

ÜBERSETZUNG

KÖNIGREICH BELGIEN

GUTACHTEN 37.802/3

DER GESETZGEBUNGSABTEILUNG
DES STAATSRATES

Der STAATSRAT, Gesetzgebungsabteilung, dritte Kammer, der am 17. November 2004 von dem Ministerpräsidenten, Minister für lokale Behörden der Deutschsprachigen Gemeinschaft gebeten wurde, innerhalb einer Frist von dreißig Tagen ein Gutachten über einen Vorentwurf eines Dekrets "zur Vorbeugung gesundheitlicher Schäden bei sportlicher Betätigung" abzugeben, hat am 30. November 2004 folgendes Gutachten abgegeben :

1. In Anwendung von Artikel 84, § 3, Absatz 1, der koordinierten Gesetze über den Staatsrat hat sich die Gesetzgebungsabteilung auf die Untersuchung der Zuständigkeit des Verfassers des Rechtsaktes, der Rechtsgrundlage sowie der Frage, ob die vorgeschriebenen Formalitäten erfüllt sind, konzentriert.

Darüber hinaus enthält dieses Gutachten auch einige Bemerkungen über andere Punkte. Daraus kann man jedoch nicht schlußfolgern, daß die Gesetzgebungsabteilung innerhalb der ihr anberaumten Frist eine exhaustive Untersuchung des Entwurfs hat ausführen können.

*
* *

TRAGWEITE DES ENTWURFS

2. Wie in dem Titel angegeben wird, zielt der zur Begutachtung vorgelegte Dekretvorentwurf im wesentlichen darauf ab, gesundheitliche Schäden bei sportlicher Betätigung vorzubeugen.

Der Entwurf regelt zuerst auf eine allgemeine Weise die Dopingbekämpfung in der Deutschsprachigen Gemeinschaft (Artikel 1 bis 20). Danach enthält er spezifische Bestimmungen über die Ausübung zweier bestimmter Sportarten, nämlich Risikokampfsport (Artikel 21 bis 31) und Radrennen (Artikel 32 bis 36). Für die übrigen Sportarten enthält der Entwurf eine allgemeine Ermächtigung der Regierung, Bestimmungen hinsichtlich der Mindestalterskategorien und anderer Schutzmaßnahmen festzulegen (Artikel 37).

FORMALITÄTEN

3. Kraft Artikel 34 des Sportdekrets vom 19. April 2004 ist der Sportrat mit dem Erstellen von Gutachten zu allen Entwürfen von Dekreten, die den Sport betreffen,

.../...

beauftragt. Aus dem Wortlaut dieses Dekrets scheint zu folgen, daß dieses Gutachten eine Formerfordernis ist.

Das besagte Gutachten wurde am 4. Juni 2004 beantragt, doch nicht innerhalb der von der Regierung auferlegten Frist erhalten.

Das Sportdekret sieht die Möglichkeit für die Regierung nicht vor, eine Frist zu bestimmen und noch weniger die Möglichkeit, die Konsultierungsverpflichtung unberücksichtigt zu lassen, wenn die von der Regierung festgelegte Frist verstrichen ist. Der Staatsrat kann deshalb nur feststellen, daß der Konsultierungsverpflichtung noch nicht nachgekommen wurde.

Führt das Gutachten des Sportrats zu einer Änderung des vorliegenden Entwurfs, so muß der Entwurf der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrats erneut vorgelegt werden.

ZUSTÄNDIGKEIT DER DEUTSCHSPRACHIGEN GEMEINSCHAFT

4.1. Aufgrund des Artikels 4, § 2, des Gesetzes vom 31. Dezember 1983 über institutionelle Reformen für die Deutschsprachige Gemeinschaft in Verbindung mit Artikel 5, § 1, I, Nr. 2, des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen ist die Deutschsprachige Gemeinschaft - was die Gesundheitspolitik betrifft - zuständig für u.a. die vorbeugende Medizin. Dazu gehört u.a. die Regelung der sportlichen Betätigung nach gesundheitsfördernden Gesichtspunkten.

Die entworfenen Regelungen über die Dopingbekämpfung, die Festlegung von Mindestaltersgrenzen für die Teilnahme an Sportveranstaltungen, die medizinischen Kriterien für die Zulassung zu den Sportveranstaltungen und andere Schutzmaßnahmen, die hauptsächlich auf die Gesundheit des Sportlers abzielen, können als "vorbeugende Medizin" betrachtet werden. Sie gehören somit zu der materiellen Zuständigkeit der Deutschsprachigen Gemeinschaft.

4.2. Was die territoriale Zuständigkeit der Gemeinschaft betrifft, ist das Folgende zu bemerken.

.../...

4.2.1. Artikel 1 des Entwurfs bestimmt, daß das entworfene Dekret im allgemeinen einerseits auf die Sportler, die einem im deutschen Sprachgebiet ansässigen Sportverein angehören, und andererseits auf Sportler, die an einer Sportausübung im deutschen Sprachgebiet teilnehmen oder sich darauf vorbereiten, Anwendung findet ⁽¹⁾.

4.2.2. In einem System, das auf exklusiven Zuständigkeiten beruht, kann jede Situation nur von einem einzigen Gesetzgeber geregelt werden. Die Lokalisierungskriterien, die von dem Dekretgeber angewandt werden, müssen so beschaffen sein, daß diese Exklusivität gewährleistet bleibt, sonst enthält das Dekret eine Zuständigkeitsüberschreitung.

Hinsichtlich der Lokalisierungskriterien hat der Schiedshof im Urteil Nr. 9 vom 30. Januar 1986 das Folgende erwogen :

"Ein derartiges System [exklusiver territorialer Zuständigkeitsverteilung] setzt voraus, daß der Gegenstand jeder von einem Gemeinschaftsdekretgeber verabschiedeten Norm in jenem Gebiet, für das er zuständig ist, lokalisiert werden kann, so daß jedes konkrete Verhältnis und jede Lage von nur einem einzigen Dekretgeber geregelt wird.

Unter Berücksichtigung der Verfassungsbestimmungen können die Gemeinschaftsräte das Kriterium beziehungsweise die Kriterien bestimmen, gemäß denen der Gegenstand der von ihnen erlassenen Normen Ihrer Ansicht nach innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs lokalisiert ist. Die gewählten Kriterien unterliegen jedoch der Kontrolle des Hofes, dessen Aufgabe es ist, darauf zu achten, daß die Gemeinschaftsräte weder ihre materielle, noch ihre territoriale Zuständigkeit überschreiten.

Diese Verfassungsmäßigkeitsprüfung soll an erster Stelle von jenen Bestimmungen ausgehen, welche die materielle Zuständigkeit zuweisen und die Elemente enthalten, auf Grund derer die Gültigkeit der Kriterien beurteilt werden kann; eine Einsicht in den Gegenstand, die Art und eventuell den Zweck der zugewiesenen materiellen Zuständigkeit ist erforderlich, um sich über die Lokalisierung des Gegenstands einer erlassenen Norm innerhalb des von der

⁽¹⁾ Andere Bestimmungen des Entwurfs enthalten besondere Regeln hinsichtlich des territorialen Anwendungsbereichs. Für die Bestimmungen über Risikokampfsportarten gilt Artikel 21 des Entwurfs. Dieser Artikel bestimmt, daß das entworfene Dekret auf Risikokampfsportarten Anwendung findet, die im deutschen Sprachgebiet gelehrt, organisiert beziehungsweise ausgeübt werden. Für das Radrennen bestimmt Artikel 32 des Entwurfs, daß das entworfene Dekret für Radrennen und Radsportprüfungen im deutschen Sprachgebiet gilt. Was die territoriale Zuständigkeit betrifft, rufen die Artikel 21 und 32 des Entwurfs keine Einwände hervor.

Verfassung zugewiesenen territorialen Zuständigkeitsbereichs ein entsprechendes Urteil zu bilden ⁽²⁾."

4.2.3. Die territorialen Lokalisierungskriterien, von denen in Artikel 1 des Entwurfs die Rede ist, gewährleisten die Exklusivität der Zuständigkeitsverteilung nicht.

Das Kombinieren der zwei Kriterien führt nämlich zu einer territorialen Überschneidung mit den anderen Gemeinschaften. Die Französische und die Flämische Gemeinschaft sowie die Gemeinschaftliche Gemeinschaftskommission bleiben in ihrem Zuständigkeitsbereich, wenn sie bestimmen, daß die von ihnen festgelegten Regeln, u.a. hinsichtlich Doping, auf Sportler Anwendung finden, die an Wettkämpfen in dem Gebiet, für das die Gemeinschaften jeweils zuständig sind, teilnehmen oder sich dort darauf vorbereiten. Insofern ein Sportler einem Verein im deutschen Sprachgebiet angehört, wird er jedoch gleichzeitig auch in den Zuständigkeitsbereich des entworfenen Dekrets fallen.

4.2.4. Dem individuellen Sportler erlegt das entworfene Dekret ein Dopingverbot auf (Artikel 6). Aufgrund der Art dieser Regelung ist die territoriale Zuständigkeit deshalb an die Sportausübung anzuknüpfen. Der Sportler, der an einer Sportausübung im deutschen Sprachgebiet teilnimmt (in welcher Form auch immer), muß in den Zuständigkeitsbereich des entworfenen Dekrets fallen.

Den Sportfachverbänden und den Sportvereinen erlegt der Entwurf Verpflichtungen hinsichtlich der Disziplinarstrafen auf (Artikel 17). Wegen der Art dieser Regelung erfolgt die territoriale Anknüpfung auf der Grundlage der Lokalisierung des Verbands oder des Vereins. Diese Bestimmungen können nur auf die Verbände und die Vereine Anwendung finden, die im deutschen Sprachgebiet ansässig sind.

Daraus ist zu schlußfolgern, daß Artikel 1 des Entwurfs umzuarbeiten ist, damit die entworfene Regelung in die territoriale Zuständigkeit des Deutschsprachigen Dekretgebers passen könnte.

Der Staatsrat schlägt folgenden Text vor:

⁽²⁾ Schiedshof, 30. Januar 1986, Nr. 9, Erw. 5.B.1.

"Artikel 1. Dieses Dekret findet Anwendung auf die im deutschen Sprachgebiet ansässigen Sportfachverbände und Sportvereine und auf die Sportler, die an einer Sportausübung im deutschen Sprachgebiet teilnehmen oder die sich im deutschen Sprachgebiet auf eine Sportausübung vorbereiten."

BESONDERE BEMERKUNGEN

Artikel 10

5. In Absatz 2 dieses Artikels schreibe man deutlichheitshalber "... gemeinsam mit gemäß Artikel 15 anerkannten Kontrollärzten ..." statt "... gemeinsam mit anerkannten Kontrollärzten ...".

Artikel 17

6.1. Artikel 6, Absatz 1, des Entwurfs verbietet jedem Sportler "Dopingsubstanzen und -methoden anzuwenden, Dopingkontrollen und Probeentnahme zu verweigern oder zu umgehen".

Artikel 17 des Entwurfs bestimmt, daß die Regierung die Mindestvorschriften festlegen muß, unter denen Disziplinarstrafen gegen einen Sportler oder einen Begleiter von einem Sportfachverband oder einem Sportverein ausgesprochen werden können. Die internen Vorschriften der Sportfachverbände oder der Sportvereine müssen mit diesen Mindestvorschriften übereinstimmen. Haben sie keine Mindestvorschriften, so gelten die von der Regierung festgelegten Mindestvorschriften.

Aus der entworfenen Vorschrift folgt, daß im vorliegenden Fall eine Disziplinarregelung und nicht eine strafrechtliche Regelung ⁽³⁾ für die einem Sportfachverband oder einem Sportverein angehörenden Sportler gewählt wurde.

