

Geschäftsverzeichnisnr. 4099
Urteil Nr. 156/2007 vom 19. Dezember 2007

URTEIL

In Sachen: Klage auf Nichtigerklärung des Dekrets der Wallonischen Region vom 8. Juni 2006 zur Abänderung des Kodex der lokalen Demokratie und der Dezentralisierung, erhoben von Serge Vanbergen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Melchior und M. Bossuyt, den Richtern P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke und J. Spreutels, und dem emeritierten Vorsitzenden A. Arts gemäß Artikel 60*bis* des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden M. Melchior,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. *Gegenstand der Klage und Verfahren*

Mit einer Klageschrift, die dem Hof mit am 15. Dezember 2006 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 18. Dezember 2006 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob Serge Vanbergen, wohnhaft in 6000 Charleroi, rue Motte 56, Klage auf Nichtigerklärung des Dekrets der Wallonischen Region vom 8. Juni 2006 zur Abänderung des Kodex der lokalen Demokratie und der Dezentralisierung (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 15. Juni 2006).

Die Wallonische Regierung und der Ministerrat haben Schriftsätze eingereicht, die klagende Partei hat einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht und die Wallonische Regierung und der Ministerrat haben auch Gegenerwidierungsschriftsätze eingereicht.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 4. Oktober 2007

- erschienen
- . RÄin C. Crappe, in Namur zugelassen, für die klagende Partei,
- . RA M. Uyttendaele, in Brüssel zugelassen, für die Wallonische Regierung,
- . RA B. Gors *loco* RÄin F. Maussion und RA P. Goffaux, in Brüssel zugelassen, für den Ministerrat,
- haben die referierenden Richter P. Martens und M. Bossuyt Bericht erstattet,
- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,
- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Die Vorschriften des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989, die sich auf das Verfahren und den Sprachgebrauch beziehen, wurden eingehalten.

II. *In rechtlicher Beziehung*

(...)

In Bezug auf den Gegenstand der Klage

B.1.1. Der Kläger beantragt die Nichtigerklärung des Dekrets der Wallonischen Region vom 8. Juni 2006 zur Abänderung des Kodex der lokalen Demokratie und der Dezentralisierung.

Der Hof muss die Tragweite der Nichtigkeitsklage unter Berücksichtigung des Inhaltes der Klageschrift und insbesondere der Darlegung der Klagegründe bestimmen. Da die Klagegründe ausschließlich gegen Artikel 2 Nrn. 2 und 3 des vorerwähnten Dekrets gerichtet sind, beschränkt der Hof seine Prüfung auf diese Bestimmung.

B.1.2. Artikel 2 des vorerwähnten Dekrets vom 8. Juni 2006 ändert und ergänzt Artikel L1123-14 § 1 des Kodex der lokalen Demokratie und der Dezentralisierung, der den kommunalen konstruktiven Misstrauensantrag regelt. Aufgrund dieser Bestimmung ist das Kollegium ebenso wie jedes seiner Mitglieder vor dem Gemeinderat verantwortlich, und dieser kann einen konstruktiven Misstrauensantrag gegen das gesamte Kollegium oder gegen eines oder mehrere seiner Mitglieder annehmen. Die Debatte und die Abstimmung über den Misstrauensantrag werden nach der Aushändigung dieses Antrags an den Gemeindesekretär in die Tagesordnung der nächstfolgenden Gemeinderatssitzung aufgenommen, unter der Bedingung, dass eine Frist von wenigstens sieben vollen Tagen nach dieser Aushändigung verstrichen ist.

Nr. 2 von Artikel 2 des vorerwähnten Dekrets vom 8. Juni 2006 fügt in diese Bestimmung einen Absatz 8 mit folgendem Wortlaut ein:

« Falls der Misstrauensantrag gegen ein oder mehrere Mitglieder des Kollegiums gerichtet ist, so haben diese, für den Fall dass sie anwesend sind, die Möglichkeit, ihre Anmerkungen persönlich vor dem Rat geltend zu machen und in jedem Fall unmittelbar vor der Abstimmung ».

