991 im *Belgischen Staatsblatt*.

Die J.J. International Aktiengesellschaft, mit Gesellschaftssitz in 4000 Lüttich, avenue des Tilleuls 62, reichte durch einen am 18. Dezember 1991 bei der Post aufgegebenen Einschreibebrief einen Schriftsatz ein.

Der Generaldirektor der Untersuchungsabteilung des Ministeriums für Arbeit und Soziales, mit Büro in 1040 Brüssel, rue Belliard 53, sowie der Ministerrat, vertreten durch den Premierminister, dessen Geschäftsstelle sich in 1000 Brüssel, rue Ducale 53 B.2 befindet, reichten durch einen am 18. Dezember 1991 bei der Post aufgegebenen Einschreibebrief einen gemeinsamen Schriftsatz ein.

Abschriften dieser Schriftsätze wurden gemäß Artikel 89 des organisierenden Gesetzes durch bei der Post aufgegebene Einschreibebriefe vom 14. Januar 1992, die den Empfängern am 15. Januar 1992 übergeben wurden, zugestellt.

Der vorgenannte Generaldirektor des Ministeriums für Arbeit und Soziales und der Ministerrat reichten durch einen bei der Post aufgegebenen Einschreibebrief vom 11. Februar 1992 einen gemeinsamen Erwidierungsschriftsatz ein.

Durch Anordnungen vom 6. März 1992 und 15. September 1992 verlängerte der Hof die für die Urteilsfällung festgelegte Frist bis zum 14. Oktober 1992 beziehungsweise bis zum 14. April 1993.

Durch Anordnung vom 16. Juni 1992 hat der Hof die Rechtssache für verhandlungsreif erklärt und die Sitzung auf den 9. Juli 1992 anberaumt.

Von dieser Anordnung wurden die Parteien in Kenntnis gesetzt, die ebenso wie ihre Rechtsanwälte mit am 16. Juni 1992 bei der Post aufgegebenen und am 17. Juni 1992 den Adressaten zugestellten Einschreibebriefen über die Terminfestsetzung informiert wurden.

Auf der Sitzung vom 9. Juli 1992:

- erschienen:

. RA K. Tanghe, *loco* RA P. Canevaile, in Lüttich zugelassen, für die J.J. International AG;

. RA R. Ergec, *loco* RA J. Beauthier und RA P. Peeters, in Brüssel zugelassen, für den Ministerrat und den Generaldirektor der Untersuchungsabteilung des Ministeriums für Arbeit und Soziales;

- erstatteten die Richter L. François und F. Debaedts Bericht;

- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte gehört;

- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Das Verfahren verlief gemäß den Artikeln 62 ff. des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, die sich auf den Sprachgebrauch vor dem Hof beziehen.

IV. Bezüglich der Bestimmungen, die den Gegenstand der präjudiziellen Frage bilden

Gemäß dem Gesetz vom 30. Juni 1971 kann den Arbeitgebern, die gegen die darin definierten Sozialgesetze verstoßen, eine sogenannte Ordnungsbuße auferlegt werden, insofern die Handlungen einer Strafsanktion unterliegen (Artikel 1).

Die Protokolle, in denen die Handlungen festgestellt werden, werden dem Generaldirektor der Untersuchungsabteilung des Ministeriums für Arbeit und Soziales (Artikel 6, Absatz 1, und Artikel 2 des königlichen Erlasses vom 30. Dezember 1991, in Ausführung des Gesetzes vom 30. Juni 1971 bezüglich der im Falle des Verstoßes gegen gewisse Sozialgesetze anwendbaren Ordnungsbußen, Belgisches Staatsblatt vom 24. Januar 1992) sowie dem Arbeitsauditor (Artikel 7, Absatz 1) übermittelt. Eine Abschrift wird dem Arbeitgeber übermittelt (Artikel 6, Absatz 2).

Der Verstoß ist entweder Gegenstand von Strafverfolgungen oder einer Ordnungsbuße (Artikel 4, Absatz 1), wobei die Strafverfolgungen, « selbst wenn ein Freispruch sie abschließt », die Anwendung einer Ordnungsbuße ausschließen (Artikel 5, Absatz 2).

