

Geschäftsverzeichnissnr. 5049
Urteil Nr. 100/2011 vom 31. Mai 2011

URTEILSAUSZUG

In Sachen: Präjudizielle Frage in Bezug auf Artikel 18 des Gesetzes vom 21. Dezember 1998 über die Sicherheit bei Fußballspielen, in der durch das Gesetz vom 25. April 2007 abgeänderten Fassung, gestellt vom Polizeigericht Mecheln.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Bossuyt und R. Henneuse, und den Richtern L. Lavrysen, J.-P. Snappe, E. Derycke, J. Spreutels und T. Merckx-Van Goey, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden M. Bossuyt,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. Gegenstand der präjudiziellen Frage und Verfahren

In seinem Urteil vom 20. Oktober 2010 in Sachen der VoG « Koninklijke Lierse Sportkring » gegen den FÖD Inneres, dessen Ausfertigung am 27. Oktober 2010 in der Kanzlei des Hofes eingegangen ist, hat das Polizeigericht Mecheln eine präjudizielle Frage gestellt, die durch Anordnung des Hofes vom 18. November 2010 wie folgt umformuliert wurde:

« Verstößt Artikel 18 des Gesetzes vom 21. Dezember 1998 über die Sicherheit bei Fußballspielen in der durch das Gesetz vom 25. April 2007 abgeänderten Fassung gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention, indem das Auferlegen schwerer administrativer Geldbußen nicht der ausschließlichen Zuständigkeit der rechtsprechenden Gewalt vorbehalten wird? ».

(...)

III. In rechtlicher Beziehung

(...)

B.1. Artikel 18 des Gesetzes vom 21. Dezember 1998 über die Sicherheit bei Fußballspielen, abgeändert durch Artikel 19 des Gesetzes vom 25. April 2007 zur Festlegung verschiedener Bestimmungen (IV), lautet:

« Gemäß dem in Titel IV des vorliegenden Gesetzes vorgesehenen Verfahren kann der Veranstalter eines nationalen Fußballspiels oder eines internationalen Fußballspiels, der die durch oder aufgrund der Artikel 5 oder 10 auferlegten Verpflichtungen, sofern diese Artikel auf ihn anwendbar sind, nicht einhält, mit einer administrativen Geldbuße von 500 bis 250.000 EUR bestraft werden.

Gemäß dem in Titel IV vorgesehenen Verfahren kann der Veranstalter eines Fußballspiels, der die durch oder aufgrund der Artikel 3 oder 4 auferlegten Verpflichtungen, sofern diese Artikel auf ihn anwendbar sind, nicht einhält, mit einer administrativen Geldbuße von 500 bis 250.000 EUR bestraft werden.

Gemäß dem in Titel IV des vorliegenden Gesetzes vorgesehenen Verfahren kann der Veranstalter eines nationalen Fußballspiels oder eines internationalen Fußballspiels oder der koordinierende Sportverband, der die übrigen durch oder aufgrund von Titel II auferlegten Verpflichtungen nicht einhält, mit einer administrativen Geldbuße von 500 bis 250.000 EUR bestraft werden.

In Abweichung von Absatz 1 und Absatz 3 beträgt die Mindestsanktion:

1. 5.000 EUR im Fall eines Verstoßes gegen Artikel 5 Absatz 1,
2. 2.500 EUR im Fall eines Verstoßes gegen Artikel 5 Absatz 2,
3. 5.000 EUR im Fall eines Verstoßes gegen Artikel 6,
4. 2.500 EUR im Fall eines Verstoßes gegen Artikel 10 Nr. 6,
5. 2.500 EUR im Fall eines Verstoßes gegen Artikel 10 Nr. 7,
6. 2.500 EUR im Fall eines Verstoßes gegen Artikel 15 Absatz 4 ».

B.2. Der vorliegende Richter fragt, ob Artikel 18 des vorerwähnten Gesetzes vom 21. Dezember 1998 (nachstehend: Fußballgesetz) mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar sei, insofern das Auferlegen schwerer administrativer Geldbußen nicht der ausschließlichen Zuständigkeit der rechtsprechenden Gewalt vorbehalten werde.

B.3.1. Die Möglichkeit, bei der Ahndung gewisser Zuwiderhandlungen gegen das Fußballgesetz Verwaltungssanktionen zu verhängen, wurde während der Vorarbeiten folgendermaßen gerechtfertigt:

« Was die Sanktionen hinsichtlich der Veranstalter [...] 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 Betroffenen 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 von Verwaltungssanktionen zur Bekämpfung der mit Fußballspielen verbundenen Gewalt wurde durch den Minister des Innern 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.3.2. In den Vorarbeiten zum vorerwähnten Gesetz vom 25. April 2007, durch den Artikel 18 des Fußballgesetzes abgeändert wurde, heißt es:

« Die Änderungen an Artikel 18 beziehen sich auf die Sanktionen, die den Veranstaltern von Fußballspielen auferlegt werden können.

Neben einer Anpassung angesichts der Einführung des Euro wird es nunmehr möglich, die Veranstalter aller Fußballspiele zu bestrafen, wenn sie die durch die Artikel 3 oder 4 oder aufgrund derselben vorgeschriebenen Verpflichtungen nicht einhalten, sofern diese auf sie Anwendung finden. Diese Veranstalter mussten die betreffenden Verpflichtungen bereits früher einhalten, doch es gab keinerlei Möglichkeit zur Sanktionierung, da Artikel 18 die Möglichkeit zur Sanktionierung auf die Veranstalter nationaler und internationaler Fußballspiele begrenzte. Diese Änderung beinhaltet also, dass auch den Veranstaltern anderer Fußballspiele als nationale oder internationale Spiele eine Sanktion auferlegt werden kann, wenn diese die ihnen auferlegten Verpflichtungen nicht einhalten.

Außerdem wird für die Nichteinhaltung einer Reihe von Verpflichtungen, die bereits seit Jahren bestehen und die für eine effiziente Sicherheitspolitik von entscheidender Bedeutung sind, die Mindestsanktion erhöht. Die Nichteinhaltung dieser Verpflichtungen kann hinsichtlich der Sicherheit nämlich ernsthafte Folgen haben und/oder zu einem zusätzlichen Einsatz der Polizei führen » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2006-2007, DOC 51-2873/001, SS. 19-20).

B.4. Die in der fraglichen Bestimmung erwähnten administrativen Geldbußen sind strafrechtlicher Art im Sinne von Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

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

B.5. Wenn der Gesetzgeber den Standpunkt vertritt, dass gewisse Verletzungen gesetzlicher Verpflichtungen bestraft werden müssen, gehört es zu seiner Ermessensbefugnis, darüber zu entscheiden, ob es opportun ist, sich für strafrechtliche Sanktionen oder für Verwaltungssanktionen zu entscheiden. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Entscheidung für die eine oder andere Kategorie von Sanktionen diskriminierend ist.

B.6. Die Beurteilung der Schwere eines Fehlverhaltens und die Strenge, 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 Hof könnte ein solches System nur ahnden, wenn es offensichtlich unvernünftig wäre (Urteil Nr. 93/2008 vom 26. Juni 2008, B.15.3), 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 (Urteil Nr. 138/2006 vom 14. September 2006, B.7.2), 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 (Urteil Nr. 81/2007 vom 7. Juni 2007, B.9.4).

Außer in solchen Fällen würde der Hof 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 nicht auf die Fälle beschränken würde, in denen die Entscheidung des Gesetzgebers derart inkohärent ist, dass sie zu einem offensichtlich unvernünftigen Behandlungsunterschied führt.

B.7.1. Die administrativen Geldbußen, die in der fraglichen Bestimmung vorgesehen sind, reichen von 500 bis 250 000 Euro.

In Bezug auf den Betrag der Geldbußen heißt es in den Vorarbeiten zum ursprünglichen Artikel 18 des Fußballgesetzes:

«Dieser Artikel legt den Grundsatz einer Sanktionierung gegenüber den Veranstaltern nationaler Fußballspiele oder internationaler Fußballspiele [...] sowie in Bezug auf jeden Veranstalter in Anwendung von Kapitel I des Gesetzes fest. Die Sanktion ist eine administrative Geldbuße, die je nach Fall von zwanzigtausend bis zehn Millionen Franken reichen kann. Eine solche Geldbuße bietet den Vorteil, dass die Problematik der strafrechtlichen Haftung der Rechtspersonen vermieden wird und dass die Geldbuße durch die Verwaltung auferlegt werden kann. [...]

Absatz 1 betrifft Verstöße, die als sehr ernsthaft angesehen werden, insbesondere den Umstand, dass keine Vereinbarung mit den Rettungsdiensten und mit den Verwaltungs- und Polizeibehörden oder -diensten getroffen wurde, den Umstand, dass ein Stadion oder ein Teil eines Stadions benutzt wird, das beziehungsweise der nicht den Sicherheitsnormen entspricht, und den Umstand, dass nicht die in Artikel 10 angeführten Maßnahmen ergriffen wurden. Es handelt sich in der Tat um die Grundelemente für die Sicherheit von Fußballspielen, die den harten Kern der Verantwortung der Veranstalter darstellen und deren Nichteinhaltung zur größten Störung der Ordnung führen kann. Die vorgesehene Geldbuße kann daher sehr hoch sein (zehn Millionen Franken) » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1997-1998, Nr. 1572/1, S. 14).

B.7.2. Gegen die Entscheidung des Beamten, der eine Verwaltungssanktion auferlegt, kann der Zuwiderhandelnde Berufung beim Polizeigericht einlegen, wie aus Artikel 31 § 1 des Fußballgesetzes hervorgeht, der bestimmt:

«Der Zuwiderhandelnde, der den Beschluss des in Artikel 26 § 1 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 ».

Somit wird es dem Polizeirichter ermöglicht zu prüfen, ob die vor ihm angefochtene Verwaltungssanktion faktisch und rechtlich gerechtfertigt ist und ob sie allen Gesetzesbestimmungen und allgemeinen Grundsätzen entspricht, die die Verwaltung einhalten muss, darunter den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

B.7.3. Die Rechtsuchenden verfügen also über eine tatsächliche Rechtsprechungsgarantie vor einem unabhängigen und unparteiischen Gericht - mit voller Rechtsprechungsbefugnis - gegen die Verwaltungsanktion, die ihnen auferlegt werden kann.

B.8. In der fraglichen Bestimmung ist eine administrative Geldbuße von höchstens 250 000 Euro vorgesehen. Sie bietet ebenfalls die Möglichkeit zur Abstufung zwischen dieser Strafe als Höchststrafe und einer Mindeststrafe von 500 Euro. Somit ermöglicht die fragliche Bestimmung es sowohl der Verwaltung als auch dem Richter, gegebenenfalls eine Verletzung des Rechtes auf Achtung des Eigentums zu vermeiden.

B.9. Im Übrigen ist festzuhalten, dass die Berufung beim Polizeigericht die Vollstreckung der Entscheidung zur Auferlegung einer Verwaltungsanktion aussetzt (Artikel 28 Absatz 2 des Fußballgesetzes).

Außerdem bestimmt Artikel 37 des Fußballgesetzes, dass in dem Fall, wo mildernde Umstände vorliegen, die in Artikel 18 vorgesehenen administrativen Geldbußen bis unter ihren Mindestbetrag gesenkt werden können, ohne dass sie weniger als 250 Euro betragen dürfen.

Schließlich ist festzuhalten, dass selbst dann, wenn es sich um eine Strafe im Sinne von Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention handelt, die Personen, die zur Zahlung der fraglichen administrativen Geldbußen verurteilt werden, den Nachteilen einer strafrechtlichen Verurteilung entgehen, wie der damit verbundene Ehrverlust und die Eintragung der Verurteilung ins Strafregister.

B.10. Aus dem Vorstehenden geht hervor, dass die fragliche Bestimmung mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar ist.

B.11. Die präjudizielle Frage ist verneinend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Artikel 18 des Gesetzes vom 21. Dezember 1998 über die Sicherheit bei Fußballspielen in der durch das Gesetz vom 25. April 2007 abgeänderten Fassung 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 Verfassungsgerichtshof, in der öffentlichen Sitzung vom 31. Mai 2011.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) M. Bossuyt