Nr. 3 von Artikel 2 des vorerwähnten Dekrets vom 8. Juni 2006 ergänzt Absatz 9 desselben Artikels, der bestimmt, dass der Misstrauensantrag nur mit der Mehrheit der Stimmen der Ratsmitglieder angenommen werden kann, durch folgenden Satz:

« Der Gemeinderat bewertet die Gründe in letzter Instanz im Rahmen seiner Abstimmung ».

In Bezug auf das Interesse

B.2.1. Gegen den Kläger, der beim Inkrafttreten des vorerwähnten Dekrets vom 8. Juni 2006 Schöffe in Charleroi war, war ein individueller Misstrauensantrag eingereicht worden, der in

Anwendung dieser Bestimmungen am 29. Juni 2006 angenommen wurde. Er hat unter Anführung äußerster Dringlichkeit beim Staatsrat einen Antrag auf Aussetzung der Ausführung dieses Misstrauensantrags eingereicht; dieser Antrag wurde durch ein Urteil vom 11. Juli 2006 zurückgewiesen. Er hat ebenfalls beim Staatsrat eine Klage auf Nichtigerklärung dieses Misstrauensantrags eingereicht. Dieses Verfahren ist bei der Verkündung des vorliegenden Urteils noch anhängig. Er hat nicht bei den Gemeindewahlen vom 8. Oktober 2006 kandidiert und hat folglich beim Einreichen der vorliegenden Klage kein kommunales Mandat mehr bekleidet.

B.2.2. Die Verfassung und das Sondergesetz vom 6. Januar 1989 erfordern, dass jede natürliche oder juristische Person, die eine Nichtigkeitsklage erhebt, ein Interesse nachweist. Das erforderliche Interesse liegt nur bei jenen Personen vor, deren Situation durch die angefochtene Rechtsnorm unmittelbar und ungünstig beeinflusst werden könnte.

B.2.3. Es obliegt dem Hof nicht, auf den Ausgang der Nichtigkeitsklage gegen den Misstrauensantrag bezüglich des Klägers, der derzeit vor dem Staatsrat in der Schwebe ist, vorzugreifen. Der mit dieser Klage angefochtene Misstrauensantrag ist in Anwendung der angefochtenen Bestimmung angenommen worden, und sie kann sich direkt und nachteilig auf die Lage des Klägers auswirken, solange nicht endgültig über die Klage beim Staatsrat entschieden ist.

B.2.4. Die Klage ist zulässig.

In Bezug auf den ersten Klagegrund

B.3. Im ersten Klagegrund wird bemängelt, dass Artikel 2 Nrn. 2 und 3 des vorerwähnten Dekrets vom 8. Juni 2006 auf die Zuständigkeiten des föderalen Gesetzgebers übergreife, indem er einerseits die Kategorie der einseitigen Verwaltungshandlungen in Form der kommunalen konstruktiven Misstrauensanträge in der Wallonischen Region der durch das Gesetz vom 29. Juli 1991 über die ausdrückliche Begründung der Verwaltungsakte auferlegten Verpflichtung der ausdrücklichen Begründung entziehe, und andererseits, indem er jegliche gerichtliche Kontrolle über diese Kategorie von Handlungen, insbesondere durch den Staatsrat, ausschließe.

B.4.1. Der föderale Gesetzgeber hat aufgrund seiner Restbefugnis die Verpflichtung der ausdrücklichen Begründung der Verwaltungsakte geregelt, um den Schutz der Bürger gegen die Handlungen aller Verwaltungsbehörden zu gewährleisten. Die Gesetzgeber der Regionen und Gemeinschaften können den durch das Gesetz vom 29. Juli 1991 gebotenen Schutz in Bezug auf Handlungen, für die die Gemeinschaften und Regionen zuständig sind, ergänzen oder präzisieren.

B.4.2. Aufgrund von Artikel 160 der Verfassung können die Gesetzgeber der Regionen und Gemeinschaften nicht, ohne die Zuständigkeit des föderalen Gesetzgebers zu verletzen, den Staatsrat daran hindern, über Klagen gegen Handlungen zu befinden, die aufgrund der koordinierten Gesetze über den Staatsrat zu seinem Zuständigkeitsbereich gehören.

