

Geschäftsverzeichnissnr. 4398
Urteil Nr. 7/2009 vom 15. Januar 2009

URTEILSAUSZUG

In Sachen: Präjudizielle Frage in Bezug auf die Artikel 9, 24, 26 und 28 des Gesetzes vom 7. Dezember 1998 zur Organisation eines auf zwei Ebenen strukturierten integrierten Polizeidienstes, gestellt vom Staatsrat.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Melchior und M. Bossuyt, und den Richtern P. Martens, 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. Melchior,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. *Gegenstand der präjudiziellen Frage und Verfahren*

In seinem Urteil Nr. 177.499 vom 30. November 2007 in Sachen der Gemeinde Ixelles und Willy Decourty gegen die Polizeizone Brüssel-Hauptstadt-Ixelles und den Belgischen Staat, dessen Ausfertigung am 18. Dezember 2007 in der Kanzlei des Hofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende präjudizielle Frage gestellt:

« Verstoßen die Artikel 9, 24, 26 und 28 des Gesetzes vom 7. Dezember 1998 zur Organisation eines auf zwei Ebenen strukturierten integrierten Polizeidienstes gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, indem sie für die Bildung der Polizeizonen weder Bedingungen noch Modalitäten auferlegen, so dass der König ‘ durch einen im Ministerrat beratenen Erlass die Modalitäten für die Zuerkennung von Stimmen an die Mitglieder des Polizeikollegiums ’ (vorerwählter Artikel 24) vollkommen frei bestimmen kann, und sie es somit ermöglichen, innerhalb der Polizeizone Brüssel-Hauptstadt-Ixelles zwei Gemeinden zu vereinigen, die stark unterschiedliche Merkmale aufweisen, und zwar sowohl hinsichtlich ihrer jeweiligen Bevölkerungszahl als auch hinsichtlich der Fläche des abzudeckenden Gebiets, sowie hinsichtlich des Personalbestands und demzufolge der Verteilung ihres Stimmgewichts innerhalb der Organe der Zone, im Gegensatz zu den vier anderen großen Städten des Landes, die ihrerseits Eingemeindezonen bilden? ».

(...)

III. *In rechtlicher Beziehung*

(...)

B.1.1. Artikel 9 des Gesetzes vom 7. Dezember 1998 zur Organisation eines auf zwei Ebenen strukturierten integrierten Polizeidienstes bestimmt:

« Der König teilt das Gebiet der Provinzen und das Gebiet des Verwaltungsbezirks Brüssel-Hauptstadt durch einen im Ministerrat beratenen Königlichen Erlass auf Vorschlag der Minister des Innern und der Justiz in Polizeizonen auf, nachdem die betroffenen Bürgermeister, die die Gemeinderäte diesbezüglich konsultieren, der Generalprokurator und der Gouverneur zu einem Aufteilungsvorschlag des Ministers des Innern Stellung genommen haben. Dabei werden außer für Gemeinden, die unter die Zuständigkeit mehrerer Gerichtsbezirke fallen, die Grenzen der Gerichtsbezirke respektiert.

Eine Polizeizone besteht aus einer oder mehreren Gemeinden. Eine Mehrgemeindezone besitzt Rechtspersönlichkeit ».

B.1.2. Artikel 24 desselben Gesetzes bestimmt:

« Innerhalb des Polizeikollegiums verfügt jeder Bürgermeister über eine Anzahl Stimmen im Verhältnis zur minimalen Polizeidotation, die seine Gemeinde in die Mehrgemeindezone einbringt.

In Abweichung von Absatz 1 wird die Anzahl Stimmen in den ersten beiden Jahren nach dem Jahr, in dem die lokale Polizei eingerichtet worden ist, nach Verhältnis der Nettoaufwendungen für die Funktion Justiz und Polizei unter dem Statistikcode 399 der letzten festgelegten und genehmigten Jahresrechnungen jeder Gemeinde zuerkannt.

Der König bestimmt durch einen im Ministerrat beratenen Erlass die Modalitäten für die Zuerkennung von Stimmen an die Mitglieder des Polizeikollegiums ».

