

Geschäftsverzeichnismrn. 2037 und 2040

Urteil Nr. 153/2001
vom 28. November 2001

URTEILSAUSZUG

In Sachen: Präjudizielle Fragen in bezug auf die Artikel 23, 24 und 37 des Gesetzes vom 21. Dezember 1998 über die Sicherheit bei Fußballspielen, gestellt vom Polizeigericht Tongern.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden A. Arts und M. Melchior, und den Richtern L. François, M. Bossuyt, A. Alen, J.-P. Moerman und E. Derycke, unter Assistenz des Kanzlers L. Potoms, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden A. Arts,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. *Gegenstand der präjudiziellen Fragen*

In seinen Urteilen vom 25. September 2000 in Sachen M. Naim und R. Santoro gegen das Innenministerium, deren Ausfertigungen am 2. und 3. Oktober 2000 in der Kanzlei des Schiedshofes eingegangen sind, hat das Polizeigericht Tongern folgende präjudizielle Frage gestellt:

« Verstoßen die Artikel 23, 24 und 37 des Gesetzes vom 21. Dezember 1998 [über die Sicherheit bei Fußballspielen] gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, insofern demjenigen, der wegen Zuwiderhandlung gegen Artikel 23 vor dem Polizeigericht erscheint, keine Geldstrafe auferlegt werden kann, die das in den Artikeln 24 und 37 vorgesehene gesetzliche Minimum unterschreitet, während derjenige, der vor dem Strafrichter erscheint, den Vorteil der Anwendung von Artikel 85 des Strafgesetzbuches oder einer anderen auf den besonderen Gesetzen beruhenden strafrechtlichen Begünstigung genießen kann? »

(...)

IV. *In rechtlicher Beziehung*

(...)

B.1. Der Verweisungsrichter fragt den Hof, ob es nicht diskriminierend sei, daß ein Polizeirichter, vor dem Berufung eingelegt worden sei gegen eine administrative Geldstrafe und ein administratives Stadionverbot, die wegen eines bestimmten, den Ablauf eines Fußballspiels störenden Verhaltens verhängt worden seien (Artikel 23 des Gesetzes vom 21. Dezember 1998 über die Sicherheit bei Fußballspielen, nachfolgend: « Fußballgesetz »), keine administrative Geldstrafe verhängen könne, die das in den Artikeln 24 und 37 desselben Gesetzes vorgesehene Minimum unterschreite, während der Strafrichter Artikel 85 des Strafgesetzbuches oder « eine andere auf den besonderen Gesetzen beruhende strafrechtliche Begünstigung » anwenden könne.

Die beanstandeten Bestimmungen des Fußballgesetzes lauten:

« Art. 23. Wer den Ablauf eines nationalen Fußballspiels oder eines internationalen Fußballspiels alleine oder in einer Gruppe durch sein Verhalten stört, und zwar durch Anstiftung zur Körperverletzung, zu Haß oder Wut gegenüber einer oder mehreren im

Stadion befindlichen Personen, kann mit einer oder mehreren der in Artikel 24 vorgesehenen Sanktionen bestraft werden. »

« Art. 24. Gemäß dem in Titel IV vorgesehenen Verfahren kann im Fall eines Verstoßes gegen die Artikel 20, 21, 22 oder 23 eine administrative Geldstrafe von zehntausend Franken bis zweihunderttausend Franken und ein administratives Stadionverbot für eine Dauer von drei Monaten bis fünf Jahren oder eine dieser beiden Sanktionen verhängt werden. »

« Art. 37. Liegen mildernde Umstände vor, können die in den Artikeln 18 und 24 vorgesehenen administrativen Geldstrafen bis unter ihren Mindestbetrag gesenkt werden, ohne daß sie für eine auf Artikel 18 beruhende Sanktion weniger als zehntausend Franken oder für eine auf Artikel 24 beruhende Sanktion weniger als fünftausend Franken betragen dürfen. »

B.2. Artikel 37 des Fußballgesetzes - einziger Artikel des Kapitels VIII « Mildernde Umstände » von Titel IV dieses Gesetzes - bestimmt ausdrücklich, daß bei Vorliegen mildernder Umstände die u.a. in Artikel 24 festgelegten administrativen Geldstrafen bis unter ihren Mindestbetrag gesenkt werden können. Somit müssen die präjudiziellen Fragen dahingehend aufgefaßt werden, daß sie sich nicht auf die Möglichkeit - bei Vorliegen mildernder Umstände - beziehen, die administrative Geldstrafe das gesetzliche Minimum unterschreiten zu lassen, sondern nur auf die Unmöglichkeit - bei Vorliegen mildernder Umstände -, die administrative Geldstrafe bis auf einen Betrag herabzusetzen, der sich « für eine auf Artikel 24 beruhende Sanktion [auf] weniger als fünftausend Franken » beläuft, während der Strafrichter in Anwendung von Artikel 85 des Strafgesetzbuches eine noch niedrigere Geldstrafe verhängen kann oder das Gesetz vom 29. Juni 1964 über die Aussetzung, den Aufschub und die Bewährung anwenden kann.

B.3.1. Die Berufungskläger im Hauptverfahren führen in ihrem Schriftsatz an, es ergebe sich aus der Anwendung des Fußballgesetzes, daß derjenige, der sich mit der Störung des Ablaufs eines Fußballspiels strafbarer Handlungen schuldig mache, anders bestraft werden könne als derjenige, der an einer anderen sportlichen Veranstaltung teilnehme. Außerdem werde, diesen Parteien zufolge, ein Rechtsuchender für die gleichen Taten anders beurteilt, je nachdem, ob er einerseits einem nationalen Fußballspiel - einer Veranstaltung, an der mindestens ein Club aus einer der höchsten zwei nationalen Ligen teilnehme - oder einem internationalen Fußballspiel beiwohne, oder ob er andererseits einem anderen « offiziellen » Fußballspiel beiwohne. Diese Unterschiede seien diesen Parteien zufolge nicht vernünftig gerechtfertigt.

B.3.2. Die Parteien vor dem Hof dürfen den Inhalt der präjudiziellen Fragen weder abändern noch abändern lassen. Der Hof kann seine Kontrolle nicht auf Behandlungsunterschiede ausdehnen, über die der Verweisungsrichter den Hof nicht befragt hat.

Folglich beschränkt der Hof seine Kontrolle auf den in den präjudiziellen Fragen angeführten Behandlungsunterschied, wie in B.2 präzisiert.

B.4. Die Verfassungsvorschriften der Gleichheit und des Diskriminierungsverbots schließen 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.

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 Gleichheitsgrundsatz verstoßen, wenn feststeht, daß die eingesetzten Mittel in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen.

B.5. Wenn der Gesetzgeber der Ansicht ist, daß gewisse Verletzungen gesetzlicher Verpflichtungen geahndet werden müssen, dann gehört es zu seiner Beurteilungszuständigkeit zu entscheiden, ob es angebracht ist, Strafsanktionen *sensu stricto* oder administrative Sanktionen vorzusehen. Die Entscheidung für die eine oder die andere Kategorie von Sanktionen kann an sich nicht als diskriminierend gewertet werden, aber der daraus möglicherweise sich ergebende Behandlungsunterschied ist diskriminierend, wenn er nicht angemessen gerechtfertigt ist.

B.6. Die Möglichkeit, bei der Ahndung gewisser «Zuwiderhandlungen» gegen das Fußballgesetz administrative Sanktionen zu verhängen, wird den durch den Gesetzgeber angestrebten präventiven und repressiven Zielsetzungen gerecht.

Aus den Vorarbeiten zum Fußballgesetz geht nämlich hervor:

« Was die Sanktionen hinsichtlich der [...] im Stadion anwesenden Personen angeht, hat man sich für ein administratives System entschieden, weil so die Rechtssachen schnell abgewickelt werden können und weil ein solches System für die betreffenden Personen weniger repressiv ist als ein strafrechtliches Vorgehen (es wird keine einzige freiheitsberaubende Maßnahme vorgesehen - solche in Artikel 7 des Strafgesetzbuches vorgesehenen Maßnahmen sind nämlich schwerer als eine Geldstrafe -, die administrativen Sanktionen werden nicht in das Strafregister des Betreffenden aufgenommen, ...).

Gleichzeitig will das Gesetz auch darauf achten, daß die auf das Gesetz anwendbaren Forderungen von Artikel 6 und 7 der Europäischen Menschenrechtskonvention eingehalten werden. Insbesondere wurden die Rechte der Verteidigung (s. das Verfahren für eine Verwaltungsklage in Titel III), der Legalitätsgrundsatz (wie dieser aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte hervorgeht), der Gleichheitsgrundsatz (wie er aus der Rechtsprechung des Schiedshofs, insbesondere bezüglich der administrativen Sanktionen hervorgeht; s. Artikel 37) und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (Artikel 29 Absatz 2) berücksichtigt. » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1997-1998, Nr. 1572/1, SS. 1-2)

Die Anwendung administrativer Sanktionen zur Bekämpfung der mit Fußballspielen verbundenen Gewalt wurde durch den Innenminister folgendermaßen gerechtfertigt:

« [Die Verwaltungssanktionen] vervollständigen das Strafrecht, ohne es zu ersetzen, indem ein System eingeführt wird, das das Zusammenlegen strafrechtlicher und administrativer Verfolgungen regelt [...]. Sie vereinfachen das System hinsichtlich der Beweislast, was einen beträchtlichen Vorteil im Vergleich mit den bestehenden strafrechtlichen Bestimmungen darstellt [...]. Sie gewährleisten ein effizientes, rasches und energisches Vorgehen der Gesellschaft, da die vorgesehenen Verwaltungssanktionen auf die entsprechenden Taten abgestimmt sind [...]. Mit der Maßnahme, die administrativen Verfahren durch auf Fußball 'spezialisierte' Beamte führen zu lassen, wurde eine Antwort darauf gefunden, daß die Gesellschaft wegen der Überlastung der Gerichte und der Verfahrenseinstellungen durch die Staatsanwaltschaft mangelhaft reagierte [...]. Schließlich haben die Verwaltungssanktionen eine vorbeugende Wirkung, weil sie schwere Sanktionen 'androhen' [...]. Man kann also davon ausgehen, daß sie eine viel größere allgemeine präventive Wirkung haben werden, als dies der Fall ist beim heutigen Stand der Gesetzgebung. » (*Parl. Dok.*, Senat, 1998-1999, Nr. 1-1060/3, SS. 5-7)

B.7. Dennoch muß untersucht werden, ob die Wahl des Gesetzgebers nicht zu diskriminierenden Folgen führt, insoweit diese Wahl die Behandlungsunterschiede nach sich zieht, die in den präjudiziellen Fragen auf dem Gebiet der Individualisierung der Strafen angeklagt werden.

Der Gesetzgeber hat sich mehrmals für die Individualisierung der Strafen entschieden, indem er dem Richter die Wahl hinsichtlich des Strafmaßes gelassen hat, indem er es ihm

ermöglicht hat, mildernde Umstände zu berücksichtigen, und indem er ihm eingeräumt hat, Maßnahmen zum Aufschub und zur Aussetzung der Urteilsverkündung anzuordnen.

Die Individualisierung der Strafen ist jedoch eher eine Form der Strafpolitik, die aus mehreren möglichen Formen gewählt wurde, als ein allgemeiner Rechtsgrundsatz, der dem Gesetzgeber auferlegt wird. Vorbehaltlich der Tatsache, daß er keine eindeutig unangemessene Maßnahme ergreifen darf, darf der demokratisch gewählte Gesetzgeber die Strafpolitik selbst festlegen und somit die Beurteilungsfreiheit des Richters ausschließen.

B.8.1. Artikel 37 des Fußballgesetzes erlaubt, bei Vorliegen mildernder Umstände die in Artikel 24 vorgesehenen administrativen Geldstrafen bis unter ihr Minimum herabzusetzen, beschränkt diese Herabsetzung jedoch auf einen Betrag, der für eine auf Artikel 24 beruhende Sanktion fünftausend Franken nicht unterschreiten darf.

B.8.2. Die Regelung bezüglich mildernder Umstände wurde den Vorarbeiten zufolge aus folgenden Gründen in Artikel 37 des Fußballgesetzes eingeführt:

« Zur Vorbeugung eines möglichen Verstoßes gegen den Gleichheitsgrundsatz im Vergleich zum Strafrecht (Artikel 85 des Strafgesetzbuches) sieht [...] Artikel [37 des Fußballgesetzes] die Regelung 'administrativer mildernder Umstände' vor, die der in Artikel 26 genannte Beamte oder das Polizeigericht im Falle der Berufung berücksichtigen kann, um die Höhe der zu verhängenden Geldstrafe ggf. der konkreten Situation anzupassen. » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1997-1998, Nr. 1572/1, SS. 24-25)

B.8.3. Die Schwelle von fünftausend Franken, die man auch bei mildernden Umständen nicht unterschreiten kann, ist eingeführt worden, um die administrativen Geldstrafen nicht ihres abschreckenden Charakters zu berauben.

Bei den Vorarbeiten wies der Innenminister darauf hin, daß die « zitierten Bestimmungen aus dem Strafgesetzbuch [...] *quasi* keine abschreckende Wirkung [haben], da ihr absolutes Maximum 25 Franken x 200, d.h. 5000 Franken nicht überschreitet, ohne dabei die mögliche Anwendung mildernder Umstände zu berücksichtigen, wodurch die Geldstrafe noch bis auf 200 Franken (1 Franken x 200) herabgesetzt werden kann » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1997-1998, Nr. 1572/5, S. 8).

Überdies wird mit dieser Mindestgrenze kein so hoher Betrag erreicht, daß dieser als unverhältnismäßig hinsichtlich des Schweregrades der Taten und hinsichtlich der repressiven und präventiven Zielsetzungen des Gesetzgebers angesehen werden könnte.

B.9. Die Tatsache, daß der mit einer Klage gegen die in Artikel 24 des Fußballgesetzes vorgesehene administrative Geldstrafe befaßte Polizeirichter keine « andere auf den besonderen Gesetzen beruhende strafrechtliche Begünstigung » auferlegen kann - anscheinend wird dabei an die im Gesetz vom 29. Juni 1964 über die Aussetzung, den Aufschub und die Bewährung vorgesehenen Maßnahmen gedacht -, ergibt sich aus dem Umstand, daß diese Maßnahmen eng verbunden sind mit den Strafsanktionen. Das Ziel bestand darin, dem Richter die Möglichkeit zu bieten, dem Straftäter eine Bewährungsfrist einzuräumen, nach deren Ablauf, wenn sein Verhalten befriedigend ist, weder eine Verurteilung ausgesprochen noch eine Haftstrafe auferlegt wird (*Ann.*, Senat, 1963-1964, Nr. 5, Sitzung vom 26. November 1963, S. 80). Diese Maßnahmen wurden vorgesehen, damit die entehrenden Folgen einer strafrechtlichen Verurteilung beseitigt oder abgeschwächt werden.

Der Gesetzgeber darf, ohne den Gleichheitsgrundsatz zu mißachten, davon ausgehen, daß die Maßnahme der Aussetzung, des Aufschubs und der Bewährung nicht auf administrative Geldstrafen anwendbar ist. Diese Geldstrafen sind Maßnahmen mit ausschließlich finanziellem Charakter, haben nicht die entehrende Beschaffenheit strafrechtlicher Verurteilungen *sensu stricto*, führen nicht zur Eintragung ins Strafregister und sind nicht so beschaffen, daß sie die Wiedereingliederung desjenigen, der damit belegt wird, beeinträchtigen.

B.10. Artikel 37 des Fußballgesetzes ist nicht unvereinbar mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, indem diese Bestimmung nicht erlaubt, daß gegen denjenigen, der anlässlich einer Berufung gegen eine wegen Übertretung des Artikels 23 des Fußballgesetzes verhängte administrative Geldstrafe vor dem Polizeigericht erscheint, einerseits eine administrative Geldstrafe von weniger als fünftausend Franken für eine auf Artikel 24 desselben Gesetzes beruhende Sanktion verhängt wird und ihm andererseits die Maßnahme der Aussetzung, des Aufschubs und der Bewährung zugebilligt wird.

B.11. Der Verweisungsrichter bittet den Hof, den vermeintlichen Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit einerseits Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention und andererseits den allgemeinen Rechtsgrundsätzen zu untersuchen.

Insoweit diese Verbindung mit obengenannter Vertragsbestimmung angeführt wird, muß darauf hingewiesen werden, daß sie zu keinem anderen Schluß führt, da der Richter hinsichtlich der administrativen Geldstrafe über die einem ehrlichen Prozeß inhärente Befugnis zu unbeschränkter Nachprüfung verfügt (s. vor allem Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, 23. Oktober 1995, Gradinger / Österreich).

Insoweit die Verbindung mit « den allgemeinen Rechtsgrundsätzen » angeführt wird, stellt der Hof fest, daß der Verweisungsrichter nicht angibt, welcher allgemeine Rechtsgrundsatz im vorliegenden Fall zur Debatte stehe.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Artikel 37 des Gesetzes vom 21. Dezember 1998 über die Sicherheit bei Fußballspielen verstößt nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Verkündet in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 28. November 2001.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) L. Potoms

(gez.) A. Arts