B.4.3. Sowohl in den Darlegungen vor dem Dekretsvorschlag, aus dem das angefochtene Dekret entstanden ist (*Parl. Dok.*, Wallonisches Parlament, 2005-2006, Nr. 369/1, S. 2), als auch in den Erklärungen eines der Autoren dieses Vorschlags und in den Debatten, zu denen er geführt hat (*Parl. Dok.*, Wallonisches Parlament, 2005-2006, Nr. 369/2, SS. 3 bis 14), wurde der Wille bestätigt, dafür zu sorgen, dass der konstruktive Misstrauensantrag eine Entscheidung politischer Art ist, die dem souveränen Ermessen des Gemeinderates unterliegt, dass er nicht als eine Verwaltungsentscheidung angesehen wird und dass er folglich nicht der Nichtigerklärungsbefugnis des Staatsrates unterliegt. Es wurde auch erklärt, « dass man eindeutig die politische Handlung des Misstrauensantrags aus der Anwendung des Gesetzes vom 1991 über die ausdrückliche Begründung der Verwaltungsakte ausschließt » (ebenda, S. 7).

B.4.4. Der im Eilverfahren tagende Staatsrat ist jedoch mehrfach mit Klagen in Bezug auf individuelle konstruktive Misstrauensanträge befasst worden, und er hat nicht seine Befugnis, darüber zu befinden, abgelehnt (Staatsrat, Brynaert, Nr. 156.078, 8. März 2006, und Maniscalco, Nr. 158.939, 17. Mai 2006). Er hat erkannt, dass der Misstrauensantrag ebenso wie jede von einer Verwaltungsbehörde ausgehende einseitige Rechtshandlung von individueller Tragweite offenbar Gegenstand einer ausdrücklichen Begründung sein muss. Diese Rechtsprechung hat er nach dem Inkrafttreten der angefochtenen Bestimmung in dem Urteil, mit dem er den Antrag auf äußerst dringliche Aussetzung abgewiesen hat, den der Kläger gegen den Misstrauensantrag des Gemeinderates von Charleroi vom 29. Juni 2006 eingereicht hatte, aufrechterhalten (Staatsrat, Vanbergen, Nr. 161.253, 11. Juli 2006). Er hat die Einrede der Unzulässigkeit abgewiesen, die

die Stadt Charleroi daraus abgeleitet hatte, dass der konstruktive Misstrauensantrag keine Handlung sei, gegen die ein Rechtsmittel eingelegt werden könne, mit der Begründung, dass er sich als eine durch eine Verwaltungsbehörde vorgenommene Handlung erweist, die dazu dient, Rechtsfolgen zu haben, und belastend ist. Er erkannte, dass es im Rahmen des Eilverfahrens nicht notwendig erschien, dem Hof die von der Stadt Charleroi vorgeschlagene präjudizielle Frage zu stellen.

B.4.5. Im selben Urteil vom 11. Juli 2006 hat der Staatsrat erkannt, dass die ausdrückliche Begründung der Handlung, mit der das Mandat eines Schöffen wegen des Bruchs des Vertrauensverhältnisses beendet wird, möglicherweise nicht auf präzisen Fakten beruht, dass sie wegen der Beschaffenheit dieser Handlung stark eingeschränkt werden kann und dass sie sich sogar auf eine stereotype Formulierung beschränken könnte. Er hat geurteilt, dass diese Handlung Gegenstand der Gesetzmäßigkeitsprüfung durch den Staatsrat sein kann und eine ausdrückliche Begründung enthalten muss, auch wenn sie nur kurz ist.

B.4.6. Aus den vorerwähnten Urteilen des Staatsrates geht, ohne dass der Hof im vorliegenden Fall zu dessen Zuständigkeit Stellung nehmen muss, hervor, dass die angefochtenen Bestimmungen nicht zur Folge haben, dass jegliche gerichtliche Kontrolle über einen durch einen Gemeinderat angenommenen individuellen konstruktiven Misstrauensantrag ausgeschlossen wird oder solche Handlungen der durch das Gesetz vom 29. Juli 1991 vorgeschriebenen Verpflichtung zur ausdrücklichen Begründung entzogen werden.

B.5. Da der erste Klagegrund auf einer Auslegung der angefochtenen Bestimmungen beruht, die nicht derjenigen entspricht, die der Staatsrat ihnen verliehen hat, ist keiner der beiden Teile des ersten Klagegrunds begründet.

In Bezug auf den zweiten Klagegrund

B.6. Im zweiten Klagegrund wird bemängelt, dass Artikel 2 des Dekrets vom 8. Juni 2006 gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention, mit dem allgemeinen Rechtsgrundsatz der Achtung der Verteidigungsrechte und mit dem allgemeinen Rechtsgrundsatz *audi alteram partem*,

verstoße, indem er es dem Rechtsanwalt der Person, gegen die der Misstrauensantrag gerichtet sei, verbiete, seine Bemerkungen vor dem Gemeinderat darzulegen.

B.7. Die Annahme eines konstruktiven Misstrauensantrags gegen einen Schöffen durch den Gemeinderat wird durch die Verwaltungsabteilung des Staatsrates als eine einseitige Verwaltungshandlung angesehen, die Rechtswirkungen haben soll.

Diese Handlung weist keine disziplinarische Beschaffenheit auf und betrifft weder eine Streitigkeit in Bezug auf zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen noch die Stichhaltigkeit einer strafrechtlichen Anklage. Aus diesem Grund gehört sie nicht zum Anwendungsbereich von Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention oder des allgemeinen Rechtsgrundsatzes der Achtung der Verteidigungsrechte.

B.8. Die angefochtene Bestimmung sieht für den Schöffen, gegen den ein Misstrauensantrag vorliegt, die Möglichkeit vor, seine Bemerkungen zu äußern, doch sie hindert ihn daran, sich durch einen Rechtsanwalt unterstützen zu lassen.

B.9. Obwohl der Rechtsgrundsatz *audi alteram partem* ein Grundsatz der guten Verwaltung ist, kann der Dekretgeber in der Ausübung seiner Zuständigkeiten eine von diesem Grundsatz abweichende Regel vorsehen, vorausgesetzt, sie ist nicht unvereinbar mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung.

B.10. Die angefochtene Bestimmung führt einen Behandlungsunterschied ein zwischen einerseits den Personen, die sich in ihren Beziehungen mit der Verwaltung durch einen Rechtsanwalt unterstützen lassen können, und andererseits den Schöffen, die eine solche Unterstützung nicht erhalten können, wenn sie ihre Bemerkungen vor dem Gemeinderat anführen, der beabsichtigt, einen konstruktiven Misstrauensantrag gegen sie anzunehmen.

Dieser Behandlungsunterschied beruht auf einem objektiven Kriterium, nämlich der Beschaffenheit des Verhältnisses zwischen den Schöffen und dem Gemeinderat.

B.11. Dass es einem Schöffen nicht möglich ist, sich während der anlässlich eines Misstrauensantrags geführten Debatte durch einen Rechtsanwalt unterstützen zu lassen, ist durch die besondere Beschaffenheit dieser Debatte gerechtfertigt.

Der im Kodex der lokalen Demokratie und der Dezentralisierung geregelte Begriff des konstruktiven Misstrauensantrags ist ein Instrument, durch das der Gemeinderat seine politische Kontrollbefugnis gegenüber dem Gemeindegremium oder gegenüber einzelnen Schöffen ausüben kann. Die über einen solchen Antrag geführte Debatte dreht sich durch ihre Beschaffenheit um die Frage, ob das demokratisch gewählte Organ sein Vertrauen in das Exekutivorgan oder ein Mitglied desselben aufrechterhalten will oder nicht, und sie setzt voraus, dass derjenige, der eine politische Verantwortung trägt, sich persönlich vor dem demokratisch gewählten Organ rechtfertigt, selbst wenn die Vertrauensfrage auf seinem persönlichen Verhalten beruht.

B.12. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass der in B.10 beschriebene Behandlungsunterschied nicht unvereinbar mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung ist.

B.13. Der Klagegrund ist unbegründet.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

weist die Klage zurück.

Verkündet in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989, in der öffentlichen Sitzung vom 19. Dezember 2007.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior