

Geschäftsverzeichnisnr. 4391
Urteil Nr. 170/2008 vom 27. November 2008

URTEIL

In Sachen: Klage auf Nichtigkeitserklärung von Artikel 8 des Gesetzes vom 15. Mai 2007 über die Generalinspektion und zur Festlegung verschiedener Bestimmungen über die Rechtsstellung bestimmter Mitglieder der Polizeidienste, erhoben von Bart Velle und anderen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Bossuyt und M. Melchior, und den Richtern P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, 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 Klage und Verfahren

Mit einer Klageschrift, die dem Hof mit am 14. Dezember 2007 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 17. Dezember 2007 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 8 des Gesetzes vom 15. Mai 2007 über die Generalinspektion und zur Festlegung verschiedener Bestimmungen über die Rechtsstellung bestimmter Mitglieder der Polizeidienste (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 15. Juni 2007, dritte Ausgabe): Bart Velle, wohnhaft in 1083 Brüssel, Cijnsstraat 21, Wim Willemijns, wohnhaft in 9770 Kruishoutem, Spilthoorestraat 10, Marc Claerhout, wohnhaft in 8500 Kortrijk, Condédreef 127, und Philip Van Hamme, wohnhaft in 8310 Brügge, Astridlaan 112.

Der Ministerrat hat einen Schriftsatz eingereicht, die klagenden Parteien haben einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht und der Ministerrat hat auch einen Gegenerwidierungsschriftsatz eingereicht.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 21. Oktober 2008

- erschienen

- . RAin C. Flamend, in Brüssel zugelassen, für die klagenden Parteien,

- . RA L. Schellekens, ebenfalls *loco* RA D. D'Hooghe, in Brüssel zugelassen, für den Ministerrat,

- haben die referierenden Richter E. Derycke und R. Henneuse 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 Sprachengebrauch beziehen, wurden eingehalten.

II. In rechtlicher Beziehung

(...)

In Bezug auf die angefochtenen Bestimmungen

B.1. Die Nichtigkeitsklage richtet sich gegen Artikel 8 des Gesetzes vom 15. Mai 2007 über die Generalinspektion und zur Festlegung verschiedener Bestimmungen über die Rechtsstellung bestimmter Mitglieder der Polizeidienste (weiter unten: Gesetz über die Generalinspektion).

Dieser Artikel bestimmt:

« Die Mitglieder der Generalinspektion verfügen für die Erfüllung ihrer Aufträge über ein allgemeines und ständiges Inspektionsrecht.

Sie können die in Artikel 5 erwähnten Personen frei vernehmen und dürfen, nachdem sie ihre zuständige Behörde davon in Kenntnis gesetzt haben, die Räumlichkeiten betreten, in denen die Betroffenen ihre Funktionen ausüben. Sie können sämtliche für ihre Aufträge erforderlichen Unterlagen, Aktenstücke und Gegenstände vor Ort einsehen, kopieren, sich mitteilen lassen und wenn nötig diese beschlagnahmen.

Die Kopien werden kostenlos ausgestellt.

Betreffen die Unterlagen, Aktenstücke und/oder Gegenstände eine laufende Ermittlung oder gerichtliche Untersuchung, dürfen sie nur mit Erlaubnis des zuständigen Magistrats besorgt oder beschlagnahmt werden.

Außer für gerichtliche Aufträge legt die Generalinspektion die Ergebnisse ihrer Aufträge dem Minister des Innern und gegebenenfalls dem Minister der Justiz, der Behörde oder der Instanz, die sie eingeschaltet hat, und, sofern der Auftrag ein lokales Polizeikorps betrifft, ebenfalls dem Bürgermeister in einer Eingemeindezone beziehungsweise dem Polizeikollegium in einer Mehrgemeindezone vor.

Werden bei der Ausübung ihrer Aufträge Taten festgestellt, die zu einem Disziplinarverfahren führen können, setzt die Generalinspektion die zuständige disziplinarrechtliche Behörde davon in Kenntnis ».

B.2. Der angefochtene Artikel ist Teil von Titel II - « Die Generalinspektion der föderalen Polizei und der lokalen Polizei » - des Gesetzes vom 15. Mai 2007.