Wenn der Arbeitsauditor unter Berücksichtigung des Ausmaßes des Verstoßes (Artikel 5, Absatz 1) beschließt, auf eine Strafverfolgung zu verzichten, teilt er dies dem vorgenannten Generaldirektor mit, der dann - innerhalb einer Frist von drei Jahren nach dem Verstoß (Artikel 13) - beschließen kann, dem Arbeitgeber eine Ordnungsbuße aufzuerlegen; dies kann er auch tun, wenn der Arbeitsauditor ihm seine Entscheidung nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist mitteilt (Artikel 4, Absatz 2, und 7, Absatz 2). Die Buße ist nur auf den Arbeitgeber anwendbar, selbst wenn der Verstoß durch einen Erfüllungsgehilfen oder einen Bevollmächtigten begangen wurde (Artikel 3).

Der Generaldirektor muß dem Arbeitgeber im Vorhinein die Möglichkeit bieten, seine Verteidigungsmittel vorzubringen (Artikel 7, Absatz 2). In seinem begründeten Beschluß muß der Betrag der Ordnungsbuße angegeben werden; durch die Zustellung dieses Beschlusses erlischt die öffentliche Klage (Artikel 7, Absätze 4 und 5).

Der Arbeitgeber verfügt über eine Frist von zwei Monaten ab dieser Zustellung, um eine (aufschiebende) Klage beim Arbeitsgericht zu erheben (Artikel 8, Absatz 1).

In den Artikeln 9 bis 12 des Gesetzes wird der Berechnungs- und Zahlungsmodus der Geldbuße festgelegt.

V. In rechtlicher Beziehung

Stellungnahme des Ministerrates

A.1.1. Gegenstand der präjudiziellen Frage ist nicht eine Unterscheidung zwischen bestimmten Kategorien von Personen bei der Anwendung der Regelung der Ordnungsbußen, sondern die Infragestellung der Rechtfertigung dieser Regelung; sie sieht für Verstöße gegen gewisse Gesetzesvorschriften Ordnungsstrafen vor, die unabhängig von der Strafverfolgung, die auf diese Verstöße Anwendung finden könnte, von Amts wegen vollstreckbar sind.

Die Vollstreckung von Amts wegen ist jedoch ein Merkmal aller einseitigen Verwaltungsmaßnahmen, darunter die Ordnungsstrafen, und zwar aufgrund des « Vorrangs der Vorentscheidung ».

A.1.2. Vor 1971 gab es nur selten eine Strafverfolgung wegen Verstößen gegen die Sozialgesetzgebung, dies unter anderem wegen der Schwerfälligkeit des Verfahrens, und sie war weitgehend wirkungslos, da nur natürliche Personen strafrechtlich verfolgt werden können.

Das Gesetz von 1971 bezweckte eine Aufwertung des Strafrechts der Sozialgesetzgebung; der Staatsrat berief sich auf verschiedene bestehende Gesetzgebungen und befaßte sich nicht weiter mit dem Problem der Verfassungsmäßigkeit der Ordnungsbußen, « umso mehr, als bei den Arbeitsgerichten Einspruch gegen diese Geldbußen eingelegt werden kann » (Parl. Dok., Kammer, 1970-1971, 939, S. 7 und 9). Infolge seiner Anmerkungen wurde eine Bestimmung in den Entwurf eingefügt, um die Rechte der Verteidigung zu gewährleisten; sie besagt, daß der Arbeitgeber die Möglichkeit erhält, seine Verteidigungsmittel vorzubringen, bevor ihm eine Ordnungsstrafe auferlegt wird (Artikel 7, Absatz 2).

A.1.3. Vor seiner Änderung durch das Programmgesetz vom 30. Dezember 1988 erweckte das Gesetz vom 30. Juni 1971 eher den Eindruck, daß es ein Vergleichsverfahren einführte - bei dem die Verwaltung dem Zuwiderhandelnden vorschlägt, eine bestimmte Summe zu bezahlen, auf die Gefahr hin, daß es im Fall eines Einspruchs dem Richter obliegen würde, die Strafe zu verhängen - statt einer Regelung der Ordnungsbuße.

A.1.4. Seit der Änderung des Gesetzes von 1971 durch das Programmgesetz vom 30. Dezember 1988 obliegt es dem Arbeitgeber, sich an das Arbeitsgericht zu wenden (um Einspruch gegen die Strafe zu erheben), und nicht mehr der Verwaltung (um einen Vollstreckungstitel eines Beschlusses zu erhalten, der ein Bußgeld auferlegt, dessen Zahlung der Arbeitgeber verweigern würde). Mit dieser Änderung sollten die Arbeitsgerichte von unnützen Verfahren entlastet werden, da bei der vorherigen Regelung die Strafe nur in wenigen Fällen vermindert oder aufgehoben wurde (12% beziehungsweise 8%).

A.1.5. Daraus wird ersichtlich, daß der Gesetzgeber verschiedene Ziele anstrebte, nämlich eine stärkere Kontrolle, indem die Strafsanktionen (die als zu streng angesehen wurden) durch Ordnungsstrafen ersetzt wurden, das Bemühen um Vermeidung des den Strafsanktionen (die übrigens nicht auf juristische Personen anwendbar sind) anhaftenden Stigmas, die Einführung einer größeren Einheitlichkeit bei der Behandlung der betroffenen Verstöße und die Beschleunigung des Verfahrens.

Diese Elemente stellen eine objektive und vernünftige Rechtfertigung für die durch das angefochtene Gesetz eingeführte Regelung dar, und die vom Gesetzgeber eingesetzten Mittel sind dem angestrebten Ziel angemessen.

A.1.6. Sodann müssen die Begriffe, auf die der Kläger vor der Gerichtsbarkeit, die die Verweisungsentscheidung traf, sich bezieht, richtig verstanden werden.

Bezüglich der Beweislast

A.1.6.1.a. Die Protokolle, in denen die Verstöße festgestellt werden, sind maßgebend bis zum Beweis des Gegenteils (Artikel 9 des Gesetzes vom 16. November 1972 über die Arbeitsinspektion). Diese Beweiskraft wird durch die verschiedenen Verfahren - wie etwa der Einspruch vor dem Arbeitsgericht -, deren Grundlage diese Protokolle bilden, nicht angetastet.

b. Die Niederschlagung durch den Arbeitsauditor ist eine Entscheidung, die sich nicht auf den Beweis auswirkt, ob der Verstoß erwiesen ist oder nicht, sondern eine zweckdienliche Verwaltungsentscheidung, die weder definitiv ist noch einen gerichtlichen Charakter aufweist.

c. Gemäß den allgemeinen Grundsätzen des Strafverfahrens ist nur der erste Teil des Lehrsatzes « *Actori incumbit probatio, reus excipiendo fit actor* » in Strafsachen anwendbar; die präjudizielle Frage stützt sich auf den zweiten Teil, der nur in Zivilsachen anwendbar ist. Das Verfahren, mit dem eine Ordnungsbuße auferlegt wird, findet jedoch im strafrechtlichen Rahmen statt.

Man kann in der Tat davon ausgehen, daß die Entscheidung zur Auferlegung einer Ordnungsbuße den ersten Teil des Verfahrens darstellt, wobei der Beamte sich auf die im Protokoll beschriebenen Handlungen stützt, um das Bußgeld zu begründen. Bei dem Verfahren, das der Arbeitgeber vor dem Arbeitsgericht einleitet, handelt es sich um einen Einspruch, der die Beweislast nicht umkehrt. Man kann eine Parallele ziehen zu der Berufung eines in einem Strafprozeß Verurteilten: auch in diesem Fall wird die Beweislast nicht umgekehrt, und der Berufungskläger muß nicht seine Unschuld beweisen.

Da die Frage nicht lautet: « Wer muß beweisen? », sondern « Ist es bewiesen? » ändert die Abänderung des Gesetzes von 1971 durch das Gesetz von 1988 nichts am Problem der Beweislast.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat übrigens die Meinung vertreten, daß es in jedem Rechtssystem Bestimmungen geben kann, wonach einfache und objektive Handlungen - wie beispielsweise Verstöße gegen die Sozialgesetzgebung - bereits an sich einen Verstoß darstellen, ohne daß der Beweis des Fehlverhaltens erbracht werden müsse. Die Verübung einer solchen Tat stellt einen Verstoß dar, der eine gesetzliche Schuldvermutung zur Folge hat, wobei diese Vermutung umgekehrt werden kann. Er ging davon aus, es genüge, daß die Anwendung dieser Vermutung vernünftig sei und daß die Interessen der betroffenen Person nicht geschädigt würden.

Bezüglich der Wahrung der Verteidigungsrechte

A.1.6.2.a. Diese Rechte werden in dem angefochtenen Gesetz, das der Staatsrat mehrmals als Referenz anführt, in vierfacher Hinsicht gewährleistet:

1) Die Abschrift des Protokolls, in dem der Verstoß festgestellt wird, muß dem Arbeitgeber innerhalb der gleichen Frist zugesandt werden, wie sie für die Übermittlung dieser Abschrift durch den Protokollbeamten an den Zuwiderhandelnden vorgeschrieben ist (Artikel 6). Der Arbeitgeber kann sich ab diesem Augenblick beim Arbeitsauditor einschalten;

2) Der Beamte muß dem Arbeitgeber die Möglichkeit bieten, seine Verteidigungsmittel vorzubringen, bevor er beschließt, eine Ordnungsbuße aufzuerlegen (Artikel 7);

3) Der Arbeitgeber, der die Entscheidung des Beamten anfechtet, kann Einspruch beim Arbeitsgericht erheben (Artikel 8). Diese Möglichkeit muß ausdrücklich in dem Beschluß zur Auferlegung des Bußgeldes angeführt werden;

4) Dieser Einspruch setzt die Vollstreckung des Beschlusses des Beamten aus (siehe Artikel 8 des Gesetzes vom 30. Juni 1971).

b. Im belgischen Recht bevorzugt man aufgrund des Grundsatzes der Gewaltentrennung und des Grundsatzes der Wahrung der Verteidigungsrechte den Vergleich (wodurch dem Zuwiderhandelnden die Zahlung eines Betrags vorgeschlagen wird und die Verwaltung den Einzug dieses Betrags vor Gericht verfolgt, wenn der Zuwiderhandelnde nicht reagiert) anstelle der Ordnungsstrafe (wodurch die Zahlung dem Zuwiderhandelnden auferlegt wird, dem es obliegt, Einspruch vor Gericht zu erheben, wenn er mit der vorgeschlagenen Strafe nicht einverstanden ist; andernfalls wird der Verwaltungsbeschluß vollstreckbar), die nur für niedrige Beträge annehmbar wäre; ein hohes Bußgeld kann nämlich nur durch ein Gericht auferlegt werden.

Man stellt jedoch fest, daß bei Verstößen gegen die Gesetze über Sozialdokumente (KE Nr. 5 vom 23. Oktober 1978 über die Führung von Sozialdokumenten) die Höchstbeträge - entsprechend der Zahl der betroffenen Arbeitnehmer - bei Strafgeld 45.000 BEF bis 9.000.000 BEF und bei Ordnungsbußen 50.000 BEF bis 800.000 BEF betragen; für Verstöße gegen das Arbeitsgesetz vom 16. März 1971 liegen diese Beträge jeweils bei 45.000 BEF, 4.500.000 BEF, 50.000 BEF und 800.000 BEF.

c. Und schließlich kann Artikel 6 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten

nur im Hinblick auf die Kontrolle der angefochtenen Normen bezüglich der Grundsätze der Gleichheit und des Diskriminierungsverbots geltend gemacht werden. Der Hof vertrat in diesem Zusammenhang die Ansicht, die obenerwähnte Bestimmung würde den Staaten die Möglichkeit bieten, ihre Gerichte von der Verfolgung leichter Verstöße zu entlasten und Verwaltungsbehörden diese Verfolgung zu übertragen, insofern ein Einspruch bei einer Gerichtsbarkeit vorgesehen sei, um die Garantien des erwähnten Artikels 6 zu bieten.

Stellungnahme der intervenierenden Partei J.J. International Aktiengesellschaft

A.2.1. Zahlreiche Autoren haben bemängelt, das Gesetz vom 30. Juni 1971 stelle die Grundsätze der Gleichheit, der einschränkenden Auslegung, der Regel des Zweifels, der Beweislast, der gerichtlichen Garantie, der Verteidigungsrechte, des Rechtfertigungsgrundes, der Zurechenbarkeit und der Rechtsprechungsbräuche in Frage, und behauptet, die Ordnungsbuße habe trotz ihrer gesetzlichen Einordnung einen strafrechtlichen Charakter.

A.2.2. Die angefochtenen Bestimmungen verstoßen gegen Artikel 6*bis* der Verfassung, da sie nicht mehr den Genuß der Rechte und Freiheiten, wie etwa die Verteidigungsrechte, gewährleisten: diese sehen nämlich vor, daß die Beweislast der verfolgenden Partei obliegt und nicht dem Arbeitgeber, der aufgrund des angefochtenen Gesetzes zu einem Kläger vor den Arbeitsgerichten wird.

Antwort des Ministerrates

A.3.1. Die Beschwerden der intervenierenden Partei beziehen sich nicht auf die Artikel 6 und 6*bis* der Verfassung: das angefochtene Gesetz ist anwendbar auf alle Personen, die gegen die Sozialgesetzgebung verstoßen, und zwar unabhängig von den persönlichen Merkmalen, durch die sich die Personen oder Personengruppen voneinander unterscheiden; die auf dem Gesetz beruhende Unterscheidung gründet nicht auf Personen, sondern auf Materien, nämlich Verstöße des gemeinen Rechts und Verstöße, die in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen.

A.3.2.1. (Hilfsweise) Selbst wenn man davon ausgeht, daß eine Unterscheidung zwischen Kategorien von Personen bestünde, verstößt das Gesetz von 1971 nicht gegen das Gleichheitsprinzip.

Sein Ziel, das Bestandteil eines umfassenden Bemühens ist, den strafrechtlichen Charakter aufzuheben, und das darin besteht, ein vorteilhaftes System sowohl für die der Gerichtsbarkeit unterworfenen Personen als auch für die Rechtspflege zu schaffen, ist rechtmäßig.

Seine Mittel entsprechen in vernünftiger und angemessener Weise dem angestrebten Ziel, insofern sie die Rechte der Personen, die der Gerichtsbarkeit unterworfen sind, und die wesentlichen Grundsätze der belgischen Rechtsordnung uneingeschränkt beachten.

A.3.2.2. Das angefochtene Gesetz scheint auch Artikel 6 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu entsprechen, der gemäß der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes nicht in allen Phasen des Verfahrens anwendbar ist und der nicht dagegen spricht, daß es der angeklagten Person obliegt, das Gericht zu befassen, das in diesem Fall übrigens über die volle Rechtsprechungsbefugnis verfügt.

Ein solches Vorgehen verletzt an sich nicht die durch Artikel 6, §2 der Konvention gewährleistete Unschuldsvermutung, da die Konvention es den jeweiligen Staaten überläßt, die Zulässigkeit, die Beweiskraft und die Beweislast zu regeln; im Schriftsatz wurde bewiesen, daß das Gesetz von 1971 diese Last im übrigen nicht umkehrt.

A.3.2.3. Die Verteidigungsrechte des Arbeitgebers werden ebenfalls gewahrt, wie etwa das Recht, einen persönlichen Rechtfertigungsgrund oder Befreiungsgrund geltend zu machen.

A.3.3. Selbst wenn man davon ausgeht, daß das Gesetz Unterscheidungen einführt, die anhand des Gleichheitsgrundsatzes geprüft werden könnten, und daß die von ihm angewandten Rechtsgründe ein wesentliches Recht oder Prinzip der belgischen Rechtsordnung verletzen (*quod non*), so ist diese Verletzung nicht unangemessen im Verhältnis zum rechtmäßig angestrebten Ziel; die vom Hof ausgeübte Aufsicht darf nur eine nebensächliche Aufsicht sein.

Bezüglich des Gegenstandes der präjudiziellen Frage

B.1. Aus dem Wortlaut der präjudiziellen Frage ist ersichtlich, daß dem Hof die gesamten Bestimmungen des Gesetzes vom 30. Juni 1971 bezüglich der bei Verstößen gegen gewisse Sozialgesetze anwendbaren Ordnungsbußen zur Prüfung unterbreitet wurden, daß es sich bei den allgemeinen Grundsätzen des Strafrechts, die durch diese Bestimmungen verletzt würden, insofern sie mit Artikel 6*bis* der Verfassung kombiniert werden, aber nur um die Grundsätze handelt, die sich auf die Beweislast und auf die Wahrung der Verteidigungsrechte beziehen. Folglich werden die Regeln bezüglich der strafrechtlichen Zurechenbarkeit, auf die in den Verfahrensunterlagen verwiesen wurde, sowie das Prinzip der Beschränkung des Strafanspruchs auf den Täter, das in diesen Regeln vorherrscht, nicht geprüft.

In der Hauptsache

B.2.1. Die Rechte und Freiheiten, die den Belgiern aufgrund von Artikel 6*bis* der Verfassung gewährt werden, müssen ohne Diskriminierung gesichert sein. Diese Rechte und Freiheiten umfassen die sich aus den allgemeinen Grundsätzen des Strafrechts ergebenden Garantien.

B.2.2. Insofern diese Prinzipien dem Gesetzgeber auferlegt sind, werden sie unabhängig davon angewandt, ob das Gesetz die von ihm vorgeschriebenen Maßnahmen als strafrechtlich oder nicht strafrechtlich bezeichnet.

Die Tatsache, daß das Gesetz vom 30. Juni 1971 die darin vorgesehenen Bußen als Ordnungsbußen einstuft, kann eine Mißachtung dieser Prinzipien nicht rechtfertigen: diese Bußen können nur für Handlungen, « die einer Strafsanktion unterliegen », auferlegt werden (Artikel 1); der Arbeitgeber, « der einen Verstoß begeht » oder der sich gar « eines Verstoßes » gegen Strafbestimmungen « schuldig macht », wird mit einer solchen Buße belegt (Artikel 1); die sogenannte Ordnungsbuße kann im Fall einer Strafverfolgung nicht auferlegt werden, « selbst wenn sie durch eine Niederschlagung abgeschlossen wird » (Artikel 5, Absatz 2); die Wahl zwischen der direkten Verfolgung durch die Staatsanwaltschaft und der Ordnungsstrafe hängt nur vom « Ausmaß des Verstoßes » ab (Artikel 5, Absatz 1); durch die Zustellung des Beschlusses zur Auferlegung der

Buße « erlischt die öffentliche Klage » (Artikel 7, Absatz 4).

B.2.3. Das Gesetz vom 30. Juni 1971 führt somit eine Regelung ein, die denjenigen, auf die sie sich bezieht, nicht die gleiche Behandlung gewährt wie denjenigen, die den normalen Strafgesetzen unterliegen, obschon es um die Ahndung von Handlungen geht, die strafrechtlich geahndet werden können.

B.3. Die Kritik des Gesetzes vom 30. Juni 1971 ist nicht begründet, insofern sie eine Verletzung des Grundsatzes, wonach die Beweisleist der mit der Ahndung des Verstoßes beauftragten Behörde obliegt, anführt. Es obliegt nämlich dieser Behörde, die dem Zuwiderhandelnden zur Last gelegten Handlungen zu beweisen, und zwar nicht nur, wenn sie beschließt, ein Bußgeld aufzuerlegen, sondern auch, wenn Einspruch beim Richter erhoben wird. Indem der Gesetzgeber verfügte, daß der Einspruch durch die Person einzureichen ist, der das Bußgeld auferlegt wird, und indem er nicht mehr vorsah - wie dies vor der Gesetzesänderung vom 30. Dezember 1988 der Fall war -, daß der Beamte « die Anwendung des Bußgeldes vor dem Arbeitsgericht beantragt », wenn der Arbeitgeber das durch ihn auferlegte Bußgeld nicht zahlt, verfolgte er zweifellos die Absicht, die Gerichte zu entlasten, aber nicht diejenige, das Prinzip der Unschuldsvermutung abzuschaffen.

B.4.1. Insofern die Kritik des Gesetzes vom 30. Juni 1971 eine Verletzung der Verteidigungsrechte der Personen, denen eine Ordnungsbuße auferlegt wird, geltend macht, betrifft sie drei Bestimmungen dieses Gesetzes: Artikel 4, Absatz 2, der den vom König bestimmten Beamten ermächtigt, selbst ein Bußgeld aufzuerlegen; Artikel 7, Absatz 2, der dem Arbeitgeber vorschreibt, dem gleichen Beamten seine Verteidigungsmittel darzulegen; und schließlich Artikel 8, der den Arbeitgeber verpflichtet, die Initiative zur Klage vor dem Arbeitsgericht zu ergreifen, wenn er die Entscheidung des Beamten anfecht.

B.4.2. Daraus ergibt sich, daß der Arbeitgeber - solange das Gericht nicht befaßt wird - einer ungleichen Behandlung im Vergleich zu demjenigen unterliegt, der nach den Regeln des Strafverfahrens verfolgt wird und der nur durch ein unparteiisches Gericht verurteilt werden kann, nachdem er vor dieses Gericht geladen wurde, um dort seine Verteidigungsmittel in einem mündlichen und kontradiktorischen Verfahren vorzubringen, wobei auf die im strafrechtlichen Bereich rechtmäßig anerkannten Beweisformen zurückgegriffen wird.

B.4.3. Dieser Behandlungsunterschied beruht jedoch auf einer objektiven und vernünftigen Grundlage.

Aus der Begründung des Gesetzes geht nämlich hervor, daß die Anwendung des normalen Verfahrens bei gewissen Verstößen gegen die Arbeitsgesetzgebung nicht zweckmäßig war, insofern die Auswirkungen der Strafverfolgung zu schwerwiegend waren, insofern die Strafsanktionen nur selten angewandt wurden und insofern der Vorbeugungscharakter des Sozialstrafrechts dadurch stark gemindert wurde (Parl. Dok., Kammer 1970-1971, 939/1). In den Vorarbeiten wurde unterstrichen, daß das durch das Gesetz vom 30. Juni 1971 eingeführte Verfahren dem Kläger insbesondere die Nachteile einer Vorladung vor eine Strafgerichtsbarkeit erspart, die entehrende Wirkung von strafrechtlichen Verurteilungen vermeidet und ihm die Möglichkeit bietet, den Folgen einer Eintragung ins Strafregister zu entgehen (Parl. Dok., Senat, 1970-1971, 514, Bericht des Ausschusses, S. 2).

Die spezifische Realität des sozialen Strafrechtes sowie die Sorge um eine Entlastung der Strafgerichte und die Übertragung der Kontrolle über die Anwendung des Gesetzes an die Arbeitsgerichte rechtfertigen in vernünftiger Weise die durch das Gesetz vom 30. Juni 1971 eingeführte unterschiedliche Behandlung, die durch das Programmgesetz vom 30. Dezember 1988 erweitert wurde.

B.4.4. Die Aufgabe des gewöhnlichen Verfahrens, so gerechtfertigt sie objektiv und vernünftigerweise auch sein mag, darf jedoch nicht dazu führen, daß die Ausübung der Rechte der Verteidigung in unangemessener Weise beeinträchtigt würde.

Diesbezüglich stellt der Hof fest, daß das Gesetz einen gerichtlichen Einspruch einführt, der *a posteriori* die Mängel des Ordnungsverfahrens behebt. Wenn das Arbeitsgericht nämlich mit der Klage des Arbeitgebers befaßt wird, geht es nach einem Verfahren vor, das die Ausübung der Rechte der Verteidigung gewährleistet. Es übt eine vollwertige Aufsicht der Gerichtsbarkeit über die Entscheidung des Beamten aus: von dem, was der Ermessensbefugnis des Beamten unterliegt, entgeht nichts der Aufsicht des Gerichtes. Außerdem hat der Einspruch eine aufschiebende Wirkung.

B.4.5. Schlußfolgernd verletzt das durch das Gesetz vom 30. Juni 1971 eingeführte

besondere Verfahren, selbst wenn gewisse Bestimmungen dieses Gesetzes vom 30. Juni 1971 einzeln betrachtet der verfolgten Person eine geringere Garantie gewähren als diejenige, in deren Genuß die vor Strafgerichtsbarkeiten erscheinenden Personen gelangen, insgesamt gesehen nicht in unangemessener Weise die Rechte der Verteidigung.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Das Gesetz vom 30. Juni 1971 bezüglich der im Falle des Verstoßes gegen gewisse Sozialgesetze anwendbaren Ordnungsbußen verstößt nicht gegen Artikel 61 der Verfassung in Verbindung mit den allgemeinen Grundsätzen des Strafrechts bezüglich der Beweislast und der Wahrung der Rechte der Verteidigung.

Verkündet in französischer und niederländischer Sprache gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 18. November 1992.

Der Kanzler,

(gez.) H. Van der Zwalmen

Der Vorsitzende,

(gez.) J. Wathelet