B.1.3. Artikel 26 desselben Gesetzes bestimmt:

« In Abweichung von dem voranstehenden Artikel verfügt jede Gruppe von Vertretern einer Gemeinde der Polizeizone bei Abstimmungen in Bezug auf die Aufstellung des Haushaltsplans, in Bezug auf Abänderungen des Haushaltsplans und in Bezug auf die Jahresrechnungen über ebenso viele Stimmen, wie der Bürgermeister der Gemeinde, die er vertritt, über Stimmen innerhalb des Polizeikollegiums verfügt. Diese Stimmen werden gleichmäßig unter die Mitglieder der Gruppe aufgeteilt ».

B.1.4. Artikel 28 desselben Gesetzes bestimmt:

« Artikel 104 Absatz 1 und 3 und Artikel 105 des neuen Gemeindegesetzes sind entsprechend anwendbar auf das Polizeikollegium.

Das Polizeikollegium darf nur beraten und beschließen, wenn die Mehrheit der in Artikel 24 erwähnten Stimmen vertreten ist.

Die Beschlüsse des Polizeikollegiums werden mit der in voranstehendem Absatz erwähnten Stimmenmehrheit gefasst. Bei Stimmengleichheit vertagt das Polizeikollegium die Angelegenheit auf eine spätere Versammlung. Wenn die Behandlung einer Angelegenheit vorher mit Stimmenmehrheit im Polizeikollegium für dringend erklärt worden ist oder wenn die Angelegenheit auf einer vorherigen Sitzung bei Stimmengleichheit vertagt worden ist, ist bei Stimmengleichheit die Stimme des Vorsitzenden ausschlaggebend ».

B.2. Der Staatsrat befragt den Hof nach der Vereinbarkeit der vorerwähnten Bestimmungen mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, insofern sie eine zu allgemein formulierte Ermächtigung enthalten würden, die es dem König ermöglichen würden, einerseits frei die Modalitäten für die Zuerkennung von Stimmen an die Mitglieder des Polizeikollegiums zu

bestimmen und andererseits innerhalb der Polizeizone Brüssel-Ixelles Gemeinden mit stark unterschiedlichen Merkmalen zu vereinigen.

B.3.1. Im Gegensatz zu dem, was der Ministerrat anführt, wird der Hof nicht zur Verfassungsmäßigkeit der königlichen Erlasse, die in Ausführung der in der präjudiziellen Frage erwähnten Gesetzesbestimmungen ergangen sind, befragt, sondern zur Vereinbarkeit der dem König durch diese Bestimmungen erteilten Ermächtigung mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung. Folglich ist der Hof befugt, die präjudizielle Frage des Staatsrats zu beantworten.

B.3.2. Nur die Artikel 9 und 24 des fraglichen Gesetzes enthalten eine Ermächtigung des Königs, so dass der Hof seine Prüfung auf diese Bestimmungen beschränkt, jedoch unter Berücksichtigung der Artikel 26 und 28 des besagten Gesetzes.

B.4.1. Indem der Verfassungsgeber der gesetzgebenden Gewalt die Befugnis verliehen hat, die Organisation des auf zwei Ebenen strukturierten integrierten Polizeidienstes zu regeln, hat er vermeiden wollen, dass die ausführende Gewalt diese Angelegenheit alleine regelt; Artikel 184 der Verfassung garantiert somit, dass sie Gegenstand von Entscheidungen ist, die durch eine demokratisch gewählte beratende Versammlung getroffen werden.

Die Nichtbeachtung dieser Bestimmung beinhaltet einen Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, da einer Kategorie von Bürgern somit auf diskriminierende Weise die Garantie des Eingreifens einer demokratisch gewählten Versammlung entzogen würde.

B.4.2. Sofern der Wortlaut der präjudiziellen Frage oder der Sachverhalt nicht zu einer anderen Schlussfolgerung führen, muss der Hof die Vereinbarkeit einer Gesetzesnorm mit den Bestimmungen von Titel II der Verfassung zum Zeitpunkt ihrer Prüfung und nicht zum Zeitpunkt der Annahme der Gesetzesnorm prüfen.

Die fragliche Bestimmung ist zwar vor dem Inkrafttreten von Artikel 184 der Verfassung angenommen worden. Die Streitsache, mit der der vorliegende Richter befasst wurde, betrifft jedoch einen Zeitraum nach diesem Inkrafttreten.