Er übernimmt größtenteils den Inhalt der Artikel 147 und 148 des Gesetzes vom 7. Dezember 1998 « zur Organisation eines auf zwei Ebenen strukturierten integrierten Polizeidienstes ».

Durch Artikel 28 des Gesetzes über die Generalinspektion werden unter anderen die vorerwähnten Artikel 147 und 148 aufgehoben.

B.3.1. Artikel 5 des Gesetzes vom 15. Mai 2007 definiert die Aufträge der Generalinspektion wie folgt:

« Als von den Polizeidiensten unabhängiges Kontrollorgan, das der ausführenden Gewalt unterliegt, sorgt die Generalinspektion dafür, dass die föderale Polizei und die lokale Polizei sowie ihre Komponenten optimal funktionieren unter Beachtung der Demokratie und des Schutzes der Grundrechte und Grundfreiheiten.

Die Personalmitglieder sind unter der Anweisung und der Leitung des Generalinspektors und der beigeordneten Generalinspektoren mit Aufgaben in Bezug auf die der Generalinspektion übertragenen Zuständigkeiten beauftragt.

Die Generalinspektion stellt Untersuchungen über die Arbeitsweise, die Tätigkeiten und die Methoden der Polizeidienste an.

Sie kontrolliert insbesondere die Anwendung der Gesetze, Verordnungen, Befehle, Anweisungen und Richtlinien sowie der Normen und Standards. Sie wirkt an der Festlegung, der Einhaltung und der Aktualisierung der polizeilichen Berufspflichten mit. Sie prüft regelmäßig die Effektivität und Effizienz der föderalen Polizei und der lokalen Polizeikorps, unbeschadet der internen Verfahren bei diesen Diensten.

Die Generalinspektion übt ihre Befugnisse in Sachen Bewertung und Ausbildung des Personals aus ».

B.3.2. Während der Vorarbeiten präzisierte der Minister des Innern:

« Sowohl der Ständige Ausschuss P als auch die Generalinspektion sind zwei Kontrolleinrichtungen der Polizei. Zwischen den beiden besteht ein großer Unterschied: Der Ständige Ausschuss P untersteht nämlich dem Parlament, während die Generalinspektion der ausführenden Gewalt (den Ministern der Justiz und des Innern) untersteht. In diesem Gesetzesvorschlag wird der Unterschied berücksichtigt.

Der Ständige Ausschuss P und der parlamentarische Begleitausschuss stellen die eigentlichen Garantien für das demokratische Funktionieren der Polizeidienste dar. Die Generalinspektion ist ein Aufsichtsinstrument über die Polizeidienste, die den Ministern der Justiz und des Innern zur Verfügung stehen, um das ordnungsgemäße Funktionieren der Polizeidienste durch gezielte Untersuchungen im Anschluss an Beschwerden von Bürgern, auf Antrag einer Polizeizone oder einer Gerichtsbehörde zu kontrollieren. Diesbezüglich kann die Generalinspektion eine Vermittlungsrolle zwischen den Bürgern und der Polizei spielen. Die Inspektion erfüllt auch eine Rolle in statutarischen Angelegenheiten, da sie den Vorsitz in der Prüfungs- und Bewertungskommission für Ernennungen und Beförderungen führt. Schließlich ist

die Inspektion mit der allgemeinen Bewertung der Arbeitsweise und Organisation der föderalen und der lokalen Polizei beauftragt.

Um eine sachdienliche Kontrolle gewährleisten zu können, müssen der Ständige Ausschuss P und die Generalinspektion ausreichend unabhängig von den Polizeidiensten sein. Bisher ist diese Unabhängigkeit insbesondere in statutarischer Hinsicht nicht gewährleistet. Für Beförderungen beispielsweise hängen sie von den Instanzen ab, die sie kontrollieren. Der vorliegende Gesetzesvorschlag garantiert diese statutarische Unabhängigkeit.

Der Gesetzesvorschlag legt ebenfalls auf kohärente Weise die Regeln für die Arbeitsweise der Generalinspektion fest. Bisher gab es Lücken in der Gesetzgebung, insbesondere bezüglich des rechtlichen Beistands für die Mitglieder der Generalinspektion, wie im Gesetz über das Polizeiamt festgelegt ist » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2006-2007, DOC 51-2947/004, S. 5).

B.4. In der Begründung des Abänderungsantrags, der zu dem angefochtenen Artikel 8 geführt hat, wurde dieser Artikel wie folgt erläutert:

« Dieser Artikel übernimmt das, was in den Artikeln 147 und 148 des Gesetzes vom 7. Dezember 1998 über die integrierte Polizei vorgesehen war.

Das Recht der Mitglieder der Generalinspektion, ihre Aufträge auszuführen, gilt allgemein und ständig, was zur Folge hat, dass es weder zeitlich noch hinsichtlich seines gesetzlichen Inhaltes begrenzt werden kann.

Die Mitglieder der Inspektion dürfen zur Ausführung ihres Auftrags jederzeit die Räumlichkeiten der Polizeidienste betreten.

Ohne den Grundsatz der Transparenz zu beeinträchtigen, muss dieses Vorrecht bestehen, da es möglich ist, dass diese Räumlichkeiten nicht ständig zugänglich sind und der Betroffene abwesend ist.

Die Anwesenheit eines Zeugen kann wünschenswert sein.

Es muss unter anderem möglich sein zu prüfen, ob sensibles Material - wie beispielsweise Waffen - aufbewahrt wird unter Berücksichtigung der Sicherheitsnormen.

Der Umstand, dass Unterlagen beschlagnahmt werden können, wird unter anderem dadurch gerechtfertigt, dass die bloße Anfertigung von Kopien arbeitsintensiv sein kann und technische Mittel voraussetzt, die nicht vorhanden sind. Wie im Artikel vorgesehen ist, können Beschlagnahmungen sich auf alle sachdienlichen Aktenstücke und/oder Gegenstände beziehen.

In einer Mehrgemeindezone entspricht das Polizeikollegium dem Bürgermeister in einer Eingemeindezone.

Wenn bei der Ausübung ihrer Aufträge Taten festgestellt werden, die zu einem Disziplinarverfahren führen können, setzt die Generalinspektion die zuständige disziplinarrechtliche Behörde davon in Kenntnis. Die Inspektion erfüllt eine Signalfunktion, insbesondere wenn unmittelbar Maßnahmen ergriffen werden müssen.

Bei der Feststellung einer Straftat handelt die Inspektion ebenfalls gemäß Artikel 29 des Strafprozessgesetzbuches » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2006-2007, DOC 51-2947/002, SS. 27-28).

In Bezug auf die Zulässigkeit

B.5. Der Ministerrat stellt die Zulässigkeit der Klage in Abrede, da die klagenden Parteien nicht das erforderliche Interesse nachwiesen. Die vier klagenden Parteien legten nicht auf annehmbare Weise dar, dass sie durch die angefochtenen Bestimmungen direkt und nachteilig in ihrer Situation betroffen sein könnten.

Außerdem seien die zweite, die dritte und die vierte klagende Partei für Gewerkschaftsaufgaben freigestellt, so dass sie nicht Gegenstand einer Untersuchung durch die Generalinspektion sein könnten. Folglich könnten die angefochtenen Bestimmungen diesen Parteien derzeit keinen Nachteil zufügen.

B.6.1. Die erste klagende Partei ist Polizeiinspektor und gehört der lokalen Polizei an. In dieser Eigenschaft kann sie Gegenstand einer Untersuchung durch die Generalinspektion sein, so dass sie direkt und nachteilig in ihrer Situation betroffen sein kann, umso mehr, als angeführt wird, dass die angefochtenen Bestimmungen bestimmte Grundrechte der Personalmitglieder der Polizeidienste verletzen könnten.

B.6.2. Da die erste klagende Partei ein Interesse nachweist, braucht nicht geprüft zu werden, ob dies auch für die anderen klagenden Parteien der Fall ist.

B.6.3. Die Einrede wird abgewiesen.

Zur Hauptsache

B.7. Der einzige Klagegrund ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen die Artikel 10, 11, 12, 15 und 22 der Verfassung.

Er umfasst vier Teile, die sich auf Verstöße gegen Artikel 22 (erster Teil), Artikel 12 (zweiter Teil), Artikel 15 (dritter Teil) sowie die Artikel 10 und 11 (vierter Teil) der Verfassung beziehen.

In Bezug auf den Verstoß gegen Artikel 22 der Verfassung

B.8.1. Artikel 22 der Verfassung bestimmt:

« Jeder hat ein Recht auf Achtung vor seinem Privat- und Familienleben, außer in den Fällen und unter den Bedingungen, die durch Gesetz festgelegt sind.

Das Gesetz, das Dekret oder die in Artikel 134 erwähnte Regel gewährleistet den Schutz dieses Rechtes ».

B.8.2. Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention bestimmt:

« (1) Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung und ihrer Korrespondenz.

(2) Eine Behörde darf in die Ausübung dieses Rechts nur eingreifen, soweit der Eingriff gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist für die nationale oder öffentliche Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer ».

B.9.1. Das wesentliche Ziel des Rechtes auf Achtung des Privat- und Familienlebens besteht darin, die Menschen vor der Einmischung in ihr Privatleben, ihr Familienleben, ihre Wohnung oder ihren Briefwechsel zu schützen. In dem Vorschlag, der der Annahme von Artikel 22 der Verfassung vorausging, wurde « der Schutz der Person, die Anerkennung ihrer Identität, die Bedeutung ihrer Entfaltung sowie derjenigen seiner Familie » hervorgehoben (*Parl. Dok.*, Senat, 1991-1992, Nr. 100-4/2°, S. 3).

B.9.2. Aus den Vorarbeiten zu Artikel 22 der Verfassung geht außerdem hervor, dass der Verfassungsgeber eine möglichst weitgehende Übereinstimmung « mit Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention [angestrebt hat], um jegliche Streitigkeiten über den Inhalt dieses Verfassungsartikels sowie den Inhalt von Artikel 8 der Konvention zu vermeiden » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1992-1993, Nr. 997/5, S. 2).

B.9.3. Die durch Artikel 22 der Verfassung und Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention garantierten Rechte sind nicht absolut. Obwohl Artikel 22 der Verfassung jedem ein Recht auf Achtung vor seinem Privat- und Familienleben anerkennt, wird in dieser Bestimmung unverzüglich hinzugefügt: « außer in den Fällen und unter den Bedingungen, die durch Gesetz festgelegt sind ».

Die vorerwähnten Bestimmungen erfordern es, dass jeder Eingriff der Behörden in das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens durch eine ausreichend präzise Gesetzesbestimmung vorgeschrieben wird und dass sie einem zwingenden gesellschaftlichen Bedarf entspricht, d.h. dass sie im Verhältnis zur rechtmäßigen Zielsetzung steht.

B.10.1. Der angefochtene Artikel 8 dient dazu, der Generalinspektion Mittel zur Verfügung zu stellen, damit sie ihre Aufträge bezüglich der Inspektion der Arbeitsweise der föderalen und der lokalen Polizei sachdienlich ausführen kann.

B.10.2. In diesem Rahmen können die Mitglieder der Generalinspektion « sämtliche für ihre Aufträge erforderlichen Unterlagen, Aktenstücke und Gegenstände vor Ort einsehen, kopieren, sich mitteilen lassen und wenn nötig diese beschlagnahmen » (Artikel 8 Absatz 2 zweiter Satz).

Persönliche Unterlagen und Gegenstände sind grundsätzlich nicht « erforderlich » zur Ausführung der Inspektionsaufträge. Sollte sich jedoch herausstellen, dass dies der Fall ist, so entbehrt es nicht einer Rechtfertigung, persönliche Unterlagen und Gegenstände auf die gleiche Weise zu behandeln wie nicht persönliche Unterlagen und Gegenstände.

In beiden Fällen ist die « Erforderlichkeit » zur Ausführung des Inspektionsauftrags im strikten Sinne auszulegen, dies unter der Kontrolle der Behörden, die mit der Aufsicht über die Mitglieder der Generalinspektion beauftragt sind.

Außerdem können die Mitglieder der Generalinspektion sich nur Unterlagen und Gegenstände besorgen lassen oder beschlagnahmen « mit Erlaubnis des zuständigen Magistrats », wenn sich herausstellt, dass diese Unterlagen oder Gegenstände sich auf eine laufende Ermittlung oder gerichtliche Untersuchung beziehen (Artikel 8 Absatz 4).

Die angefochtene Maßnahme beinhaltet keine unverhältnismäßige Verletzung des Rechtes auf Achtung des Privatlebens der betreffenden Personalmitglieder der Polizei.

B.10.3. Der erste Teil des Klagegrunds ist unbegründet.

In Bezug auf den Verstoß gegen Artikel 12 Absatz 2 der Verfassung

B.11.1. Der letzte Absatz des angefochtenen Artikels 8 bestimmt, dass in dem Fall, wo bei der Ausübung ihrer Aufträge Taten festgestellt werden, die zu einem Disziplinarverfahren führen können, die Generalinspektion die zuständige disziplinarrechtliche Behörde davon in Kenntnis setzt.

Diese Bestimmung bezieht sich ausschließlich auf das Disziplinarrecht und nicht auf das Strafrecht, so dass Artikel 12 Absatz 2 der Verfassung, der das Legalitätsprinzip in Strafsachen enthält, in diesem Fall nicht anwendbar ist.

B.11.2. Außerdem verleiht die angefochtene Maßnahme der Generalinspektion keinerlei Befugnis, selbst das Disziplinarverfahren durchzuführen. Nur die disziplinarrechtlichen Behörden können entscheiden, gegebenenfalls den Informationen, die durch die Generalinspektion besorgt werden, Folge zu leisten. Die Generalinspektion erfüllt lediglich eine « Signalfunktion », wie in den in B.4 angeführten Vorarbeiten erwähnt wurde.

B.11.3. Der zweite Teil des Klagegrunds ist unbegründet.

In Bezug auf den Verstoß gegen Artikel 15 der Verfassung

B.12.1. Der Ministerrat stellt das Interesse der ersten und der zweiten klagenden Partei an diesem Teil des Klagegrunds in Abrede, denn die erste und die zweite klagende Partei könnten als Revierbeamte nicht Gegenstand einer Hausdurchsuchung sein, da keinerlei Regeltext über die Revierarbeit es einem Revierbeamten erlaube, seine Aufgaben ganz oder teilweise zu Hause auszuführen.

B.12.2. Wenn eine klagende Partei ein Interesse an der Nichtigerklärung der angefochtenen Bestimmungen hat, braucht nicht geprüft zu werden, ob sie außerdem ein Interesse an jedem einzelnen der von ihr angeführten Klagegründe oder Teile davon hat.

B.12.3. Die Einrede wird abgewiesen.

B.13.1. Artikel 15 der Verfassung bestimmt:

«Die Wohnung ist unverletzlich; eine Haussuchung darf nur in den durch Gesetz bestimmten Fällen und in der dort vorgeschriebenen Form vorgenommen werden».

B.13.2. Aufgrund des angefochtenen Artikels 8 Absatz 2 erster Satz dürfen die Mitglieder der Generalinspektion, nachdem sie die zuständige Behörde der betroffenen Personalmitglieder davon in Kenntnis gesetzt haben, «die Räumlichkeiten betreten, in denen die Betroffenen ihre Funktionen ausüben».

B.13.3. Dass die Mitglieder der Generalinspektion jederzeit die Räumlichkeiten der Polizeidienste betreten dürfen, auch in Abwesenheit des Betroffenen, ist vernünftig gerechtfertigt, da sie die ihnen anvertrauten Aufträge sachdienlich müssen ausführen können. So muss es unter anderem möglich sein, wie in den in B.4 angeführten Vorarbeiten dargelegt wurde, zu prüfen, ob sensibles Material, wie Waffen, gemäß den geltenden Sicherheitsnormen aufbewahrt wird.

B.13.4. Aus denselben Vorarbeiten geht hervor, dass mit den «Räumlichkeiten [...], in denen die Betroffenen ihre Funktionen ausüben» ausschließlich «die Räumlichkeiten der Polizeidienste» gemeint sind.

B.13.5. Der dritte Teil des Klagegrunds ist unbegründet.

In Bezug auf den Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung

B.14. Die klagenden Parteien führen einen Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung an. Da dieser Verstoß ausschließlich entsprechend den angeführten Verstößen gegen die Artikel 12, 15 und 22 der Verfassung formuliert wurde, ist der vierte Teil des Klagegrunds ebenfalls 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, in der öffentlichen Sitzung vom 27. November 2008.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt