

Geschäftsverzeichnissnr. 4392
Urteil Nr. 181/2008 vom 11. Dezember 2008

URTEIL

In Sachen: Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 14 Absatz 3 und 20 Absatz 2 des Gesetzes vom 15. Mai 2007 über die Generalinspektion und zur Festlegung verschiedener Bestimmungen über die Rechtsstellung bestimmter Mitglieder der Polizeidienste, erhoben von Gert Cockx und anderen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Bossuyt und M. Melchior, und den Richtern R. Henneuse, E. De Groot, A. Alen, J.-P. Snappe und J. Spreutels, 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 der Artikel 14 Absatz 3 und 20 Absatz 2 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): Gert Cockx, wohnhaft in 2801 Heffen, Hooiendonkstraat 27, Jean-Hugues Brems, wohnhaft in 1640 Sint-Genesius-Rode, Nachtegaallaan 3, und die VoG « Nationale Gewerkschaft des Polizei- und Sicherheitspersonals », mit Vereinigungssitz in 1040 Brüssel, Generaal Bernheimlaan 18-20.

Der Ministerrat hat einen Schriftsatz eingereicht, die klagenden Parteien haben einen Erwiderungsschriftsatz eingereicht und der Ministerrat hat auch einen Gegenerwiderungsschriftsatz eingereicht.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 21. Oktober 2008

- erschienen

. RA in 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. De Groot und J. Spreutels 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*

(...)

B.1. Die klagenden Parteien beantragen die Nichtigerklärung der Artikel 14 Absatz 3 und 20 Absatz 2 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).

Artikel 14 Absatz 3 des Gesetzes über die Generalinspektion bestimmt:

« Das Personalmitglied wird von einer internen Kommission der Generalinspektion bewertet, wobei die Modalitäten vom König festgelegt werden. Diese Modalitäten finden Anwendung auf alle Fälle, in denen das Personalmitglied bewertet werden muss, insbesondere im Rahmen der Gehaltstabellenlaufbahn, der Beförderung durch Aufsteigen in einen höheren Dienstgrad oder einen höheren Kader, der Mobilität, der Neuzuweisung und des Direktionsbrevets ».

Artikel 20 Absatz 2 desselben Gesetzes bestimmt:

« Die in den Artikeln 17 und 18 erwähnten Jahre aktiven Dienstes bei der Generalinspektion umfassen nur die Jahre, die Vollzeitleistungen innerhalb der Generalinspektion entsprechen und während deren sich die Personalmitglieder im aktiven Dienst befinden, mit Ausnahme der Entsendungen und Zurdispositionstellungen ».

In Bezug auf die Zulässigkeit

B.2.1. Der Ministerrat macht geltend, dass die erste und die zweite klagende Partei nicht über das rechtlich erforderliche Interesse verfügen würden, einerseits weil die erste angefochtene Bestimmung nicht auf sie angewandt werden könne, solange sie für Gewerkschaftsaufgaben freigestellt seien, und andererseits weil sie ihr Interesse an der Nichtigerklärung der zweiten angefochtenen Bestimmung nicht nachweisen würden.

B.2.2. Da die dritte klagende Partei ein Interesse an ihrer Klage aufweist, erübrigt es sich, darüber hinaus zu prüfen, ob auch die vorerwähnten klagenden Parteien ein unmittelbares und aktuelles Interesse an dieser Klage aufweisen.

B.2.3. Die Einrede wird abgewiesen.

Zur Hauptsache

In Bezug auf die Vergleichbarkeit

B.3.1. Dem Ministerrat zufolge seien die Mitglieder der Generalinspektion einerseits und die Mitglieder der föderalen und der lokalen Polizei andererseits im vorliegenden Fall nicht ausreichend vergleichbar, weil es sich bei der Generalinspektion der lokalen und der föderalen Polizei (weiter unten: Generalinspektion) nicht um einen Polizeidienst handele, sondern um ein von den Polizeidiensten unabhängiges Kontrollorgan.

B.3.2. Artikel 14 Absatz 1 des Gesetzes über die Generalinspektion bestimmt:

« Unter Vorbehalt der im vorliegenden Kapitel vorgesehenen Bestimmungen unterliegen die in Artikel 4 § 3 Nr. 1 und 2 erwähnten statutarischen Personalmitglieder weiterhin den Bestimmungen zur Festlegung des Statuts beziehungsweise der Rechtsstellung der Mitglieder des Einsatzkaders oder des Verwaltungs- und Logistikkaders der föderalen Polizei und der lokalen Polizei ».

B.3.3. Daraus ergibt sich, dass die Personalmitglieder der Generalinspektion und die Mitglieder der föderalen und der lokalen Polizei ausreichend vergleichbar sind.

In Bezug auf den ersten Klagegrund

B.4. Im ersten Klagegrund machen die klagenden Parteien einen Verstoß des Artikels 14 Absatz 3 des Gesetzes über die Generalinspektion gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 184 derselben, geltend. Dieser Klagegrund umfasst zwei Teile.

Erster Teil des ersten Klagegrunds

B.5. In einem ersten Teil bringen die klagenden Parteien vor, dass die angefochtene Bestimmung gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verstoße, indem sie den Personalmitgliedern der Generalinspektion die Klagemöglichkeit gegen eine negative

Bewertung vorenthalte, die in Artikel 64 des Gesetzes vom 26. April 2002 über die wesentlichen Elemente des Statuts der Personalmitglieder der Polizeidienste und zur Festlegung verschiedener anderer Bestimmungen über die Polizeidienste (weiter unten: Gesetz über das Statut des Polizeipersonals) für die Personalmitglieder der lokalen und der föderalen Polizei vorgesehen sei.

B.6.1. Die Artikel 52 bis 64 des Gesetzes über das Statut des Polizeipersonals bestimmen das Bewertungsverfahren für die Personalmitglieder der lokalen und der föderalen Polizei. Die Bewertung erfolgt durch einen ersten und einen zweiten Bewerter (Artikel 55), die unmittelbare Vorgesetzte der bewerteten Person sind (Artikel 53). Die Bewertung erfolgt alle zwei Jahre (Artikel 57) und besteht aus einem Planungsgespräch, einem Funktionsgespräch und einem Bewertungsgespräch (Artikel 58). Alle mit der Bewertung beauftragten Personalmitglieder müssen eine entsprechende Ausbildung absolvieren (Artikel 63).

Artikel 64 des Gesetzes über das Statut des Polizeipersonals bestimmt:

«Bei der Generalinspektion der föderalen Polizei und der lokalen Polizei wird ein Berufungsrat eingerichtet. Dieser erkennt über die Berufung gegen die Entscheidung des Endverantwortlichen für die Bewertung mit der Endnote 'ungenügend' oder mit zwei Teilnoten 'ungenügend' ».

B.6.2. Die angefochtene Bestimmung weicht für die Personalmitglieder der Generalinspektion von dem in B.6.1 dargelegten Bewertungsverfahren ab. Die Personalmitglieder der Generalinspektion werden nämlich von einer internen Kommission der Generalinspektion bewertet, wobei die Modalitäten vom König festgelegt werden. Demzufolge gilt die in Artikel 64 des Gesetzes über das Statut des Polizeipersonals vorgesehene Berufung nicht für die Personalmitglieder der Generalinspektion.

B.7. Die Notwendigkeit eines abweichenden Bewertungsverfahrens wurde während der Vorarbeiten wie folgt gerechtfertigt:

«Es ist notwendig, die Unabhängigkeit der Inspektion zu stärken, indem vorgesehen wird, dass sämtliche Bewertungen der Personalmitglieder intern erfolgen, wodurch heikle Situationen vermieden werden, in denen ein Mitglied der Polizeidienste, das Gegenstand einer Untersuchung war, sich in der Bewertungskommission eines Ermittlers der Inspektion befindet » (*Parl. Dok., Kammer, 2006-2007, DOC 51-2947/002, S. 28*).

B.8. Der Behandlungsunterschied zwischen bestimmten Kategorien von Personen, der sich aus der Anwendung unterschiedlicher Verfahrensregeln unter unterschiedlichen Umständen ergibt, ist an sich nicht diskriminierend. Von Diskriminierung könnte nur dann die Rede sein, wenn der aus der Anwendung dieser Verfahrensregeln resultierende Behandlungsunterschied eine unverhältnismäßige Einschränkung der Rechte der darin verwickelten Personen nach sich zöge.

B.9. Es gibt, vom Strafrecht abgesehen (Artikel 14 Absatz 5 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte), keinen allgemeinen Rechtsgrundsatz des doppelten Rechtszugs. Ebenso wenig gibt es einen allgemeinen Rechtsgrundsatz, der die Möglichkeit einer Verwaltungsklage gegen eine negative Bewertung gewährleisten würde.

B.10. Gegen die negative Bewertung eines Personalmitglieds der Generalinspektion kann eine Nichtigkeitsklage beim Staatsrat eingereicht werden. Der Staatsrat kann auch die Aussetzung der Durchführung anordnen.

B.11. Aus der Rechtsprechung des Staatsrats wird ersichtlich, dass dieser eine Kontrolle mit voller Rechtsprechungsbefugnis sowohl anhand des Gesetzes als auch anhand der allgemeinen Rechtsgrundsätze vornimmt. Der Staatsrat untersucht dabei, ob die seiner Kontrolle vorgelegte behördliche Entscheidung die erforderliche faktische Grundlage hat und ob die negative Bewertung nicht in einem deutlichen Missverhältnis zu den festgestellten Fakten steht. Zwar kann der Staatsrat die Entscheidung der betreffenden Behörde nicht durch seine eigene ersetzen, wenn er aber diese Entscheidung für nichtig erklärt, muss die Behörde sich nach dem Urteil des Staatsrats richten; wenn die Behörde eine neue Entscheidung trifft, darf sie die Gründe des Urteils, das die erste Entscheidung für nichtig erklärt hat, nicht unberücksichtigt lassen.

Die Personalmitglieder der Generalinspektion verfügen daher über eine vollwertige Rechtsprechungsgarantie gegen eine negative Bewertung.

B.12. Die klagenden Parteien bringen des Weiteren vor, dass die in B.7 dargelegte Zielsetzung auch hätte erreicht werden können, indem ein Verfahren der Ablehnung jener Kommissionsmitglieder vorgesehen werde, gegen die die bewertete Person bereits eine Untersuchung geführt habe.

B.13. Die vom Gesetzgeber getroffene Entscheidung ist im vorliegenden Fall nicht ungerechtfertigt in Anbetracht der spezifischen Aufgaben, mit denen die Generalinspektion betraut wird. Zur Ausübung dieser Aufgaben ist es erforderlich, dass die Unabhängigkeit der Generalinspektion nicht beeinträchtigt wird. Außerdem verfügt ein negativ bewertetes Personalmitglied der Generalinspektion auch über ein zweckdienliches Rechtsmittel, so wie es in B.10 und B.11 dargelegt wurde.

B.14. Der erste Teil des ersten Klagegrunds ist unbegründet.

Zweiter Teil des ersten Klagegrunds

B.15. Im zweiten Teil des ersten Klagegrunds machen die klagenden Parteien geltend, dass gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verstoßen werde, indem die angefochtene Bestimmung im Widerspruch zu Artikel 184 der Verfassung den König damit beauftrage, wesentliche Elemente des Personalstatuts zu bestimmen.

B.16. Artikel 184 der Verfassung bestimmt:

« Die Organisation und die Zuständigkeit des auf zwei Ebenen strukturierten integrierten Polizeidienstes werden durch Gesetz geregelt. Die wesentlichen Elemente des Statuts der Mitglieder des Personals des auf zwei Ebenen strukturierten integrierten Polizeidienstes werden durch Gesetz geregelt ».

B.17.1. Die angefochtene Bestimmung sieht vor, dass die Personalmitglieder der Generalinspektion von einer internen Kommission der Generalinspektion bewertet werden. Bei der Festlegung der Modalitäten muss der König diesen Rahmen beachten.

B.17.2. Der angefochtenen Bestimmung zufolge finden diese Modalitäten Anwendung auf alle Fälle, in denen das Personalmitglied bewertet werden muss, insbesondere im Rahmen der Gehaltstabellenlaufbahn, der Beförderung durch Aufsteigen in einen höheren Dienstgrad oder einen höheren Kader, der Mobilität, der Neuzuweisung und des Direktionsbrevets.

Daraus lässt sich im Gegensatz zu dem, was die klagenden Parteien behaupten, nicht ableiten, dass die angefochtene Bestimmung es dem König erlauben würde, die wesentlichen Elemente des Statuts der Personalmitglieder zu regeln.

B.17.3. Der zweite Teil des ersten Klagegrunds ist unbegründet.

In Bezug auf den zweiten Klagegrund

B.18. Im zweiten Klagegrund machen die klagenden Parteien einen Verstoß des Artikels 20 Absatz 2 des Gesetzes über die Generalinspektion gegen die Artikel 10, 11 und 23 der Verfassung geltend.

B.19. Sie sind der Auffassung, die angefochtene Bestimmung verstoße gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung, indem bei der Berechnung der Anzahl der Dienstjahre im Sinne der Artikel 17 und 18 des Gesetzes über die Generalinspektion nur jene Zeiträume berücksichtigt würden, die Vollzeitleistungen innerhalb der Generalinspektion entsprächen und während deren sich die Personalmitglieder im aktiven Dienst befänden, mit Ausnahme der Entsendungen und Zurdispositionstellungen.

