

Geschäftsverzeichnismr. 573
Urteil Nr. 18/94 vom 3. März 1994

URTEIL

In Sachen: Klage auf teilweise Nichtigerklärung von Artikel 9 des Gesetzes vom 5. August 1992 über das polizeiliche Amt, erhoben von der Flämischen Regierung.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden L. De Grève und M. Melchior, und den Richtern L.P. Suetens, H. Boel, L. François, J. Delruelle und H. Coremans, unter Assistenz des Kanzlers L. Potoms, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden L. De Grève,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. *Klagegegenstand*

Mit Klageschrift, die dem Hof mit am 21. Juni 1993 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 22. Juni 1993 bei der Kanzlei eingegangen ist, erhob die Flämische Regierung, Jozef II-straat 30, 1040 Brüssel, Klage auf teilweise Nichtigerklärung von Artikel 9 des Gesetzes vom 5. August 1992 über das polizeiliche Amt, wegen Verletzung der durch die Verfassung oder kraft derselben zur Bestimmung der jeweiligen Zuständigkeit von Staat, Gemeinschaften und Regionen festgelegten Vorschriften.

II. *Verfahren*

Durch Anordnung vom 22. Juni 1993 hat der amtierende Vorsitzende gemäß den Artikeln 58 und 59 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof die Richter der Besetzung des Hofes bestimmt.

Die referierenden Richter haben geurteilt, daß es keinen Anlaß zur Anwendung der Artikel 71 und 72 des organisierenden Gesetzes gab.

Die Klage wurde gemäß Artikel 76 des organisierenden Gesetzes mit am 13. Juli 1993 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Die durch Artikel 74 des organisierenden Sondergesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte im *Belgischen Staatsblatt* vom 17. Juli 1993.

Der Ministerrat hat mit am 25. August 1993 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief eine Verlängerung der für die Einreichung eines Schriftsatzes vorgesehenen Frist beantragt.

Durch Anordnung vom 26. August 1993 hat der Hof diese Frist bis zum 20. September 1993 verlängert.

Diese Anordnung wurde dem Ministerrat mit am 27. August 1993 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief notifiziert.

Schriftsätze wurden eingereicht von:

- der Wallonischen Regierung, rue Mazy 25-27, Namur, mit am 27. August 1993 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief;

- dem Ministerrat, Wetstraat 16, Brüssel, mit am 17. September 1993 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief.

Diese Schriftsätze wurden gemäß Artikel 89 des organisierenden Gesetzes mit am 22. Dezember 1993 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Die Flämische Regierung, der Ministerrat und die Wallonische Regierung haben mit am 2. November 1993 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen jeweils einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 6. Dezember 1993 hat der Hof die für die Urteilsfällung vorgesehene Frist bis zum 4. Juni 1994 verlängert.

Durch Anordnung vom 21. Dezember 1993 hat der Hof die Rechtssache für verhandlungsreif erklärt und den Sitzungstermin auf den 20. Januar 1994 anberaumt.

Diese Anordnung wurde den Parteien und deren Rechtsanwälten mit am 22. Dezember 1993 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Auf der Sitzung vom 20. Januar 1994

- erschienen

. RA P. Van Orshoven, in Brüssel zugelassen, für die Flämische Regierung,

. RA W. Debeuckelaere und RA B. De Temmerman, in Gent zugelassen, für den Ministerrat,

. RA M. Verdussen *loco* RA P. Lambert, in Brüssel zugelassen, für die Wallonische Regierung,

- haben die referierenden Richter H. Boel und J. Delruelle Bericht erstattet,

- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,

- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Das Verfahren wurde gemäß den Artikeln 62 ff. des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, die sich auf den Sprachengebrauch vor dem Hof beziehen, geführt.

III. *Die angefochtene Bestimmung*

1. Artikel 9 des Gesetzes vom 5. August 1992 über das polizeiliche Amt bestimmt folgendes:

« Unter Beachtung der Prärogativen der zuständigen Behörden werden die Minister für Justiz und für Innere Angelegenheiten mit der Koordinierung der allgemeinen Polizeipolitik sowie mit der Koordinierung der Verwaltung der Gendamerie, der Gerichtspolizei bei den Staatsanwaltschaften und der Gemeindepolizei beauftragt. »

2. Das Gesetz vom 5. August 1992 über das polizeiliche Amt wurde im *Belgischen Staatsblatt* vom 22. Dezember 1992 veröffentlicht.