Obwohl Artikel 184 der Verfassung somit in dieser Angelegenheit dem föderalen Gesetzgeber - der die wesentlichen Bestandteile davon regeln muss - die normgebende Befugnis vorbehält, schließt er nicht aus, dass dem König oder anderen, durch den Gesetzgeber bestimmten Obrigkeiten eine begrenzte Ermessensbefugnis überlassen wird. Eine solche Ermächtigung steht nicht im Widerspruch zum Legalitätsprinzip, sofern sie ausreichend präzise definiert wird und sich auf die Ausführung von Maßnahmen bezieht, deren wesentliche Elemente vorher durch den Gesetzgeber festgelegt wurden.

Folglich ist zu prüfen, ob die Ermächtigung des Königs durch die fraglichen Bestimmungen nicht über die somit festgelegten Grenzen hinausgeht.

B.5.1. In den Darlegungen zu dem Gesetzesvorschlag, der zu dem fraglichen Gesetz geführt hat, heißt es, « die Polizeizonen werden ausgehend von den bestehenden IPZ gebildet », und wird diese Entscheidung wie folgt gerechtfertigt:

« Diese bestehende Dynamik plötzlich zu unterbrechen, um neue Aufgliederungen zu schaffen, die nicht der Praxis entsprechen, kann sich nachteilig auf das gute Funktionieren des Polizeiapparats auswirken. Es müssen jedoch in gewissen Fällen Anpassungen vorgenommen werden unter Berücksichtigung der in den IPZ gewonnenen Erfahrungen sowie unter Berücksichtigung:

1. der notwendigen Personalstärke, um die Basispolizeifunktionen in der gesamten Zone zu gewährleisten, unter Berücksichtigung der Auswirkungen der Schaffung einer oder mehrerer Polizeiposten in jeder einzelnen Gemeinde der Zone auf den Personalbestand gemäß Artikel 10;
2. der Anfahrzeiten;
3. der Höchstzahl Gemeinden, um die wirksame Ausübung der Aufsicht durch die Bürgermeister zu gewährleisten;
4. der wirtschaftlich-sozialen und verwaltungsmäßigen Merkmale der Zone.

Dort, wo heute keine Interpolizeizonen bestehen, ist zu erörtern, wie und unter welchen Bedingungen Polizeizonen geschaffen werden können.

Die Einteilung des Staatsgebiets in Polizeizonen erfolgt durch den König auf Vorschlag der Minister des Innern und der Justiz. Sie kann nicht ohne die Stellungnahme der betroffenen Bürgermeister erfolgen, die diesbezüglich ihre Gemeinderäte befragen müssen. Auch eine Stellungnahme des Generalprokurators und des Gouverneurs ist vorgesehen. Diese Stellungnahmen werden von den verschiedenen Instanzen auf der Grundlage eines konkreten Vorschlags für die Bildung der Zonen abgegeben, der ihnen durch den Minister des Innern zugesandt wird.

Ziel ist die Verwirklichung von rund 200 Polizeizonen.

Artikel 9 sieht die Einhaltung der Grenzen der Gerichtsbezirke vor, außer für die Gemeinden, die mehreren Gerichtsbezirken unterstehen.

Wichtig ist es, in diesem Zusammenhang hervorzuheben, dass solche Fälle nur vorläufig gelten; sobald nämlich die Grenzen der Gerichtsbezirke neu festgelegt - unter anderem unter Berücksichtigung der Gemeindegrenzen - und der Zuständigkeitsbereich dieser Bezirke abgeändert sein wird, können solche Fälle nicht mehr vorkommen » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1997-1998, Nr. 1676/1, S. 15).

B.5.2. Der Premierminister präzisierte diesbezüglich ferner:

« 1. In Bezug auf Brüssel: Das Gesetz wird überall auf gleiche Weise angewandt. Es ist keine Ausnahme vorgesehen. Im Grunde ist noch nichts vorgesehen. Nur die allgemeine Struktur wurde festgelegt. Ihre Verwirklichung erfolgt erst nach der Bewertung (siehe Nr. 4).

[...]

4. In Bezug auf die Bewertung: Es musste zwischen zwei Extremfällen gewählt werden. Entweder änderte man nichts an den bestehenden Polizeizonen (den jetzigen IPZ), oder man fing wieder ganz von vorne an. Der Bewertung liegt eine einfache Überlegung zugrunde: Die gut funktionierenden IPZ werden beibehalten und in Polizeizonen umgewandelt, aber dort, wo Probleme bestehen, wird die Polizeilandschaft örtlich umgestaltet. Diese Bewertung läuft derzeit. Sie wird bei dem Inkrafttreten des Gesetzes, das die Schaffung der Polizeizonen ermöglichen wird, abgeschlossen sein. Umgekehrt wird das Gesetz nicht vor dem Ende der Bewertung in Kraft treten. Da das Gesetz zum Beginn des nächsten Jahres schrittweise in Kraft treten wird, muss die Bewertung bis dahin abgeschlossen sein. Selbstverständlich wird das Parlament über die Ergebnisse dieser Bewertung informiert » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1997-1998, Nr. 1676/8, S. 60 und 62).

B.5.3. Aus dem Vorstehenden wird ersichtlich, dass die Einteilung des Gebiets der Provinzen und des Verwaltungsbezirks Brüssel-Hauptstadt in Polizeizonen nach den Befragungen, Stellungnahmen und Vorschlägen, die in Artikel 9 des fraglichen Gesetzes vorgesehen sind, erfolgen sollte, dass ihre Aufgliederung der Praxis entsprechen sollte, dass die vorherigen Zonen (IPZ) grundsätzlich beibehalten werden sollten und dass schließlich eine sich in der Ausführung befindende Bewertung berücksichtigt werden sollte.

B.5.4. Diese Elemente können es erklären, dass der Gesetzgeber sich in Artikel 9 darauf beschränkt hat, nur die Verpflichtung zur Einhaltung der Grenzen der Gerichtsbezirke anzuführen, mit Ausnahme der Gemeinden, die zu mehreren dieser Bezirke gehören, und es erlaubt hat, dass die Polizeizonen aus mehreren Gemeinden bestehen. Es kann davon

ausgegangen werden, dass solche Präzisierungen wesentliche Elemente sind, die durch den Gesetzgeber selbst festgelegt werden müssen, wenn er die Grenzen einer Ermächtigung des Königs bestimmt.

B.5.5. Außerdem hat der Gesetzgeber durch das Gesetz vom 13. Juli 2001 in das fragliche Gesetz einen Artikel *22bis* eingefügt, dessen Paragraph 1 bestimmt:

« Die Polizeiräte der Zonen des Verwaltungsbezirks Brüssel-Hauptstadt müssen mindestens die folgende Anzahl Mitglieder der niederländischen Sprachgruppe umfassen:

- zwei für die Zone Uccle/Ukkel, Auderghem/Oudergem und Watermael-Boitsfort/Watermaal-Bosvoorde,
- vier für die Zone Anderlecht, Forest/Vorst und Saint-Gilles/Sint-Gillis,
- drei für die Zone Molenbeek-Saint-Jean/Sint-Jans-Molenbeek, Berchem-Sainte-Agathe/Sint-Agatha-Berchem, Ganshoren, Jette und Koekelberg,
- vier für die Zone Brüssel und Ixelles/Elsene,
- vier für die Zone Schaerbeek/Schaarbeek, Saint-Josse-ten-Noode/Sint-Joost-ten-Node und Evere,
- zwei für die Zone Etterbeek, Woluwe-Saint-Lambert/Sint-Lambrechts-Woluwe und Woluwe-Saint-Pierre/Sint-Pieters-Woluwe ».

B.5.6. Es trifft zu, wie die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates in dem Gutachten zu diesem Artikel *22bis* bemerkt hatte, dass diese Bestimmung nicht mit Artikel 9 des Gesetzes vom 7. Dezember 1998 vereinbar ist, der den König ermächtigt, die Polizeizonen festzulegen und somit auch abzuändern (*Parl. Dok.*, Senat, 2000-2001, Nr. 2-740/3, S. 7). Dennoch hat der Gesetzgeber sich durch die Annahme von Artikel *22bis* die durch den König vorgenommene Einteilung in Polizeizonen zu eigen gemacht, so dass in jedem Fall die Erfordernisse des in Artikel 184 der Verfassung festgelegten Legalitätsprinzips erfüllt sind.

B.6.1. Im Übrigen konnte der Gesetzgeber den König ermächtigen, die zur Erteilung der Stimmen an die Mitglieder des Polizeikollegiums einzuhaltenden Modalitäten zu bestimmen, da er selbst den Grundsatz festgelegt hatte, dass jeder Bürgermeister dort über eine Anzahl Stimmen verfügt, die im Verhältnis zu der Mindestdotations für die Polizei steht, die seine Gemeinde in die Mehrgemeindezone investiert.

Unter Berücksichtigung seiner Präzisierungen bezüglich des Grundsatzes der Stimmenverteilung innerhalb des Polizeikollegiums konnte der Gesetzgeber in einer vielschichtigen Angelegenheit, ohne das Legalitätsprinzip im Sinne von Artikel 184 der Verfassung zu verletzen, dem König die technische Befugnis erteilen, die besonderen Modalitäten für die Anwendung des durch den Gesetzgeber selbst definierten Grundsatzes festzulegen.

B.6.2. Sicherlich kann der durch den Gesetzgeber angenommene Grundsatz zur Folge haben, dass gewisse Gemeinden benachteiligt werden, wenn sie innerhalb derselben Polizeizone mit einer großen Gemeinde verbunden sind. Dennoch konnte der Gesetzgeber vernünftigerweise den König ermächtigen, solche Zusammenlegungen vorzunehmen, wenn die in B.5.1 erwähnten Kriterien der Polizeieffizienz es erforderten.

B.6.3. Schließlich wäre die Verletzung der Befugnis der Gemeinden und folglich des Grundsatzes der lokalen Autonomie, die mit der Schaffung von Polizeizonen aus Gemeinden unterschiedlicher Größe einhergehen würde, nur dann unvereinbar mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit deren Artikeln 41 Absatz 1 und 162 Absätze 1 und 2 Nr. 2 sowie mit Artikel 6 § 1 VIII Absatz 1 Nr. 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen, die die Zuständigkeit der Gemeinden für alles, was von kommunalem Interesse ist, gewährleisten, wenn sie offensichtlich unverhältnismäßig wäre. Dies wäre beispielsweise der Fall, wenn sie dazu führen würde, den Gemeinden ihre gesamten oder ihre wesentlichen Befugnisse zu entziehen, oder wenn die Begrenzung der Befugnis nicht damit gerechtfertigt werden könnte, dass diese auf einer anderen Zuständigkeitsebene besser ausgeübt würde.

Im vorliegenden Fall ergeben die Vorarbeiten zum fraglichen Gesetz, dass der Gesetzgeber davon ausgegangen ist, dass die Gemeindepolizei nicht mehr eine Angelegenheit von ausschließlich lokalem Interesse war, und dass er es als notwendig erachtet hat, Polizeizonen zu schaffen, um eine bessere Effizienz der Polizei zu gewährleisten (*Parl. Dok.*, Kammer, 1997-1998, Nr. 1676/1, S. 7). Im Übrigen werden in Mehrgemeindezonen die Befugnisse, die vorher den kommunalen Organen oblagen, auf lokaler Ebene weiterhin durch das Polizeikollegium und den Polizeirat ausgeübt, in denen mehrere Abstimmungsweisen gleichzeitig bestehen, wovon nur einige der Höhe der Polizeidotation der einzelnen Gemeinden Rechnung

tragen. Schließlich verfügen die Bürgermeister der Gemeinden, die in einer Mehrgemeindezone vereinigt sind, persönlich über bedeutende operationelle Befugnisse, unter anderem aufgrund der Artikel 42, 43 und 45 des fraglichen Gesetzes.

Folglich ist die Verletzung des Grundsatzes der Gemeindeautonomie, die durch die fraglichen Bestimmungen erlaubt wird, nicht unverhältnismäßig.

B.7. Die präjudizielle Frage ist verneinend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Die Artikel 9 und 24 des Gesetzes vom 7. Dezember 1998 zur Organisation eines auf zwei Ebenen strukturierten integrierten Polizeidienstes verstoßen nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

Verkündet in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989, in der öffentlichen Sitzung vom 15. Januar 2009.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) M. Melchior