Somit würden Personalmitglieder der Generalinspektion, die teilzeitbeschäftigt seien oder sich in Laufbahnunterbrechung befänden, ungleich behandelt gegenüber einerseits den Personalmitgliedern der Generalinspektion, die vollzeitbeschäftigt seien, und andererseits den Personalmitgliedern der lokalen und der föderalen Polizei, die teilzeitbeschäftigt seien oder sich in Laufbahnunterbrechung befänden.

B.20. Artikel 32 des Gesetzes über das Statut des Polizeipersonals bestimmt:

« In den Dienstgrad eines Polizeihauptkommissars kann der Polizeikommissar befördert werden, der:

1. ein Kaderalter von mindestens neun Jahren im Offizierskader aufweist,
2. Inhaber des vom König bestimmten Diploms ist,

3. Inhaber des vom König in einem im Ministerrat beratenen Erlass bestimmten Direktionsbrevets ist,

4. bei der letzten Bewertung nicht die Endnote ' ungenügend ' erhalten hat,

5. keine noch nicht gelöschte schwere Disziplinarstrafe erhalten hat ».

Artikel 17 des Gesetzes über die Generalinspektion bestimmt:

«Für die Beförderung durch Aufsteigen in einen höheren Dienstgrad innerhalb der Generalinspektion wird das in den Dienstgrad eines Polizeikommissars ernannte Mitglied der Generalinspektion, das nach fünf Jahren Dienst bei der Generalinspektion im Rahmen des vorliegenden Artikels bei der letzten Bewertung die Endnote ' gut ' von einer zu diesem Zweck vom Generalinspektor innerhalb der Generalinspektion eingerichteten Kommission erhalten hat, von der in Artikel 32 Nr. 3 des Gesetzes vom 26. April 2002 über die wesentlichen Elemente des Statuts der Personalmitglieder der Polizeidienste und zur Festlegung verschiedener anderer Bestimmungen über die Polizeidienste erwähnten Bedingung befreit.

Nach zehn Jahren Dienst bei der Generalinspektion findet vorliegender Artikel ebenfalls Anwendung auf die Beförderung durch Aufsteigen in einen höheren Dienstgrad innerhalb der Polizeidienste. Das betreffende Personalmitglied bezieht während zwei Jahren die im Statut des Personals der Polizeidienste vorgesehene Auswahlzulage.

Die im vorliegenden Artikel erwähnte Kommission wird vom König organisiert ».

Artikel 18 des Gesetzes über die Generalinspektion bestimmt:

«Für die Beförderung durch Aufsteigen in einen höheren Kader innerhalb der Generalinspektion wird das Mitglied der Generalinspektion, das den Dienstgrad eines Hauptinspektors innehat und nach fünf Jahren Dienst bei der Generalinspektion im Rahmen des vorliegenden Artikels von einer zu diesem Zweck vom Generalinspektor innerhalb der Generalinspektion eingerichteten Kommission bei der letzten Bewertung die Endnote ' gut ' erhalten hat, von den Auswahlprüfungen und der Ausbildung befreit, die in den Artikeln 37 und 39 des Gesetzes vom 26. April 2002 über die wesentlichen Elemente des Statuts der Personalmitglieder der Polizeidienste und zur Festlegung verschiedener anderer Bestimmungen über die Polizeidienste erwähnt sind.

Nach zehn Jahren Dienst bei der Generalinspektion findet vorliegender Artikel ebenfalls Anwendung auf die Beförderung durch Aufsteigen in einen höheren Kader innerhalb der Polizeidienste ».

B.21. Infolge der angefochtenen Bestimmung werden bei der Berechnung der Anzahl der Dienstjahre im Sinne der Artikel 17 und 18 des Gesetzes über die Generalinspektion nur jene Zeiträume in Betracht gezogen, während deren der Betreffende bei der Generalinspektion vollzeitbeschäftigt war, mit Ausnahme der Entsendungen und Zurdispositionstellungen.

B.22.1. Die Artikel 17 und 18 des Gesetzes über die Generalinspektion sind Bestandteil einer Reihe von Artikeln, die einerseits bezwecken, « die Unabhängigkeit der Generalinspektion zu gewährleisten » und andererseits « zu vermeiden, dass Diskrepanzen in den Texten auftreten könnten, die die Unabhängigkeit der verschiedenen Kontrollorgane gewährleisten » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2006-2007, DOC 51-2947/002, S. 29).

B.22.2. Was insbesondere jene Bestimmung betrifft, die zu Artikel 17 des Gesetzes über die Generalinspektion geworden ist, wurde in den Vorarbeiten Folgendes erwogen:

« Außerdem müssen die bei der Generalinspektion erworbenen Erfahrungen und Kenntnisse ebenfalls in Wert gesetzt werden. Insofern sollen die ergriffenen Maßnahmen jenen Personen zugute kommen, die ihre tatsächliche Anwesenheit bei der Inspektion während des betreffenden Zeitraums unter Beweis stellen können. Die außerhalb der Inspektion geleistete Zeit - etwa im Rahmen einer Entsendung oder eines Auftrags zugunsten einer anderen Organisation - wird nicht berücksichtigt » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2006-2007, DOC 51-2947/002, S. 30).

B.23.1. Den klagenden Parteien zufolge führe die angefochtene Bestimmung dazu, dass ein Personalmitglied, das aus von seinem Willen unabhängigen Gründen - zum Beispiel Unfall oder Krankheit -, die mit der Ausübung seines Berufs zusammenhängen oder nicht, abwesend sei, dadurch in seiner Laufbahn benachteiligt werde gegenüber seinen Kollegen, die nicht krank gewesen seien und keinen Unfall gehabt hätten.

B.23.2. Diese Auslegung findet keine Unterstützung im Wortlaut der angefochtenen Bestimmung, der nur auf freiwillige Abwesenheiten infolge von Laufbahnunterbrechungen oder Entsendungen verweist, und ergibt sich genauso wenig aus den Vorarbeiten. Vom Willen des Betroffenen unabhängige Abwesenheiten werden also bei der Berechnung des Dienstalters im Sinne der angefochtenen Bestimmung nicht ausgeschlossen.

B.23.3. Insofern, als der Klagegrund von der in B.23.1 beschriebenen Auslegung ausgeht, ist er unbegründet.

B.24.1. Darüber hinaus machen die klagenden Parteien geltend, dass die angefochtene Bestimmung die teilzeitbeschäftigten oder in Laufbahnunterbrechung befindlichen Personalmitglieder der Generalinspektion jenen Personalmitgliedern der lokalen und der

föderalen Polizei gegenüber, die sich jeweils für das gleiche Statut entschieden hätten, benachteilige.

B.24.2. In Anbetracht der in B.22.2 beschriebenen Zielsetzung ist es vernünftig gerechtfertigt, bei der Berechnung des zu berücksichtigenden Dienstalters nur der tatsächlichen Anwesenheit bei der Generalinspektion während des betreffenden Zeitraums Rechnung zu tragen. Nur während dieser Anwesenheit lässt sich nämlich die spezifische, der Generalinspektion eigene Erfahrung erwerben.

B.25.1. Des Weiteren bringen die klagenden Parteien vor, dass die angefochtene Bestimmung in keinem vernünftigen Verhältnis zur verfolgten Zielsetzung stehe, weil sie die geleistete Teilzeitarbeit gar nicht berücksichtige.

B.25.2. Indem der Gesetzgeber die Teilzeitarbeit bei der Berechnung der Anzahl der Dienstjahre im Sinne der angefochtenen Bestimmung ausgeschlossen hat, hat er eine Maßnahme ergriffen, die in keinem Verhältnis zur verfolgten Zielsetzung steht. Wenn der Betreffende bei der Generalinspektion beschäftigt ist, und sei er nur teilzeitbeschäftigt, erwirbt er nämlich die spezifische, der Generalinspektion eigene Erfahrung.

B.25.3. Insofern die angefochtene Bestimmung die geleistete Teilzeitarbeit nicht nach Maßgabe der erbrachten Leistungen berücksichtigt, verstößt sie gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung.

B.25.4. Der zweite Klagegrund ist begründet. Artikel 20 Absatz 2 des Gesetzes über die Generalinspektion ist daher insofern für nichtig zu erklären, als er die geleistete Teilzeitarbeit nicht nach Maßgabe der erbrachten Leistungen bei der Berechnung der Anzahl der Dienstjahre im Sinne der Artikel 17 und 18 desselben Gesetzes berücksichtigt.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

- erklärt Artikel 20 Absatz 2 des Gesetzes vom 15. Mai 2007 über die Generalinspektion und zur Festlegung verschiedener Bestimmungen über die Rechtsstellung bestimmter Mitglieder der Polizeidienste insofern, als er die geleistete Teilzeitarbeit nicht nach Maßgabe der erbrachten Leistungen bei der Berechnung der Anzahl der Dienstjahre im Sinne der Artikel 17 und 18 desselben Gesetzes berücksichtigt, für nichtig;

- weist die Klage im Übrigen zurück.

Verkündet in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989, in der öffentlichen Sitzung vom 11. Dezember 2008.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt