

Geschäftsverzeichnissnr. 2216
Urteil Nr. 155/2002 vom 6. November 2002

URTEILSAUSZUG

---

*In Sachen:* Präjudizielle Fragen in bezug auf das Gesetz vom 21. Dezember 1998 über die Sicherheit bei Fußballspielen im allgemeinen und insbesondere Artikel 31 dieses Gesetzes, gestellt vom Polizeigericht Antwerpen.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden A. Arts und M. Melchior, und den Richtern L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe und E. Derycke, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden A. Arts,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

\*

\* \*

### *I. Gegenstand der präjudiziellen Fragen*

In seinem Urteil vom 29. Juni 2001 in Sachen W.-J. Van Huynegem gegen das Innenministerium, dessen Ausfertigung am 4. Juli 2001 in der Kanzlei des Schiedshofes eingegangen ist, hat das Polizeigericht Antwerpen folgende präjudizielle Fragen gestellt:

« 1. Verstößt das Gesetz vom 21. Dezember 1998 über die Sicherheit bei Fußballspielen im allgemeinen und Artikel 31 im besonderen gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, indem darin für Minderjährige, die unmittelbar und persönlich von einer Verwaltungsanktion betroffen sind, keine Bestimmungen bezüglich ihrer Prozeßfähigkeit oder bezüglich ihrer Vertretung enthalten sind, wobei möglicherweise ein Interessenkonflikt mit den gesetzlichen Vertretern vorliegt?

2. Verstößt das Gesetz vom 21. Dezember 1998 über die Sicherheit bei Fußballspielen im allgemeinen und Artikel 31 im besonderen gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, indem darin das Polizeigericht als zuständiges Rechtsprechungsorgan für Berufung gegen eine Verwaltungsmaßnahme bezeichnet wird, während für die gleichen, als Straftat geltenden Tatbestände, die zu einer strafrechtlichen Untersuchung bzw. strafrechtlichen Verfolgung gegen einen Minderjährigen führen würden, ausschließlich das Jugendgericht zuständig ist und ausschließlich die im Jugendschutzgesetz vorgesehenen Maßnahmen Anwendung finden können?

3. Verstößt das Gesetz vom 21. Dezember 1998 über die Sicherheit bei Fußballspielen im allgemeinen gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, indem darin keine Bestimmungen bezüglich des Beistands eines Minderjährigen enthalten sind, soweit dieser verhört wird, bestimmte Verfahren oder Entscheidungen notifiziert werden und bestimmte Sanktionen verhängt werden, während er ansonsten gemäß den gemeinrechtlichen Grundsätzen nicht als rechtsfähig gilt? »

(...)

### *IV. In rechtlicher Beziehung*

(...)

B.1. Der Verweisungsrichter stellt drei präjudizielle Fragen über die Vereinbarkeit des Gesetzes vom 21. Dezember 1998 über die Sicherheit bei Fußballspielen (nachfolgend: Fußballgesetz) mit dem Gleichheits- und Nichtdiskriminierungsgrundsatz, insoweit dieses Gesetz auf Minderjährige anwendbar ist.

### *In Hinsicht auf die Tragweite der Anhängigmachung*

B.2.1. Die ersten zwei präjudiziellen Fragen zielen auf das Fußballgesetz «im allgemeinen und Artikel 31 im besonderen» ab. Artikel 31 sieht eine Berufung beim Polizeigericht gegen die durch den zuständigen Beamten getroffene Entscheidung vor.

Die dritte präjudizielle Frage bezieht sich auf das obengenannte Gesetz «im allgemeinen».

B.2.2. Sowohl aus der Begründung des Verweisungsbeschlusses als auch aus der Formulierung der gestellten Fragen wird ersichtlich, daß außer dem ausdrücklich genannten Artikel 31 des Fußballgesetzes des Fußballgesetzes auch die Artikel 24 bis 30 dieses Gesetzes in die Überprüfung mit einbezogen werden müssen. Artikel 24 sieht nämlich die Möglichkeit vor, in bestimmten Fällen eine administrative Geldstrafe und ein administratives Stadionverbot oder eine dieser beiden Sanktionen zu verhängen. Die Artikel 25 bis 30 führen eine Anzahl von Verfahrensvorschriften bezüglich der Verwaltungsklage ein.

B.2.3. Somit untersucht der Hof die Artikel 24 bis 31 des o.a. Gesetzes hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung.

### *In Hinsicht auf die beanstandeten Bestimmungen*

B.3.1. Die beanstandeten Bestimmungen lauten:

« 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.

TITEL IV - Verfahren für eine Verwaltungsklage

KAPITEL I - Feststellung der Taten

Art. 25. Taten, die gemäß den Artikeln 18 und 24 geahndet werden, werden von einem Polizeibeamten protokollarisch festgestellt. Taten, die gemäß Artikel 18 geahndet werden, können auch von einem vom König bestimmten Beamten protokollarisch festgestellt werden.

Das Original dieses Protokolls wird dem in Artikel 26 Absatz 1 erwähnten Beamten zugeschickt.

Für die in den Artikeln 20, 21, 22 und 23 erwähnten Taten wird gleichzeitig dem Prokurator des Königs eine Kopie des Protokolls zugeschickt.

## KAPITEL II - Verhängung von Sanktionen

Art. 26. Die Verwaltungssanktion wird von dem vom König bestimmten Beamten verhängt, ausgenommen von dem Beamten, der in Anwendung von Artikel 25 das Protokoll erstellt hat.

Beschließt der Beamte, daß ein Verwaltungsverfahren eingeleitet werden sollte, teilt er dem Zuwiderhandelnden per Einschreibebrief folgendes mit:

1. die Taten, wegen deren das Verfahren eingeleitet wird,
2. daß der Zuwiderhandelnde die Möglichkeit hat, seine Verteidigungsmittel binnen einer Frist von dreißig Tagen ab dem Tag der Notifizierung des Einschreibebriefs schriftlich per Einschreibebrief darzulegen, und daß er das Recht hat, bei dieser Gelegenheit den in Absatz 1 erwähnten Beamten zu bitten, sich mündlich verteidigen zu dürfen,
3. daß der Zuwiderhandelnde das Recht auf einen Rechtsbeistand hat,
4. daß der Zuwiderhandelnde das Recht auf Akteneinsicht hat,
5. eine in Anlage beigefügte Kopie des in Artikel 25 Absatz 1 erwähnten Protokolls.

Der in Absatz 1 erwähnte Beamte bestimmt gegebenenfalls den Tag, an dem der Betroffene entsprechend seinem aufgrund von Absatz 2 Nr. 2 gestellten Antrag aufgefordert ist, sich mündlich zu verteidigen.

Art. 27. Nach Ablauf der in Artikel 26 Absatz 2 Nr. 2 vorgesehenen Frist oder gegebenenfalls nach schriftlicher oder mündlicher Verteidigung der Sache durch den Zuwiderhandelnden oder seinen Rechtsbeistand kann der in Artikel 26 Absatz 1 erwähnte Beamte eine Sanktion gegen den Zuwiderhandelnden auf der Grundlage der Artikel 18 oder 24 verhängen.

Art. 28. Der Beschluß zur Verhängung einer Verwaltungssanktion ist nach Ablauf eines Monats ab dem Tag der in Artikel 30 erwähnten Notifizierung vollstreckbar.

Die Berufung hat aufschiebende Wirkung.

Art. 29. Der Beschluß zur Verhängung einer Verwaltungssanktion wird mit Gründen versehen. Darin werden ebenfalls die Höhe der administrativen Geldstrafe und die Dauer des

administrativen Stadionverbots oder nur eine dieser beiden Sanktionen und die Bestimmungen von Artikel 31 angegeben.

Die Verwaltungssanktion steht im Verhältnis zur Schwere der Taten, die ihr zugrunde liegen, und zu eventueller Rückfälligkeit.

Die Feststellung mehrerer gleichzeitig auftretender Verstöße gegen die Artikel 20, 21, 22 oder 23 führt zu einer einzigen administrativen Geldstrafe und einem einzigen administrativen Stadionverbot oder zu einer dieser beiden Sanktionen im Verhältnis zur Schwere der Gesamtheit der Taten.

Sofern eine Verwaltungssanktion gegen einen Veranstalter verhängt wird, wird im Beschluß die Frist angegeben, binnen der hinsichtlich der festgestellten Verstöße Abhilfe geschaffen werden muß.

### KAPITEL III - Notifizierung des Beschlusses

Art. 30. Der Beschluß wird dem Zuwiderhandelnden und, bei Verstoß gegen die Artikel 20, 21, 22 oder 23, dem Prokurator des Königs per Einschreibebrief notifiziert.

### KAPITEL IV – Berufung

Art. 31. Der Zuwiderhandelnde, der den Beschluß des in Artikel 26 Absatz 1 erwähnten Beamten beanstandet, legt zur Vermeidung des Verfalls binnen einem Monat ab Notifizierung des Beschlusses durch einen schriftlichen Antrag Berufung beim Polizeigericht ein.

Gegen die Entscheidung des Polizeigerichts kann keine Berufung eingelegt werden.

Unbeschadet der in den Absätzen 1 und 2 vorgesehenen Bestimmungen finden die Bestimmungen des Gerichtsgesetzbuches Anwendung auf die Berufung beim Polizeigericht und die außerordentlichen Rechtsmittel. »

B.3.2. Die Möglichkeit, bei der Ahndung gewisser Zuwiderhandlungen gegen das Fußballgesetz administrative Sanktionen zu verhängen, wurde während der Vorarbeiten folgendermaßen gerechtfertigt:

« 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, usw.).

Gleichzeitig will das Gesetz auch darauf achten, daß die auf das Gesetz anwendbaren Forderungen der 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) »

In Hinsicht auf Artikel 31 gibt die Begründung an:

« Der Zuwiderhandelnde kann durch einen Richter überprüfen lassen, ob der Beamte richtig entschieden hat. Um eine schnellere Bearbeitung der Berufung durchführen zu können, wurde hier der Polizeirichter bezeichnet.

Das Gesetz läßt keine normale Berufung bezüglich der Entscheidung des Polizeirichters zu, aber die außerordentlichen Rechtsmittel (Kassationsklage, Drittwiderspruchsklage, usw.) sind noch immer möglich. » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1997-1998, Nr. 1572/1, S. 22)

#### *In Hinsicht auf die zweite präjudizielle Frage*

B.4. Da nun von der Antwort auf die zweite präjudizielle Frage die Antwort auf die erste und die dritte Frage abhängen wird, untersucht der Hof erst die zweite präjudizielle Frage.

B.5. Der Verweisungsrichter zieht in Erwägung, daß die beanstandeten Bestimmungen auf Minderjährige anwendbar sind, die Taten begangen haben, die eine Zuwiderhandlung

sowohl gegen die Bestimmungen des Fußballgesetzes als auch gegen die des Strafgesetzbuches darstellen.

Ihm zufolge stellt sich dann die Frage nach der Vereinbarkeit dieser Bestimmungen mit dem Gleichheits- und Nichtdiskriminierungsgrundsatz, da nun für Minderjährige ausschließlich das Jugendgericht zuständig ist und ausschließlich die durch das Jugendschutzgesetz festgelegten Maßnahmen auf sie anwendbar sind.

Somit gebe es für die Strafverfolgung und die Bestrafung für die gleichen Tatbestände zwei Kategorien von Minderjährigen: einerseits die Kategorie Minderjähriger, auf die auch die im Fußballgesetz vorgesehenen administrativen Sanktionen und das Verfahren bezüglich der Verwaltungsklage anwendbar sind, und andererseits die Kategorie Minderjähriger, auf die ausschließlich das Gesetz vom 8. April 1965 über den Jugendschutz anwendbar ist.

B.6. Das Einführen administrativer Sanktionen zur Bestrafung gewisser Zuwiderhandlungen gegen das Fußballgesetz ermöglicht die Umsetzung der durch den Gesetzgeber angestrebten Vorbeugungs- und Bestrafungszielsetzungen, die in den in B.3.2 zitierten Vorarbeiten formuliert worden sind.

B.7.1. Der Hof untersucht nur, ob - in der Hypothese, daß diese administrativen Sanktionen auf die im Fußballgesetz festgelegte Weise und gemäß dem in diesem Gesetz festgelegten Verfahren auf Minderjährige angewandt werden - diese Maßnahmen der Verhältnismäßigkeitskontrolle standhalten können.

B.7.2. Die Anwendung dieser administrativen Sanktionen würde bestimmten Minderjährigen die Verfahrensgarantien entziehen, die das obengenannte Gesetz vom 8. April 1965 für alle Minderjährigen, ungeachtet des Ernstes der Tatbestände, eingeführt hat.

Aus Artikel 37 § 1 des Gesetzes vom 8. April 1965 geht hervor, daß den Minderjährigen grundsätzlich nur « Gewahrsams-, Schutz- oder Erziehungsmaßnahmen » auferlegt werden können - was jede Geldstrafe ausschließt -, und zwar nur durch die Jugendgerichte. Diesen spezialisierten Rechtsprechungsorganen steht somit eine breitgefächerte Auswahl an Maßnahmen, präzisiert in Artikel 37 § 2 des o.a. Gesetzes, zur Verfügung, die, den

Umständen entsprechend, jenen Personen auferlegt werden können, die eine als Straftat definierte Tat begangen haben und noch keine achtzehn Jahre alt sind.

B.7.3. Im Gegensatz zur Vermögensstrafe, durch das beanstandete Gesetz als eine administrative Geldstrafe definiert, kann ein Stadionverbot Teil dieser Maßnahmen sein. Allerdings ist es nicht vernünftig gerechtfertigt, daß der Gesetzgeber, wenn es um Fußballspiele geht, die von ihm manifestierte Sorge um den Schutz der Minderjährigen und um die Sicherstellung ihrer Zukunft mittels Verleihung besonderer Verfahrensgarantien fallenläßt.

Trotz des Umstands, daß die Artikel 36*bis* und 38 des Gesetzes vom 8. April 1965 in besonderen Fällen die Möglichkeit einräumen, Personen, die zum Zeitpunkt der Tat älter als sechzehn Jahre waren, vor das aufgrund des gemeinen Rechts zuständige Gericht zu bringen, können die beanstandeten Maßnahmen nicht als verhältnismäßig bewertet werden.

B.8. Aus dem Vorhergehenden ergibt sich, daß es nicht vernünftig gerechtfertigt ist, auf Minderjährige die durch das Fußballgesetz vorgeschriebenen administrativen Sanktionen gemäß dem durch dieses Gesetz organisierten Verfahren anzuwenden.

B.9. Die zweite präjudizielle Frage muß positiv beantwortet werden.

*In Hinsicht auf die erste und die dritte präjudizielle Frage*

B.10. In Anbetracht der Antwort auf die zweite präjudizielle Frage bedürfen die anderen Fragen keiner Antwort.



Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Die Artikel 24 bis 31 des Gesetzes vom 21. Dezember 1998 über die Sicherheit bei Fußballspielen verstoßen gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, insoweit sie auf Minderjährige anwendbar sind.

Verkündet in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 6. November 2002.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) A. Arts