⁽³⁾ Nur die Begleiter und andere Dritte, die das Doping fördern (siehe Artikel 6, Absatz 2, in Verbindung mit Artikel 18), werden strafrechtlich bestraft.

Das bedeutet außerdem, daß nicht angeschlossene Sportler wegen Dopings nicht bestraft werden können.

Schließlich ist festzustellen, daß die Vorschrift die Sportfachverbände und die Sportvereine eigentlich nicht verpflichtet, eine Disziplinarregelung vorzusehen. Nur die Bedingungen, unter denen Disziplinarstrafen ausgesprochen werden können (Verfahrensforderungen), werden auferlegt.

6.2. Aus dem Obenstehenden folgt, daß die entworfene Regelung als besonders milde zu werten ist. Der Dekretgeber entscheidet sich nämlich für eine Aufhebung der in dem Gesetz vom 2. April 1965 vorgesehenen strafrechtlichen Ahndung ⁽⁴⁾. Wenn der betreffende Fachverband oder Verein keine Disziplinarsanktion vorsieht, gibt es für den betreffenden Sportler - im Widerspruch zu Artikel 6 des entworfenen Dekrets - überhaupt keine Strafe wegen Dopings.

Die Wirksamkeit eines normativen Texts hängt in hohem Maße von dem Bestehen von Sanktionen ab, die mit der Nichteinhaltung der Vorschriften verbunden sind. Diesbezüglich erhebt sich die Frage, ob der Entwurf wohl ausreichende Strafen enthält, um seine Einklagbarkeit zu gewährleisten.

Artikel 19

7. Dieser Artikel bestimmt, daß die Regierung mit den anderen Gemeinschaften Informationen zu den Disziplinarstrafen und den Strafen im Sinne von Artikel 18 des Entwurfs austauschen kann.

Artikel 3, § 2, des Kooperationsabkommens vom 19. Juni 2001 über die sportliche Betätigung nach gesundheitsfördernden Gesichtspunkten verpflichtet die Gemeinschaften, eine Prozedur "zur gegenseitigen Mitteilung der Disziplinarmaßnahmen und der Entscheidungen, die im Rahmen der sportlichen Betätigung nach

⁽⁴⁾ Siehe Artikel 39, Nr. 1, des Entwurfs. Artikel 3 des Kooperationsabkommens vom 19. Juni 2001 über die sportliche Betätigung nach gesundheitsfördernden Gesichtspunkten enthält übrigens für die Gemeinschaft die Verpflichtung, Straffolgen durch Disziplinarstrafen zu ersetzen.

gesundheitsfördernden Gesichtspunkten getroffen werden, einzurichten, dies mit dem Ziel auf eine gegenseitige Anerkennung und Anwendung dieser Disziplinarmaßnahmen und Entscheidungen hinzuwirken". Artikel 20 des Entwurfs sieht übrigens tatsächlich diese (gegenseitige) Anerkennung vor.

Es wird deshalb empfohlen, in Artikel 19 "Die Regierung tauscht ... Informationen zu ... aus" statt "Die Regierung kann (...) Informationen zu (...) austauschen" zu schreiben.

Artikel 24

8. Diesem Artikel zufolge darf ein Wettkampf nur in Anwesenheit eines von der Regierung anerkannten Arztes durchgeführt werden.

Der Entwurf enthält jedoch keine nähere Regelung dieser Anerkennung und insbesondere keine Bestimmungen hinsichtlich der Anerkennungskriterien und des Anerkennungsverfahrens. Die Regierung wird auch nicht beauftragt, eine solche Regelung auszuarbeiten.

Der Entwurf sollte die Kriterien hinsichtlich der Anerkennung dieser Ärzte feststellen ⁽⁵⁾; die Ausarbeitung des Anerkennungsverfahrens kann eventuell der Regierung überlassen werden.

Artikel 27

9. Dieser Artikel bestimmt die Bedingungen hinsichtlich des Mindestalters für die Ausübung von Risikokampfsportarten.

⁽⁵⁾ Die betreffenden Ärzte werden zur Zeit aufgrund der Durchführungserlasse des Gesetzes vom 31. Mai 1958 zur Regelung der Boxwettkämpfen und -vorführungen anerkannt. Dieses Gesetz wird jedoch durch Artikel 39, Nr. 2, des entworfenen Dekrets aufgehoben werden.

9.1. Artikel 3, § 1, Nr. 4, des besagten Kooperationsabkommens vom 19. Juni 2001 verpflichtet die Gemeinschaften und die Gemeinschaftliche Gemeinschaftskommission dazu, "für bestimmte Sportarten eine gemeinsame Vereinbarung über die medizinischen Zulassungskriterien zu Sportveranstaltungen hinsichtlich des Teilnahmemindestalters anzufertigen".

Diese Vereinbarung ist noch nicht getroffen worden.

Dieselbe Bemerkung gilt für die Artikel 33, 34 und 37 des Entwurfs.

9.2. Artikel 27, § 1, Absatz 1, bestimmt, daß man bereits ab neun Jahren für eine Risikokampfsportart ausgebildet werden darf.

Diesbezüglich ist auf Artikel 31, Absatz 1, des Übereinkommens über die Rechte des Kindes, angenommen in New York am 20. November 1989 und genehmigt durch Dekret vom 25. Juni 1991, aufmerksam zu machen. Dieser Bestimmung zufolge erkennen die Vertragsstaaten "das Recht des Kindes ... auf Spiel und altersgemäße aktive Erholung ...". Diese Bestimmung ist in Verbindung mit Artikel 19, Absatz 1, zu lesen, dem zufolge die Vertragsstaaten "alle geeigneten Gesetzgebungs- und Verwaltungsmaßnahmen (treffen), um das Kind vor jeder Form körperlicher oder geistiger Gewaltanwendung, Schadenzufügung (...) zu schützen, solange es sich in der Obhut der Eltern oder eines Elternteils, eines Vormunds oder anderen gesetzlichen Vertreters oder einer anderen Person befindet, die das Kind betreut".

Aufgrund dieser Bestimmungen darf die Ausübung einer Risikokampfsportart, auch außerhalb eines Wettkampfes, nicht zugelassen werden, wenn das nicht zu dem Alter des Kindes paßt. Es obliegt dem Dekretgeber, zu beurteilen, ob die entworfene Bestimmung dieser Forderung tatsächlich Genüge tut.

9.3. In Artikel 27, § 1, Absatz 3, ist von einer vom betreffenden Sportfachverband geforderten Genehmigung als Berufssportler die Rede.

Diesbezüglich fragt sich der Staatsrat, ob es wohl nützlich ist, auf die Genehmigung eines Sportfachverbandes hinzuweisen und ob es nicht ratsam ist, einfach

zu bestimmen, daß niemand Berufssportler für einen Risikokampfsport sein darf, wenn er noch nicht achtzehn Jahre alt ist.

Artikel 35

10. Absatz 1 dieses Artikels ermächtigt den für Sport zuständigen Minister, die Bestimmungen zum Schutz der Radsportler zu billigen.

Was diese Bestimmung des Entwurfs betrifft, ist zu bemerken, daß gemäß Artikel 20 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen die Regierung als solche die Verordnungen und Erlasse faßt, die zur Ausführung der Dekrete erforderlich sind und daß aus den Artikeln 68 und 69 desselben Sondergesetzes folgt, daß die Regierung ihre Arbeitsweise selber regelt und daß sie - unbeschadet der von ihr erteilten Vollmachten - kollegial berät.

Die erwähnten Bestimmungen des Sondergesetzes dulden nicht, daß der Dekretgeber sich mit der Verteilung der Zuständigkeiten in der Regierung einmischt. Mit anderen Worten: es steht dem Dekretgeber nicht zu, bestimmten Mitgliedern der Regierung eine Entscheidungsbefugnis hinsichtlich von ihm bezeichneter Angelegenheiten zu erteilen.

Um mit den besagten Vorschriften des Sondergesetzes vom 8. August 1980 in Übereinstimmung zu sein, muß die entworfene Bestimmung deshalb in diesem Sinne angepaßt werden, daß die besagte Ermächtigung der "Regierung" und nicht dem "für Sport zuständigen Minister" erteilt wird.

Artikel 37

11. Dieser Artikel beinhaltet eine ausgedehnte Ermächtigung der Regierung, Mindestalterskategorien und Schutzmaßnahmen für die Ausübung aller in dem entworfenen Dekret nicht erwähnten Sportarten (das heißt alle Sportarten außer Risikokampfsport und Radrennen) festzulegen. Die Verstöße gegen diese Maßnahmen der Regierung werden unter Strafe gestellt.

Die Artikel 12, Absatz 2, und 14 der Verfassung verleihen der gesetzgebenden Gewalt die Zuständigkeit, die Fälle der Strafverfolgung festzulegen, und garantieren auf diese Weise jedem Bürger, daß kein einziges Verhalten unter Strafe gestellt wird außer kraft einer durch eine demokratisch gewählte beratende Versammlung gefaßten Entscheidung. Diese Verfassungsbestimmungen gehen jedoch nicht so weit, den Gesetzgeber dazu zu verpflichten, jeden Aspekt der Strafverfolgung selbst zu regeln. Eine Delegation an die Regierung steht nicht im Widerspruch zum Legalitätsprinzip, wenn die Ermächtigung präzise genug definiert wird und sich auf die Durchführung von Maßnahmen bezieht, deren wesentlichen Elemente vorab durch den Gesetzgeber festgelegt worden sind ⁽⁶⁾.

Im Lichte der vorhergehenden Erwägungen enthält die entworfene Bestimmung eine viel zu ausgedehnte Ermächtigung. Das entworfene Dekret regelt sogar nicht die wesentlichen Elemente der bezweckten Schutzmaßnahmen.

Artikel 38

12. Dieser Artikel ermächtigt die Regierung, Zusammenarbeitsabkommen mit den anderen Gemeinschaften und mit der Gemeinschaftlichen Gemeinschaftskommission zu schließen.

Diese Bestimmung ist überflüssig. Artikel 55*bis* des besagten Gesetzes vom 31. Dezember 1983 in Verbindung mit Artikel 92*bis*, § 1, des genannten Sondergesetzes vom 8. August 1980 ermächtigt nämlich die Regierung bereits, Zusammenarbeitsabkommen zu schließen.

Der besagte Artikel 92*bis*, § 1, bestimmt außerdem, daß diese Zusammenarbeitsabkommen in bestimmten Fällen erst wirksam werden, nachdem sie durch ein Dekret gebilligt worden sind. Diese Billigung kann nicht im voraus, auf eine allgemeine und unbestimmte Weise gegeben werden. Artikel 38 des Entwurfs könnte somit nicht der eventuellen Verpflichtung entheben, ein bestimmtes Zusammenarbeitsabkommen durch Dekret zu billigen.

⁽⁶⁾ Siehe z.B. Schiedshof, 18. November 1998, Nr. 114/98.

Die Kammer setzte sich zusammen aus

den Herren	D. ALBRECHT,	Staatsrat, vorsitzender,
	P. LEMMENS, J. SEUTIN,	Staatsräte,
	H. COUSY, J. VELAERS,	Beisitzer der Gesetzgebungsabteilung,
	W. GEURTS,	Kanzler.

Der bericht wurde von Herrn W. PAS, Auditor, vorgelegt.

DER KANZLER,

DER VORSITZENDE,

W. GEURTS

D. ALBRECHT

übersetzt. Das Gutachten wurde unter der Aufsicht von Herrn H. VERHULST, erster Auditor,

DER HAUPTKANZLER,

D. LANGBEEN