IV. In rechtlicher Beziehung

- A -

Standpunkt der Flämischen Regierung

A.1.1. Die Flämische Regierung vertritt die Ansicht, daß durch die angefochtene Gesetzesbestimmung die Minister für Innere Angelegenheiten und für Justiz damit beauftragt würden, im Rahmen der ihnen zugeteilten Aufgabe der Koordinierung der allgemeinen Polizeipolitik und der Verwaltung der allgemeinen Polizeidienste, eine Kontrolle über die Gemeindepolizei im weitesten Sinne auszuüben, d.h. über die Polizei im funktionellen und organisierenden Sinne, und, was ersteres betrifft, über die rechtliche und materielle Polizei.

Durch Artikel 9 des Gesetzes vom 5. August 1992 werde daher ein Aufsichtsverfahren im Sinne von Artikel 108 Absatz 1 ⁶ und Absatz 2 der Verfassung sowie von Artikel 7 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen eingeführt.

Da die Gemeindepolizei, so wie der Gesetzgeber sie habe organisieren wollen, eine Angelegenheit sei, die zum kommunalen Interesse gehöre und daher Teil der « Selbstverwaltung der Gemeinden » sei, stelle die Aufsicht über die Gemeindepolizei eine « ordentliche Verwaltungsaufsicht » im Sinne des vorgenannten Artikels 7 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen dar, deren Organisation und Ausübung - abgesehen von den in diesem Artikel 7 festgelegten, territorialen Ausnahmen, d.h. die Gemeinden des deutschen Sprachgebietes, die in Artikel 7 der koordinierten Gesetze über den Gebrauch der Sprachen in Verwaltungsangelegenheiten genannten Gemeinden und die Gemeinden Comines-Warneton und Voeren - in die ausschließliche Zuständigkeit der Regionen fallen würden.

Artikel 9 des Gesetzes vom 5. August 1992 über das polizeiliche Amt stehe demzufolge insofern, als dadurch in der Form der Koordinierung der allgemeinen Polizeipolitik und der Verwaltung der allgemeinen Polizeidienste eine Aufsicht über die Gemeindepolizei organisiert werde und außerdem Aufsichtsbehörden bestimmt würden, im Widerspruch zu Artikel 7 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen, und zwar wenigstens in dem Maße, wie diese Bestimmung in der Flämischen Region, der Wallonischen Region und der Region Brüssel-Hauptstadt anwendbar sei, mit Ausnahme der Gemeinden des deutschen Sprachgebietes, der in Artikel 7 der am 18. Juli 1966 koordinierten Gesetze über den Gebrauch der Sprachen in Verwaltungsangelegenheiten genannten Gemeinden und der Gemeinden Comines-Warneton und Voeren.

Im selben Maße sei diese Bestimmung somit wegen Verletzung der durch die Verfassung oder kraft derselben zur Bestimmung der jeweiligen Zuständigkeit von Staat, Gemeinschaften und Regionen festgelegten Vorschriften für nichtig zu erklären.

Immerhin sei die Koordinierung der allgemeinen Polizeipolitik und der Verwaltung der allgemeinen Polizeidienste zweifels ohne angebracht. Der föderale Gesetzgeber habe sie jedoch nicht ohne die Mitwirkung der Regionalgesetzgeber auferlegen dürfen.

Dazu genügen keineswegs die « Beachtung der Prärogativen der zuständigen Behörden », die durch den ersten Satzteil von Artikel 9 des Gesetzes vom 5. August 1992 auferlegt werde, und genausowenig die « enge Konsultation mit den Ministern, die über besondere Zuständigkeiten verfügen », von der in den Vorarbeiten zum Gesetz vom 5. August 1992 die Rede sei; vielmehr sei ein gemeinsames gesetzgeberisches Vorgehen erforderlich gewesen. Es liege also auf der Hand, daß die von allen gewünschte Koordinierung durch den Föderalstaat und die Regionen gemeinsam vorgesehen werde, und zwar im Rahmen eines Kooperationsabkommens im Sinne von Artikel 92bis des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen, dem zufolge der Staat und die Teilentitäten ihre Zuständigkeit tatsächlich gemeinsam ausüben könnten.

A.1.2. Die Flämische Regierung ersucht den Hof, aus diesen Gründen Artikel 9 des Gesetzes vom 5. August 1992 über das polizeiliche Amt für nichtig zu erklären, was die Flämische Region, die Wallonische Region und die Region Brüssel-Hauptstadt betrifft, allerdings mit Ausnahme der Gemeinden des deutschen Sprachgebietes, der

in Artikel 7 der am 18. Juli 1966 koordinierten Gesetze über den Gebrauch der Sprachen in Verwaltungsangelegenheiten genannten Gemeinden und der Gemeinden Comines-Warneton und Voeren.

Standpunkt der Wallonischen Regierung

A.2.1. Es sei nicht zu leugnen, daß die Angelegenheit «Gemeindepolizei» zum Interessenbereich der Gemeinde gehöre; einen Hinweis darauf finde man in der Tatsache, daß die neuen Bestimmungen des Gesetzes vom 11. Februar 1986 über die Gemeindepolizei in das Gemeindegesetz selbst aufgenommen worden seien, und nachher in das neue Gemeindegesetz. Daher sei anzunehmen, daß nur die Regionen - unter Ausschluß des föderalen Gesetzgebers - dafür zuständig seien, die Verwaltungsaufsicht über die Gemeindepolizei zu organisieren und auszuüben.

Soweit Artikel 9 des Gesetzes vom 5. August 1992 den föderalen Ministern eine Koordinierungsaufgabe zuteile, die sich auf die Gemeindepolizei erstreckt, verletze er unausweichlich die Regionalzuständigkeit im Bereich der Aufsicht über die Gemeindepolizei. Eine Koordinierungsaufgabe impliziere - wenn auch nicht in all ihren Aspekten - die Regelung von Aufsichtsverfahren. Sie biete der damit beauftragten Behörde allerdings die Möglichkeit, solche Verfahren zu organisieren und somit in einen den Regionen vorbehaltenen Kompetenzbereich einzugreifen. Auf jeden Fall sei die Durchführung einer solchen Koordinierungsaufgabe geeignet, für die Regionen ein Hindernis bei der Festlegung und Durchführung einer wirksamen Politik im Bereich der Aufsicht über die Gemeindepolizei darzustellen. Deshalb hätte diese Koordinierung, auch in der Annahme, daß sie ohne Rückgriff auf das Organisieren von Aufsichtsverfahren gewährleistet werden könnte, immerhin unverhältnismäßige Folgen für die Zuständigkeit, über die die Regionen in dieser Hinsicht verfügen würden.

A.2.2. Wie die Flämische Regierung in ihrer Nichtigkeitsklage mit Fug und Recht bemerkt habe, bestehe die Zielsetzung, die laut dem Satzteil « unter Beachtung der Prärogativen der zuständigen Behörden » verfolgt werde, lediglich darin, den Grundsatz der Selbstverwaltung der Gemeinden zu sichern. Die bei den Vorarbeiten abgegebenen Absichtserklärungen - unter anderem die Notwendigkeit einer « engen Konsultation mit den Ministern, die über besondere Zuständigkeiten verfügen » - würden ihre Wirkung verfehlen, da sie keine Gesetzeskraft hätten.

Standpunkt des Ministerrates

A.3.1. Artikel 9 des Gesetzes vom 5. August 1992 über das polizeiliche Amt passe in den Rahmen der allgemeinen Zielsetzung des Gesetzes, das Amt der Polizeidienste umfassend zu regeln und den rechtlichen Rahmen für die Ausarbeitung einer kohärenten und koordinierten Sicherheitspolitik zu schaffen. Das Gesetz bezwecke die Koordinierung der Polizeipolitik und der Verwaltung der Polizeidienste. Die Ausarbeitung einer kohärenten und koordinierten Sicherheitspolitik erfordere unter anderem, daß die Koordinierung und die Konsultation zwischen den wichtigsten Beteiligten im Gesetz definiert würden und deutlich angegeben werde, welcher föderale Minister dafür zuständig sei, koordinierend aufzutreten. Es sei zu vermeiden, daß jeder einzelne föderale Minister in seinem jeweiligen Bereich im Hinblick auf Aspekte, die mit der Sicherheitsproblematik und der Polizei zu tun hätten, koordinierend vorgehen würde.

A.3.2. Der Ministerrat ruft die Aussprachen in der Kammerkommission und die infolgedessen am Entwurfstext vorgenommenen Änderungen in Erinnerung. Indem die Wortfolge « sowie der Verwaltung » durch die Wortfolge « sowie mit der Koordinierung der Verwaltung » ersetzt worden sei, sei die unbegründete Befürchtung beseitigt worden, der zufolge der Innenminister nunmehr für die Verwaltung der Gemeindepolizei zuständig wäre. Der Satzteil « unter Beachtung der Prärogativen der zuständigen Behörden » sei unter anderem, aber nicht ausschließlich, mit dem Ziel hinzugefügt worden, den Grundsatz der Selbstverwaltung der Gemeinden und die Weisungsbefugnis des Bürgermeisters über die Gemeindepolizei zu wahren. Ein Änderungsantrag, der darauf abgezielt habe, das Wort « zuständigen » durch « örtlichen » zu ersetzen, sei zurückgewiesen worden, weil es zu einschränkend wäre. Somit sei unter anderem darauf abgezielt worden, die Prärogativen der Regionalbehörde zu schützen. Die Wahrung der Weisungsbefugnis des Bürgermeisters sei übrigens ebenfalls anlässlich der Erörterung von Artikel 5 des Gesetzes betont worden. Das Gesetz über das polizeiliche Amt bezwecke keineswegs, die Gemeindepolizei der Weisungsbefugnis des Innenministers zu unterstellen; es habe nicht zum Zweck, die Weisungsbefugnis des Innenministers über die Gendarmerie auf die Gemeindepolizei auszudehnen; es verleihe dem Minister demzufolge keineswegs die Zuständigkeit, der Gemeindepolizei Weisungen zu erteilen.

A.3.3. In den Vorarbeiten werde auch der Inhalt der zu koordinierenden «Politik » und «Verwaltung » verdeutlicht. Eine allgemeine Politik ziele darauf ab, die Zielsetzungen und die Mittel zu deren Verwirklichung auf allgemeine Weise zu bestimmen. Der Begriff «Verwaltung » beziehe sich auf die Artikel 189, 226 und 227 des neuen Gemeindegesetzes. Es handle sich um das Regeln des « Kaders, der Entlohnungsregelung und des Verwaltungsstatuts, der Gehaltsskalen, sowie der Bedingungen der Anwerbung, Ernennung und Beförderung der Mitglieder des Gemeindepolizeikorps », der « Uniform, der Grade und Abzeichen, der Dienstaussweise sowie der Ausrüstungs- und Bewaffnungsnormen » und der Ausbildung der Mitglieder der Gemeindepolizei.

A.3.4. Der von der Flämischen Regierung vorgebrachte Klagegrund beruhe auf einer unrichtigen Auslegung der angefochtenen Bestimmung und entbehre der faktischen Grundlage. Die angefochtene Bestimmung habe keineswegs zum Zweck, der föderalen Behörde « eine Weisungsbefugnis oder Kontrolle über » die Polizeidienste einzuräumen, da diese Behörde schon im Bereich der Politik und Verwaltung der Gendarmerie und der Gerichtspolizei bei den Staatsanwaltschaften aufgrund anderer gesetzlicher Bestimmungen zuständig sei; die angefochtene Bestimmung habe genausowenig zum Zweck, der föderalen Behörde einer « Weisungsbefugnis oder Kontrolle über » die im Bereich der Polizeipolitik zuständigen Behörden zu gewähren. Sie unterstelle die Gemeindepolizei keineswegs der Weisungsbefugnis der föderalen Behörde. Die Zuständigkeit für das Organisieren und Ausüben der « ordentlichen » Verwaltungsaufsicht über die kommunalen Behörden im Bereich der Polizei gehöre weiterhin zur Region.

Laut Artikel 108 Absatz 1 der Verfassung habe der föderale Gesetzgeber die Zuständigkeit, Regeln bezüglich der Verwaltung und Politik einer kommunalen Einrichtung zu bestimmen. Das neue Gemeindegesetz bestimme ausdrücklich, daß der Rahmen, den die kommunale Behörde bei der Verwaltung der Gemeindepolizei zu beachten habe, vom König festgelegt werde. Nachdem nicht bestritten werden könne, daß die föderale Behörde weiterhin dafür zuständig sei, die Regeln bezüglich der Verwaltung der Gemeindepolizei zu bestimmen, sei der föderale Gesetzgeber *per definitionem* dafür zuständig, zu bestimmen, daß diese Verwaltung mit der Verwaltung der anderen allgemeinen Polizeidienste koordiniert werden müsse. Der Gesetzgeber, der den kommunalen Einrichtungen die Aufgabe zugeteilt habe, für eine wirksame Polizei zu sorgen, sei auch dafür zuständig, zu bestimmen, daß diese kommunalen Einrichtungen bei der Ausübung ihrer Zuständigkeit die Maßnahmen zu beachten hätten, die sich aus der Koordinierung der Politik anderer im Polizeibereich zuständiger Behörden und Dienste ergäben. Die einzige Beschränkung, die der föderale Gesetzgeber in dieser Hinsicht zu beachten habe, bestehe darin, daß diese Koordinierungszuständigkeit nicht als Aufsichtsverfahren im Sinne von Artikel 7 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 ausgeübt werde.

Es unterliege keinem Zweifel, daß die angefochtene Bestimmung als solche die Zuständigkeit der Region im Bereich der Organisation und Ausübung der Verwaltungsaufsicht bezüglich der Gemeindepolizei unberührt lasse. Genausowenig könne angenommen werden, daß die angefochtene Bestimmung ein mit der von den Regionen organisierten und ausgeübten Verwaltungsaufsicht konkurrierendes Aufsichtsverfahren einführen würde. Den Ministern für Innere Angelegenheiten und für Justiz werde keineswegs Zuständigkeit erteilt, eine vorherige Aufsicht über die Handlungen der Gemeindepolizei in der Form von Beratung, Ermächtigung oder Genehmigung auszuüben. Genausowenig könnten sie gesetzwidrige oder gegen das allgemeine Interesse verstoßende Handlungen annullieren oder nach Berufung aufheben; sie könnten genausowenig an die Stelle der zuständigen Behörden treten. Die Verwaltungsaufsicht über die kommunalen Behörden im Polizeibereich liege daher ausschließlich bei den Regionen, auch wenn sich die Frage nach der Übereinstimmung der Handlung der kommunalen Behörde mit den im Rahmen der Koordinierungszuständigkeit von den Ministern ergriffenen Maßnahmen erhebe.

Erwiderung der Flämischen Regierung

A.4.1. Wie der Ministerrat betone, richte sich der einzige Klagegrund der Flämischen Regierung tatsächlich ausschließlich gegen die angefochtene Bestimmung insofern, als diese Bestimmung auf die Gemeindepolizei anwendbar sei.

A.4.2. Der Ministerrat verliere aus den Augen, daß Artikel 7 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 den Regionen eine ausschließliche Zuständigkeit im Bereich der ordentlichen Verwaltungsaufsicht über die Gemeinden einräume. Zuständigkeitsrechtlich sei es daher kaum erheblich, ob der föderale Gesetzgeber eine regionale Aufsichtsregelung konterkariert oder beseitigt habe, oder lediglich seine eigene Aufsichtsregelung der regionalen Regelung hinzugefügt habe. In beiden Fällen sei der föderale Gesetzgeber nämlich in einem den Regionen vorbehaltenen Zuständigkeitsbereich tätig geworden. Übrigens liege es auf der Hand, daß die regionale Aufsichtskompetenz tatsächlich beseitigt worden sei. Wenn die Beteiligten föderalen Minister ihre « Koordinierungsaufgabe » angesichts der Gemeindepolizei erfüllt haben würden, würden sich die betroffenen Gemeindeverwaltungen selbstverständlich darauf berufen, die regionale Aufsicht in diesem Bereich auszuschließen. Zwar sei der föderale Gesetzgeber grundsätzlich dafür zuständig, die kommunalen Einrichtungen zu regeln, aber dies impliziere nicht, daß der föderale Gesetzgeber ein Aufsichtsverfahren einführen könne, das im wesentlichen auf die Ausübung einer den Regionen zustehenden Kompetenz im Bereich der ordentlichen Verwaltungsaufsicht hinauslaufe. Der föderale Gesetzgeber sei nicht dafür zuständig, welches Aufsichtsverfahren auch immer zu organisieren. Artikel 7 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 beschränke die Zuständigkeit der Regionen nicht auf bestimmte Verfahren, geschweige denn auf deren herkömmliche Formen.

Erwiderung der Wallonischen Regierung

A.5.1. Es erhebe sich folgende Frage: Wenn es wirklich die Absicht des föderalen Gesetzgebers gewesen wäre, durch Artikel 9 des Gesetzes vom 5. August 1992 keineswegs die Zuständigkeit zu erteilen, eine Verwaltungsaufsicht über die Gemeindepolizei auszuüben, warum hätte er sich dann geweigert, dies im Wortlaut der angefochtenen Bestimmung ausdrücklich zu präzisieren? Ein Änderungsantrag in diesem Sinne sei nicht angenommen worden. In der Annahme, daß die angefochtene Bestimmung nicht dahingehend ausgelegt werden könne, daß sie die Ausübung einer Verwaltungsaufsicht über die Gemeindepolizei erlaube - was immer noch aufzuzeigen wäre -, so impliziere die Ausübung einer Koordinierungsaufgabe immerhin notwendigerweise die Verabschiedung von Maßnahmen durch die föderale Behörde, welche ein Hindernis für die Festlegung und Durchführung einer wirksamen Regionalpolitik im Bereich der Aufsicht über die Gemeindepolizei darstellen würden. Daher werde diese Verabschiedung unausweichlich unverhältnismäßige Folgen für die Zuständigkeit, über die die Regionen in diesem Bereich verfügen würden, nach sich ziehen.

A.5.2. Seit 1986 - so gehe aus mehreren Urteilen hervor - sei der Hof bemüht gewesen, den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zur Anwendung zu bringen, um eine Lösung für die unausweichlichen Zuständigkeitsüberschneidungen zwischen Staat, Gemeinschaften und Regionen herbeizuführen. Im vorliegenden Fall könne offensichtlich die Ausübung einer Zuständigkeit bezüglich der Koordinierung der allgemeinen Politik und der Verwaltung im Bereich der Polizei durch den föderalen Staat dazu führen, daß jede kohärente und wirksame Politik des Regionalgesetzgebers im Bereich der Verwaltungsaufsicht über die Gemeindepolizei illusorisch werde. Dies führe zur Schaffung einer Hierarchie zwischen den allgemeinen Grundsätzen, die von der föderalen Behörde festgelegt worden seien, und der Politik im Bereich der Aufsicht, die von jeder regionalen

Behörde geführt werde; diese Politik könne also dazu veranlaßt werden, sich in einen vorher festgelegten föderalen Rahmen einzugliedern. Ein solcher Übergriff auf das Erfordernis der Selbstverwaltung der Teilentitäten lasse sich nur schwerlich mit dem Föderalismus in Einklang bringen.

Erwiderung des Ministerrates

A.6.1. Der Ministerrat antwortet auf den Standpunkt der Wallonischen Regierung. Die Wallonische Regierung vertrete die Ansicht, daß eine Koordinierungszuständigkeit notwendigerweise die Ausübung einer Aufsicht nach sich ziehen würde. Die Durchführung der Koordinierungsaufgabe würde auf jeden Fall ein Hindernis für die Ausarbeitung und Durchführung einer wirksamen Politik im Bereich der Aufsicht über die Gemeindepolizei darstellen.

Die sogenannte «Koordinierung», auf die die Verwaltungsaufsicht abziele, habe nichts zu tun mit der Koordinierung der allgemeinen Polizeipolitik und der Verwaltung der verschiedenen Polizeidienste, wie in der angefochtenen Bestimmung vorgesehen. Die Verwaltungsaufsicht habe nämlich zum Zweck, zu gewährleisten, daß die Handlungen der dezentralisierten Behörden im Einklang mit dem allgemeinen Interesse oder der Gesetzmäßigkeit seien. Sie werde mittels bestimmter Verfahren ausgeübt, durch welche die übergeordnete Behörde veranlassen könne, daß die Entscheidung der dezentralisierten Behörde in Übereinstimmung mit dem Gesetz und dem allgemeinen Interesse sei.

Die Koordinierung der allgemeinen Polizeipolitik und der Verwaltung der Polizeidienste stehe in keinem Zusammenhang mit einer solchen Verwaltungsaufsicht. Die Koordinierungszuständigkeit sehe keine Aufsichts- oder Vertretungsmaßnahme angesichts der Gemeindepolizei vor und erlaube genausowenig eine solche Maßnahme. Die Beachtung der Prärogativen der zuständigen Behörden, die in der angefochtenen Bestimmung vorgesehen sei, schließe aus, daß föderale Minister irgendeine Weisungsbefugnis über die Gemeindepolizei ausüben könnten.

A.6.2. Die einzige Verbindung, die zwischen der in der angefochtenen Bestimmung vorgesehenen Koordinierungszuständigkeit und der Verwaltungsaufsicht hergestellt werden könne, bestehe darin, daß die Maßnahmen, die die föderalen Minister aufgrund ihrer Koordinierungszuständigkeit ergreifen würden, zu der Verwirklichung der «Gesetzmäßigkeit» und des «allgemeinen Interesses» im Bereich der Polizei beitragen würden, denen die Entscheidungen der kommunalen Behörden entsprechen müßten. Die tatsächliche Aufsicht darüber gehöre weiterhin zu den Regionen.

- B -

Hinsichtlich des einzigen Klagegrunds

B.1. Die Flämische Regierung macht der angefochtenen Bestimmung zum Vorwurf, daß sie auf jene Zuständigkeiten übergreifen würde, die den Regionen durch Artikel 7 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen in der durch das Sondergesetz vom 8. August 1988 abgeänderten Fassung zur Durchführung von Artikel 108 Absatz 1 6° und Absatz 3 der Verfassung zugewiesen worden sind. Die Koordinierungszuständigkeit, die Artikel 9 des Gesetzes vom 5. August 1992 über das polizeiliche Amt den Ministern für Justiz und für Innere Angelegenheiten zuteile, sei insofern, als sie sich auf die Gemeindepolizei beziehe, eine Form der ordentlichen Verwaltungsaufsicht, deren Organisation und Ausübung - abgesehen von den in Artikel 7 bestimmten territorialen Ausnahmen - zur ausschließlichen Zuständigkeit der Regionen gehören würden.

Hinsichtlich der angefochtenen Bestimmung

B.2.1. Artikel 9 des Gesetzes vom 5. August 1992 über das polizeiliche Amt bestimmt folgendes:

« Unter Beachtung der Prärogativen der zuständigen Behörden werden die Minister für Justiz und für Innere Angelegenheiten mit der Koordinierung der allgemeinen Polizeipolitik sowie mit der Koordinierung der Verwaltung der Gendarmerie, der Gerichtspolizei bei den Staatsanwaltschaften und der Gemeindepolizei beauftragt. »

B.2.2. Diese Bestimmung ist in Kapitel III des besagten Gesetzes enthalten, das sich auf die Koordinierung der Polizeipolitik und den Verwaltung der Polizeidienste bezieht.

Laut der Begründungsschrift bezweckt das Gesetz die umfassende Regelung des Amtes der Polizeidienste, während diese Dienste bisher jeweils über ein eigenes Statut verfügt haben, sowie über spezifische Regeln bezüglich der Organisation und Arbeitsweise (*Parl. Dok.*, Kammer, 1990-1991, Nr. 1637/1, SS. 1-2).

Was insbesondere die angefochtene Bestimmung betrifft, enthält die Begründungsschrift

folgende Verdeutlichungen:

« Wie bereits gesagt und betont wurde, ist die letztendliche Verantwortung für das polizeiliche Amt auf Regierungsebene auszuüben.

Dies impliziert, daß die Koordinierung der Polizeipolitik und der Verwaltung der wichtigsten Polizeidienste, d.h. Gemeindepolizei, Gerichtspolizei bei den Staatsanwaltschaften und Gendarmerie, von den Ministern für Justiz und für Innere Angelegenheiten in enger Konsultation mit den Ministern, die über besondere Zuständigkeiten verfügen, gewährleistet werden muß.

Auf diese Art und Weise wird insbesondere eine ausgewogene Verteilung der vorrangigen Aufgaben zustande gebracht werden können, und zwar nicht nur zwischen den verschiedenen Teilen der öffentlichen Gewalt, die der Zuständigkeit dieser Minister unterstehen, sondern auch, was die Gemeindepolizei und die Gendarmerie anbelangt, zwischen den gerichtspolizeilichen und den verwaltungspolizeilichen Aufgaben.

(...)

Die somit durchgeführte vorrangige Aufgabenteilung kann allgemein und abstrakt sein oder aber sich auf einen bestimmten Fall, ein bestimmtes Ereignis oder eine bestimmte Erscheinung beziehen. In der letzteren Annahme wird dem Innenminister insbesondere durch die Direktion der allgemeinen Staatspolizei beigegeben, die das Ergreifen konkreter Maßnahmen den betroffenen Polizeidiensten vorschreiben können, zum Beispiel bei Besuchen ausländischer Würdenträger, bei Katastrophen, die den örtlichen Rahmen übersteigen, oder auch bei großen Ordnungsdiensten, anlässlich großer Sportveranstaltungen wie einer Europa- oder Weltmeisterschaft im Fußball. Eine allgemeine grundsätzliche Zuständigkeit muß aber für die drei großen Polizeidienste beibehalten werden, damit sie in die Lage versetzt werden, jederzeit und in allen Fällen die ersten notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, unter anderem in Dringlichkeitsfällen, oder um besondere Ausnahmesituationen bewältigen zu können, die den Einsatz verschiedener Polizeidienste in Rahmen einer bestimmten Untersuchung, einer bestimmten Vorbeugungskampagne oder eines bestimmten Ordnungsdienstes erfordern. » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1990-1991, Nr. 1637/1, SS. 23-25).

B.2.3. Aus den weiteren Vorarbeiten geht hervor, daß die Wortfolge « unter Beachtung der Prärogativen der zuständigen Behörden » in die angefochtenen Bestimmung eingefügt worden sind, um einerseits die Befürchtung zu beseitigen, wonach der Innenminister sich in Zukunft immer mehr mit der Gemeindepolitik befassen würde, und andererseits die Prärogativen der anderen als örtlichen Behörden zu beachten. Des weiteren wurde ganz deutlich, daß die Zuständigkeit der Minister für Justiz und für Innere Angelegenheiten auf die Koordinierung der Verwaltung der Gendarmerie, der Gerichtspolizei bei den Staatsanwaltschaften und der Gemeindepolizei beschränkt ist und sie nicht mit deren eigentlicher Verwaltung beauftragt sind (Bericht, *Parl. Dok.*, Kammer, 1990-1991, Nr. 1637/12, SS. 77-79).

Hinsichtlich der geltend gemachten Zuständigkeitsverteilungsvorschriften

B.3. Artikel 7 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen lautete zum Zeitpunkt der Verabschiedung der angefochtenen Bestimmung folgendermaßen:

« Zum Zuständigkeitsbereich der Regionen gehören die Organisation und die Ausübung der Verwaltungsaufsicht über die Provinzen, die Gemeinden und die Agglomerationen und Gemeindeföderationen:

a) Was die ordentliche Verwaltungsaufsicht betrifft, die jede Form der Aufsicht umfaßt, welche durch das Gemeindegesetz, das Provinzgesetz oder das Gesetz vom 16. Juli 1971 eingeführt ist; was insbesondere die Haushalte, die Jahresabschlüsse, die Personalkader betrifft;

b) Für alle weiteren Handlungen mit Ausnahme derjenigen, die sich auf jene Angelegenheiten beziehen, für die die nationale Behörde oder die Gemeinschaftsbehörde zuständig ist und für die durch das Gesetz oder das Dekret eine spezifische Aufsicht organisiert worden ist.

Die nationale Obrigkeit ist aber weiterhin zuständig für:

1) die Organisation und die Ausübung der ordentlichen Verwaltungsaufsicht auf die Provinz Brabant und die Gemeinden des deutschen Sprachgebietes;

2) die Organisation der ordentlichen Verwaltungsaufsicht über die in Artikel 7 der am 18. Juli 1966 koordinierten Gesetze über den Gebrauch der Sprachen in Verwaltungsangelegenheiten genannten Gemeinden und über die Gemeinden Comines-Warneton und Voeren. »

Die in diesem Artikel genannte «ordentliche Verwaltungsaufsicht » wird über die Handlungen dezentralisierter Behörden, die innerhalb deren jeweiliger Interessenbereiche getätigt werden, ausgeübt.

Die Gemeindepolizei ist Teil der Angelegenheiten, die zum kommunalen Interesse gehören. Die Organisation und die Ausübung der Verwaltungsaufsicht auf die Gemeinde hinsichtlich der Angelegenheiten, die die Gemeindepolizei betreffen, gehören zur Zuständigkeit der Regionen, abgesehen von den Ausnahmefällen, die in Artikel 7 Absatz 2 des mehrfach erwähnten Sondergesetzes vorgesehen sind.

B.4. Laut Artikel 108 Absatz 1 der Verfassung werden die kommunalen Einrichtungen durch das Gesetz geregelt. Aufgrund dieser Bestimmung hat der föderale Gesetzgeber die Grundvorschriften bezüglich der Gemeindepolizei festlegen können. Aufgrund von Artikel 120 der Verfassung ist der föderale Gesetzgeber übrigens dafür zuständig, die Organisation und die Zuständigkeiten der Gendarmerie zu regeln. Die Zuständigkeit, die Regeln bezüglich der Gerichtspolizei bei den Staatsanwaltschaften festzulegen, obliegt ebenfalls dem föderalen Gesetzgeber, der im Bereich der Justiz zuständig ist.

Aus der Verbindung dieser Bestimmungen geht hervor, daß dem föderalen Gesetzgeber die Koordinierung der allgemeinen Polizeipolitik obliegt, genauso wie die Koordinierung der Verwaltung der Gendarmerie, der Gerichtspolizei bei den Staatsanwaltschaften und der Gemeindepolizei.

Der föderale Gesetzgeber darf allerdings bei der Ausübung dieser Koordinierungszuständigkeit die Regionen nicht daran hindern, ihre eigene Kompetenz im Bereich der Verwaltungsaufsicht zur Anwendung zu bringen. Aus dem Wortlaut der angefochtenen Bestimmung selbst und aus den während der Vorarbeiten vermittelten Erläuterungen (siehe oben zu B.2.2) geht sehr deutlich hervor, daß der Gesetzgeber der Verwaltungsaufsicht, die durch die Regionen auf die Gemeinden organisiert und ausgeübt wird, keinen Abbruch getan hat.

Die angefochtene Bestimmung hat zwar zur Folge, daß die von den Regionen bestimmten Aufsichtsbehörden bei der Ausübung der Verwaltungsaufsicht über die Gemeinden, insbesondere bei der Gesetzmäßigkeitsaufsicht, die Beachtung der Maßnahmen, die die zuständigen Minister aufgrund von Artikel 9 des Gesetzes vom 5. August 1992 über das polizeiliche Amt ergreifen, gewährleisten müssen, aber dieser Umstand hat nicht zur Folge, daß der föderale Gesetzgeber auf jene Zuständigkeiten übergreifen würde, die Artikel 7 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen in der durch das Sondergesetz vom 8. August 1988 abgeänderten Fassung den Regionen zuweist.

Der Klagegrund ist unbegründet.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

weist die Klage zurück.

Verkündet in niederländischer, französischer, und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 3. März 1994.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

L. Potoms

L. De Grève