

Geschäftsverzeichnisnr. 1267
Urteil Nr. 87/98 vom 15. Juli 1998

URTEIL

In Sachen: Präjudizielle Frage in bezug auf den königlichen Erlaß Nr. 22 vom 24. Oktober 1934 über das Verbot für bestimmte Verurteilte und für Gemeinschuldner, bestimmte Ämter, Berufe oder Tätigkeiten auszuüben, und zur Befähigung der Handelsgerichte, solche Verbote zu verhängen, gestellt vom Strafgericht Charleroi.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Melchior und L. De Grève, und den Richtern P. Martens, G. De Baets, E. Cerexhe, A. Arts und R. Henneuse, unter Assistenz des Kanzlers L. Potoms, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden M. Melchior,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. Gegenstand der präjudiziellen Frage

In seinem Urteil vom 22. Oktober 1997 in Sachen der Staatsanwaltschaft gegen A.M., dessen Ausfertigung am 30. Dezember 1997 in der Kanzlei des Hofes eingegangen ist, hat das Strafgericht Charleroi folgende präjudizielle Frage gestellt:

«Beinhalten die in dem durch Artikel 83 des Gesetzes vom 4. August 1978 bestätigten königlichen Erlaß Nr. 22 vom 24. Oktober 1934 enthaltenen Gesetzesbestimmungen, die vom Zeitpunkt der Verurteilung eines Angeschuldigten an - wegen Bankrotts, Betrugs, Ausstellung ungedeckter Schecks - zu einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Monaten, auch mit Bewährung, das bestehende oder von Rechts wegen eintretende - automatische - Verbot, ohne ausdrücklich ausgesprochen zu sein, vorsehen, das Amt oder Mandat des Geschäftsführers einer GmbH und/oder des Verwaltungsratsmitglieds einer AG auszuüben, keine Verletzung der Artikel 10 und 11 der Verfassung und der Artikel 61, 63 und 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention (4. November 1950 - *Belgisches Staatsblatt* vom 29. Juni 1961), d.h. eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes und Mißachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, der im Falle eines diskriminierenden oder ungleichen Verfahrens angesichts Angeschuldigter, die derselben Kategorie angehören oder sich in der gleichen Lage befinden, ' eine angemessene Verhältnismäßigkeit zwischen den eingesetzten Mitteln und dem verfolgten Zweck ' voraussetzt, und zwar

1) in Anbetracht dessen, daß

der Verurteilte weder ausdrücklich vorgeladen noch dazu aufgefordert wurde, sich zu dieser Verurteilung zu einer bestimmten Strafe zu äußern - im Gegensatz zu der Situation, in der sich alle anderen Angeschuldigten befinden;

2) in Anbetracht dessen, daß

der Verurteilte sich nicht zu dieser spezifischen, gravierenden Anschuldigung hat äußern können, die nicht in der Ladungsschrift enthalten ist, im Gegensatz zu der Situation, in der sich alle Rechtsuchenden befinden, unter Verletzung der Rechte der Verteidigung und der kontradiktorischen Verhandlung;

3) in Anbetracht dessen, daß

diese Verurteilung zu einem solchen Verbot nicht einmal im Tenor des Verurteilungsurteils erwähnt ist und keineswegs das Ergebnis eines darauffolgenden kontradiktorischen Verfahrens ist, im Gegensatz zu der Situation und des Schicksals der anderen Rechtsuchenden (in Straf-, Verwaltungs-, Handels-, Sozial- und Steuersachen), wenn es darum geht, das vorübergehende oder endgültige Verbot der Berufsausübung zu verhängen, wobei diese Rechtsuchenden vorher über die Verfolgung bezüglich ihrer Verurteilung informiert werden und auf jeden Fall durch die gerichtliche Entscheidung von allen gegen sie ausgesprochenen Verurteilungen in Kenntnis gesetzt werden;

4) in Anbetracht dessen, daß

in Gegensatz zu denselben ins Auge gefaßten Situationen diese Verurteilung zu einem solchen Verbot nicht mit irgendeiner zeitlichen Begrenzung einhergeht, und zwar ohne ernsthafte Rechtfertigung;

5) außerdem in Anbetracht dessen, daß

diese Verurteilung in gravierender Weise und ohne ernsthafte Rechtfertigung gegen den Grundsatz der Individualisierung der Strafen verstößt, insofern der nachher befaßte Strafrichter nur eine äußerst beschränkte und wirklich nebensächliche Beurteilungsbefugnis hat, zumal wenn - wie im vorliegenden Fall - der Antragsteller nicht mehr den Aufschub der Vollstreckung der Gefängnisstrafe beantragen kann und die Gefängnisstrafe (die sich aus der ursprünglichen impliziten Verurteilung ergibt) übrigens keineswegs zeitlich begrenzt ist, im Gegensatz zu allen anderen Arten von Strafen (Berufsverbot) dieser

Natur und allen anderen Angelegenheiten, in denen sie jetzt verhängt werden;

6) schließlich in Anbetracht dessen, daß

diese Bestimmungen, die automatisch und blindlings angewandt werden, im Gegensatz zu dem, was mit anderen Verurteilten geschieht, in gravierender Weise die Vereinigungsfreiheit und die dauerhafte Ausübung der Berufs-, Erwerbs- oder vermögensbezogenen Tätigkeit des Verurteilten beeinträchtigen - in um so nachteiliger Weise, da er sich bereits in einer äußerst schwierigen materiellen und finanziellen Lage befindet und man ihm *in abstracto*, ohne hinreichende Begründung und ohne zeitliche Begrenzung versagt, eine Tätigkeit auszuüben, die für seine Existenz, den Unterhalt seiner Familie und die Aufrechterhaltung des Familienvermögens, für die er zu sorgen hatte, notwendig ist? »

II. Sachverhalt und vorhergehendes Verfahren

Am 24. Mai 1991 hat der Appellationshof Brüssel den Angeschuldigten A.M. zu drei Jahren Haft mit Strafaussetzung verurteilt, unter anderem wegen betrügerischen Bankrotts, Ausstellung ungedeckter Schecks und Betrugs.

Am 4. Dezember 1996 wurde der Angeschuldigte vor das Strafgericht Charleroi geladen, wegen Ausübung des Mandats des Geschäftsführers einer Personengesellschaft mit beschränkter Haftung und des geschäftsführenden Verwaltungsratsmitglieds einer Aktiengesellschaft, während seine strafrechtliche Verurteilung kraft der Bestimmungen des königlichen Erlasses Nr. 22 vom 24. Oktober 1934 automatisch das Verbot, diese Mandate auszuüben, mit sich brachte.

In seinem Urteil vom 22. Oktober 1997 hat der Strafgericht dem Hof die vorgenannte Frage gestellt.

III. Verfahren vor dem Hof

Durch Anordnung vom 30. Dezember 1997 hat der amtierende Vorsitzende gemäß den Artikeln 58 und 59 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof die Richter der Besetzung bestimmt.

Die referierenden Richter haben Artikel 71 bzw. 72 des organisierenden Gesetzes im vorliegenden Fall nicht für anwendbar erachtet.

Die Verweisungsentscheidung wurde gemäß Artikel 77 des organisierenden Gesetzes mit am 29. Januar 1998 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Die durch Artikel 74 des organisierenden Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte im *Belgischen Staatsblatt* vom 27. Februar 1998.

Schriftsätze wurden eingereicht von

- A.M., wohnhaft in 7180 Seneffe, chemin de la Rocq 24, mit am 6. März 1998 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief,

- dem Ministerrat, rue de la Loi 16, 1000 Brüssel, mit am 16. März 1998 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief.

Diese Schriftsätze wurden gemäß Artikel 89 des organisierenden Gesetzes mit am 25. März 1998 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Erwiderungsschriftsätze wurden eingereicht von

- A.M., mit am 22. April 1998 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief,
- dem Ministerrat, mit am 24. April 1998 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief.

Durch Anordnung vom 27. Mai 1998 hat der Hof die für die Urteilsfällung vorgesehene Frist bis zum 30. Dezember 1998 verlängert.

Durch Anordnung vom selben Tag hat der Hof die Rechtsache für verhandlungsreif erklärt und den Sitzungstermin auf den 24. Juni 1998 anberaumt, nachdem die Frage umformuliert wurde.

Diese Anordnung wurde den Parteien und deren Rechtsanwälten mit am 28. Mai 1998 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 24. Juni 1998

- erschienen
- . RA M. Lonfils, in Charleroi zugelassen, für A.M.,
- . RA R. Ergec *loco* RA P. Traest, in Brüssel zugelassen, für den Ministerrat,
- haben die referierenden Richter P. Martens und G. De Baets Bericht erstattet,
- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,
- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Das Verfahren wurde gemäß den Artikeln 62 ff. des organisierenden Gesetzes, die sich auf den Sprachgebrauch vor dem Hof beziehen, geführt.

IV. *In rechtlicher Beziehung*

- A -

A.1. Nachdem der Angeschuldigte die Umstände in Erinnerung gerufen hat, die zu seiner Vorladung vor das Strafgericht geführt haben, wiederholt und entwickelt er jedes der sechs Elemente, die in der präjudiziellen Frage enthalten sind. Er schließt daraus, daß die Gleichheit unter den Rechtsuchenden vor dem Gesetz beeinträchtigt worden sei und daß eine Verletzung der Artikel 10 und 11 der Verfassung sowie der Artikel 6 Absatz 1, 6 Absatz 3 und 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention vorliege.

A.2. Der Ministerrat erinnert an den Wortlaut des Berichts an den König, der dem königlichen Erlaß Nr. 22 vorausgeht, und folgert daraus, daß der königliche Erlaß auf objektiven und angemessenen Unterscheidungskriterien beruhe und daß die Verurteilten, auf die sich Artikel 1 beziehe, sich von den anderen Personenkategorien unterscheiden würden, indem sie sich als unfähig erwiesen hätten, ihre eigenen Angelegenheiten zu verwalten. Die Maßnahme sei verhältnismäßig angesichts der verfolgten Zielsetzung, die darin bestehe, die Sicherheit Dritter zu gewährleisten. Der Richter könne das Verbot zwar nicht zeitlich beschränken, aber der Verurteilte könne jederzeit Rehabilitation erhalten, die die Strafe für die Zukunft aufhebe, so daß das Berufsverbot nicht mehr auf ihn anwendbar sei.

Der Ministerrat fügt hinzu, daß weder ein Verstoß gegen die Individualisierung der Strafen noch eine Verletzung von Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention vorliegen könne, da das Berufsverbot eine Sicherheitsmaßnahme sei, die nicht einer Strafe gleichzustellen sei. Er vertritt die Ansicht, daß das Verbot, bestimmte Funktionen in einer Gesellschaft ausüben, nicht einem Vereinigungsverbot gleichzusetzen sei.

Er weist auf das Bestehen eines Gesetzesvorschlags hin, der darauf abziele, die automatische Beschaffenheit des Verbots aufzuheben, und der dem Richter eine Beurteilungszuständigkeit einräume.

A.3. Der Angeschuldigte antwortet, daß die Maßnahme zu einem Zeitpunkt ergriffen worden sei, als die Konkurse weniger zahlreich waren und als entehrend betrachtet worden seien. Er weist auf die Entwicklung hin, die das Strafrecht seither gekennzeichnet habe, auf die Entwicklung der Rechte der Verteidigung sowie auf die Verankerung der Menschenrechte, darunter das Recht auf Arbeit.

Er betont, daß die von ihm beanstandeten Verletzungen an keiner anderen Stelle in den strafrechtlichen, gerichtlichen, verwaltungsmäßigen, steuerlichen und wirtschaftlichen zwingenden Bestimmungen vorkämen.

Er bestreitet die Zweckdienlichkeit des Arguments der Rehabilitation; diese setze eine fünfjährige Probezeit voraus, sowie die Beachtung schwerwiegender Voraussetzungen, und könne die Mängel, mit denen die Maßnahmen behaftet sein, nicht wiedergutmachen.

Gesetzt den Fall, daß man das Verbot als eine Sicherheitsmaßnahme betrachten könne, so unterscheide es dessen unbeschränkte Beschaffenheit sowie das Fehlen eines kontradiktorischen Verfahrens von den Sicherheitsmaßnahmen, die auf steuerlicher, verwaltungsmäßiger und disziplinarrechtlicher Ebene ergriffen würden.

A.4. Der Ministerrat antwortet mit dem Hinweis darauf, daß kein verfassungsmäßiger oder strafrechtlicher Grundsatz erfordere, daß eine «Sicherheitsmaßnahme» in einer Verurteilungsentscheidung vorkomme oder daß derjenige, auf den sich das Urteil beziehe, sich vor einem Gericht verteidigen könnte, angesichts der Anwendung der Maßnahme auf seine Person. Die einzige Frage sei diejenige, ob das fragliche System einen ungerechtfertigten Unterschied hervorrufe, was nicht der Fall sei aufgrund der verfolgten Zielsetzung, die darin bestehe, das Vertrauen in den Handel zu gewährleisten.

- B -

B.1. Die vom Hof umformulierte Frage lautet folgendermaßen:

« Werden die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit den Artikeln 6 Absatz 1, 6 Absatz 3 und 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention verletzt durch die Bestimmungen des königlichen Erlasses Nr. 22 vom 24. Oktober 1934, bestätigt durch das Gesetz vom 4. August 1978 zur wirtschaftlichen Neuorientierung, die im Falle der Verurteilung eines Angeschuldigten wegen Bankrotts, Betrugs, Ausstellung ungedeckter Schecks, zu einer Gefängnisstrafe von wenigstens drei Monaten, auch mit Bewährung, ein Verbot der Ausübung der Funktion eines Geschäftsführers einer Personengesellschaft mit beschränkter Haftung oder eines Verwaltungsratsmitglieds einer Aktiengesellschaft vorsehen, indem:

- die Verurteilung ausgesprochen wird, ohne daß der Verurteilte vorgeladen oder aufgefordert wurde, sich diesbezüglich zu äußern,
- sie nicht im Urteilstenor der Verurteilungsentscheidung erwähnt ist und nicht aus einem kontradiktorischen Verfahren hervorgeht,
- sie mit keiner zeitlichen Beschränkung einhergeht,
- sie den Grundsatz der Individualisierung der Strafen beeinträchtigt,
- sie die Vereinigungsfreiheit des Verurteilten und die dauerhafte Ausübung einer beruflichen Tätigkeit beeinträchtigt? »

B.2. Da die angeführte diskriminierende Behandlung in den Artikeln 1 und *1bis* des königlichen

Erlasses Nr. 22 vom 24. Oktober 1934 « über das Verbot für bestimmte Verurteilte und für Gemeinschuldner, bestimmte Ämter, Berufe oder Tätigkeiten auszuüben, und zur Befähigung der Handelsgerichte, solche Verbote zu verhängen » enthalten ist, beschränkt der Hof seine Prüfung auf diese Bestimmungen.

B.3. Artikel 1 des königlichen Erlasses Nr. 22 vom 24. Oktober 1934 führt von Rechts wegen ein Verbot ein zur Ausübung « [der] Funktion eines Verwalters, Kommissars oder Geschäftsführers in einer Aktiengesellschaft, in einer Privatgesellschaft mit beschränkter Haftung oder in einer Genossenschaft, [einer] Funktion, mit der die Befugnis verliehen wird, eine dieser Gesellschaften zu vertreten, [und der] Funktion eines Angestellten für die Geschäftsführung einer belgischen Niederlassung im Sinne von Artikel 198 Absatz 2 der am 30. November 1935 koordinierten Gesetze über die Handelsgesellschaften ».

Dieses Verbot gilt für Personen, die wegen einer der in Artikel 1 Buchstaben a bis h aufgezählten Straftaten zu einer Gefängnisstrafe von mindestens drei Monaten, selbst als bedingter Strafe, verurteilt worden sind.

B.4. In dem dem königlichen Erlaß Nr. 22 vom 24. Oktober 1934 vorangehenden Bericht an den König wird die Zielsetzung des Erlasses folgendermaßen umschrieben:

« Um das Vertrauen in die genannten Einrichtungen [gemeint sind die Gesellschaften, die die Sparguthaben Dritter in Anspruch nehmen -] zu verstärken, ist es wichtig, ihre Verwaltung, die Aufsicht über sie und ihre Leitung unwürdigen Personen zu verbieten, deren Mangel an Rechtschaffenheit augenscheinlich ist, oder den Personen, wie z.B. Gemeinschuldnern, die, da sie sich als ungeeignet erwiesen haben, ihre eigenen Angelegenheiten zu verwalten, nicht ohne Risiko mit der Wahrnehmung der Interessen anderer beauftragt werden können.

[...]

Die in Artikel 1 des Entwurfs aufgezählten Verurteilungen werden nur für die im Widerspruch zur elementarsten Ehrlichkeit stehenden Handlungen ausgesprochen oder für Handlungen, aus denen ersichtlich wird, daß die Person, die sie begangen hat, zur Leitung eines Handels- oder Industriebetriebs unfähig ist.

Die Taten müssen schon ziemlich ernster Natur sein, da das Verbot nur angewandt werden kann, wenn die ausgesprochene Strafe einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Monaten entspricht. Ob die Strafe als bedingte Strafe verhängt wird oder nicht, ist unwesentlich. Einerseits wird eine Verurteilung zu einer dreimonatigen Gefängnisstrafe, selbst auf Bewährung, nie für ein geringes Vergehen ausgesprochen; andererseits wäre es ungerecht, das Verbot von einem Umstand abhängen zu lassen,

der mit dem begangenen Vergehen nichts zu tun hat, wie z.B. von einer Verurteilung zu einer Bessergeldstrafe wegen einer Ordnungswidrigkeit im Straßenverkehr.

[...]

Das Verbot beginnt an dem Tage, an dem die Entscheidung rechtskräftig geworden ist; in Übereinstimmung mit dem allgemeinen Recht endet das Verbot mit der Rehabilitierung des Verurteilten (Artikel 7 des Gesetzes vom 25. April 1896).

Kraft Artikel 2 betrifft das Verbot auch die im Ausland verurteilten Personen, die in Belgien ihre Tätigkeit ausüben wollen. [...]

Im Zusammenhang mit den Gründen, die dieses Verbot rechtfertigen, muß es selbst auf diejenigen anwendbar sein, die vor dem Inkrafttreten des gegenwärtigen Erlasses verurteilt wurden. Außerdem hat das Verbot hier nicht den Charakter einer Strafe, sondern einer zivilen Unfähigkeit, mit der Artikel 2 des Strafgesetzbuches nichts zu tun hat. [...] » (*Belgisches Staatsblatt*, 27. Oktober 1934, SS. 5768-5769)

B.5. Diese ursprüngliche Zielsetzung ist durch das Gesetz vom 4. August 1978 zur wirtschaftlichen Neuorientierung mit Blick auf « den Kampf gegen die Vermittler illegaler Arbeitskräfte und allgemeiner für die Sanierung der Handelsfunktion » ausgedehnt worden (*Parl. Dok.*, Senat, 1977-1978, Nr. 415-1, S. 46)

Zusätzlich zur Änderung des Titels des königlichen Erlasses Nr. 22 und zur Ersetzung von Artikel 1 - der in einer Anzahl Punkten von der früheren Bestimmung abweicht, ihre Grundregeln aber unverändert läßt - wurde durch Artikel 84 des Gesetzes vom 4. August 1978 ein Artikel *1bis* in den königlichen Erlaß Nr. 22 eingefügt.

Artikel *1bis* dehnt für die wegen einfachen oder betrügerischen Bankrotts zu einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Monaten verurteilten Täter oder Mittäter das in Artikel 1 genannte Verbot auf ein Verbot der Ausübung, persönlich oder durch Vermittlung, einer Handelstätigkeit aus.

B.6. Aus der Art der in Artikel 1 Buchstaben a bis h und in Artikel *1bis* aufgezählten Straftaten geht hervor, daß es jedesmal um strafbare Handlungen geht, die den Täter als eine für die Ausübung bestimmter Handelstätigkeiten unzuverlässige Person erscheinen lassen. Der Gesetzgeber hat deshalb einen Unterschied vorgenommen, der auf einem objektiven, mit dem angestrebten Ziel in einem vernünftigen Zusammenhang stehenden Kriterium beruht, auch wenn es andere Straftaten gibt, die das Vertrauen ebenfalls erschüttern können.

B.7. Es muß jedoch untersucht werden, ob die bezüglich der in den Artikeln 1 und *1bis* genannten Personen getroffenen Maßnahmen nicht deutlich unverhältnismäßig seien zum angestrebten Ziel.

Diese Maßnahmen stellen für die betroffenen Personen eine sehr schwerwiegende Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit dar.

Das Berufsverbot ist die automatische Folge der strafrechtlichen Verurteilung; es ist - vorbehaltlich der Rehabilitierung - unbefristet, ungeachtet des Schweregrads der Strafhandlung; es muß nicht durch die Staatsanwaltschaft verlangt werden, und es mußte keine Verhandlung darüber geführt werden; es ergibt sich aus einem Urteil, das in diesem Punkt keine Begründung enthält.

Solche Modalitäten gehen über das zur Erfüllung der verfolgten Zielsetzung erforderliche Maß hinaus.

Es hat nicht den Anschein, daß das Vertrauen in den Handel, das der Gesetzgeber anstrebt, nicht hinreichend garantiert wäre, würde über das Berufsverbot eine Verhandlung geführt werden, nach deren Ablauf der Richter dessen Dauer durch eine begründete Entscheidung festlegen könnte.

Hieraus ergibt sich, daß die in den Artikeln 1 und *1bis* vorgesehenen Bestimmungen der Verhältnismäßigkeitskontrolle nicht standhalten können.

B.8. Die präjudizielle Frage muß bejaht werden.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Die Artikel 1 und *1bis* des königlichen Erlasses Nr. 22 vom 24. Oktober 1934, ersetzt bzw. eingefügt durch die Artikel 83 und 84 des Gesetzes vom 4. August 1978 zur wirtschaftlichen Neuorientierung, verletzen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, insoweit sie automatische und unbefristete Berufsverbote einführen.

Verkündet in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 15. Juli 1998.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) L. Potoms

(gez.) M. Melchior