

Geschäftsverzeichnisnr. 4998
Urteil Nr. 109/2011 vom 16. Juni 2011

URTEILSAUSZUG

In Sachen: Präjudizielle Frage in Bezug auf Artikel 141 des Gemeindedekrets der Flämischen Region vom 15. Juli 2005, gestellt vom Staatsrat.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Bossuyt und R. Henneuse, und den Richtern E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, P. Nihoul und F. Daoût, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden M. Bossuyt,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. *Gegenstand der präjudiziellen Frage und Verfahren*

In seinem Urteil Nr. 206.419 vom 6. Juli 2010 in Sachen der Gemeinde Haaltert gegen die Flämische Region und die Berufungskommission für Disziplinarsachen – intervenierende Partei: Dirk Muylaert -, dessen Ausfertigung am 9. Juli 2010 in der Kanzlei des Hofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende präjudizielle Frage gestellt:

« Verstößt Artikel 141 des Gemeindedekrets vom 15. Juli 2005 gegen Artikel 162 Absatz 2 Nrn. 2 und 6 der Verfassung und Artikel 8 der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung, in Verbindung mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, indem der vorerwähnte Artikel 141 der Berufungskommission für Disziplinarsachen eine Reformbefugnis zuerkennt, während Artikel 162 Absatz 2 Nrn. 2 und 6 der Verfassung den Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung festlegt und die Entscheidungen kommunaler Organe nur einer (Genehmigungs)Aufsicht unterzogen werden können, insofern sie gegen das Gesetz verstoßen oder das Gemeinwohl schädigen würden, und während die Artikel 113, 114 und 115 des Gemeindedekrets vom 15. Juli 2005 keine einzige externe Berufungsmöglichkeit mit Reformbefugnis vorsehen und somit Artikel 162 Absatz 2 Nrn. 2 und 6 der Verfassung einhalten, indem sie – außer für dekretale Grade - nur ein internes Berufungsverfahren und anschließend nur die herkömmliche Verwaltungsaufsicht vorsehen? ».

(...)

III. *In rechtlicher Beziehung*

(...)

B.1. Artikel 141 des Gemeindedekrets vom 15. Juli 2005 bestimmt:

« Die Berufungskommission für Disziplinarsachen verfügt über eine Reformbefugnis ».

B.2. Der Hof wird gefragt, ob Artikel 141 des Gemeindedekrets vereinbar sei mit Artikel 162 Absatz 2 Nrn. 2 und 6 der Verfassung und mit Artikel 8 der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung, in Verbindung mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, indem der Berufungskommission eine Reformbefugnis verliehen werde, während Artikel 162 Absatz 2 Nrn. 2 und 6 der Verfassung den Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung gewährleisten und die Beschlüsse der kommunalen Organe nur einer « (Genehmigungs)aufsicht » unterzogen werden könnten, wenn diese Beschlüsse gegen das Gesetz verstoßen oder das Gemeinwohl schädigen würden, und während in dem Bewertungsverfahren bezüglich des

Personals (Artikel 113, 114 und 115 des Gemeindedekrets) nur ein internes Berufungsverfahren gemäß den Regeln der « herkömmlichen » Verwaltungsaufsicht vorgesehen sei.

B.3.1. Artikel 162 Absatz 2 Nrn. 2 und 6 der Verfassung bestimmt:

« Das Gesetz gewährleistet die Anwendung der folgenden Grundsätze:

[...]

2. die Zuständigkeit der Provinzial- und Gemeinderäte für alles, was von provinzialem und kommunalem Interesse ist, unbeschadet der Billigung ihrer Handlungen in den Fällen und in der Weise, die das Gesetz bestimmt;

[...]

6. das Eingreifen der Aufsichtsbehörde oder der föderalen gesetzgebenden Gewalt, um zu verhindern, dass gegen das Gesetz verstoßen oder das Gemeinwohl geschädigt wird ».

B.3.2. Artikel 8 der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung vom 15. Oktober 1985, genehmigt durch das Dekret vom 19. März 2004 zur Zustimmung zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung, bestimmt:

« 1. Jede Verwaltungsaufsicht über die kommunalen Gebietskörperschaften darf nur in der Weise und in den Fällen ausgeübt werden, die durch die Verfassung oder das Gesetz vorgesehen sind.

2. Jede Verwaltungsaufsicht über die Tätigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften darf in der Regel nur bezwecken, die Einhaltung der Gesetze und Verfassungsgrundsätze sicherzustellen. Die Verwaltungsaufsicht kann jedoch bei Aufgaben, deren Durchführung den kommunalen Gebietskörperschaften übertragen wurde, eine Kontrolle der Zweckmäßigkeit durch die übergeordneten Behörden umfassen.

3. Die Verwaltungsaufsicht über die kommunalen Gebietskörperschaften muss so ausgeübt werden, dass die Verhältnismäßigkeit zwischen dem Gewicht der Aufsichtsmaßnahme und der Bedeutung der von ihr zu schützenden Interessen gewahrt bleibt ».

Gemäß Artikel 3 des Dekrets vom 19. März 2004 ist der flämische Dekretgeber jedoch nicht durch Artikel 8 Absatz 2 der Europäischen Charta gebunden, so dass nur die Absätze 1 und 3 berücksichtigt werden müssen.

B.4.1. Die Flämische Regierung ist der Auffassung, dass die präjudizielle Frage sich nicht auf vergleichbare Kategorien beziehe. Die Flämische Regierung sehe nicht ein, mit welchen

anderen juristischen Personen oder welchem anderen Rechtssubjekt die Gemeinde zu vergleichen sei.

B.4.2. Aus den eingereichten Schriftsätzen und aus den Elementen der Verweisungsentscheidung geht hervor, dass der Hof gebeten wird, die Situation einer Gemeinde, die in einem Disziplinarverfahren auftritt, mit der Situation einer Gemeinde, die in einem Bewertungsverfahren auftritt, zu vergleichen. Nur im zweiten Fall könne der Grundsatz der verfassungsmäßig gewährleisteten Gemeindeautonomie voll zum Tragen kommen.

Folglich ist die präjudizielle Frage zulässig.

B.5.1. Das Verfahren der Bewertung des Gemeindepersonals wird in Titel III (« Personal »), Kapitel III (« Die Rechtsposition des Personals »), Abschnitt V (« Die Bewertung des Personals ») des Gemeindedekrets geregelt.

Diesbezüglich bestimmt Artikel 113:

« Die Bewertung ist das Verfahren, mit dem die Weise, auf die ein Personalmitglied seine Funktionen ausübt, beurteilt wird ».

Artikel 115 Absatz 1 des Gemeindedekrets bestimmt:

« Die Personalmitglieder der Gemeinde werden auf amtlicher Ebene bewertet ».

Wenn ein Personalmitglied nach einer negativen Bewertung entlassen wird, kann es eine Beschwerde bei der Aufsichtsbehörde aufgrund von Artikel 258 des Gemeindedekrets und eine Klage auf Nichtigkeitserklärung aufgrund von Artikel 14 § 1 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat einreichen.

Die Prüfung der Bewertungsentscheidung, die Gegenstand einer Beschwerde ist, durch die Aufsichtsbehörde erfolgt gemäß Artikel 249 des Gemeindedekrets und beinhaltet eine Prüfung anhand des Rechts, darunter auch der Grundsätze der ordnungsmäßigen Verwaltung, und des Gemeinwohls, nämlich aller Interessen, die über die Gemeindeinteressen hinausgehen.

B.5.2. Das Disziplinarverfahren des Gemeindepersonals wird in Kapitel VI (« Disziplinarverfahren ») von Titel III des Gemeindedekrets geregelt.

Artikel 119 bestimmt:

« Jede Handlung oder jedes Verhalten, die beziehungsweise das eine Verletzung der Berufspflichten darstellt oder die Würde des Amtes gefährdet, sowie eine Übertretung des Statuts ist ein Disziplinarverstoß und kann zu einer Disziplinarstrafe Anlass geben ».

Artikel 123 bestimmt:

« Die einstellende Behörde tritt als Disziplinarbehörde auf.

[...] ».

In der Notifizierung der Disziplinaentscheidung an das betroffene Personalmitglied müssen die Berufungsmöglichkeit bei der Berufungskommission für Disziplinarsachen und die Frist, in der die Berufung eingereicht werden kann, angegeben werden. Die vorerwähnte Berufungsmöglichkeit ist eine organisierte administrative Beschwerde.

B.5.3. Im Gegensatz zu dem, was für die Berufungsmöglichkeit im Bewertungsverfahren gilt, besitzt die Berufungskommission für Disziplinarsachen gemäß Artikel 141 des Gemeindedekrets eine Reformbefugnis.

B.6.1. Die Berufungskommission für Disziplinarsachen ist ein regionales Verwaltungsorgan, das als unabhängiges Disziplinarorgan auftritt. Die Berufungskommission erwirbt durch die Devolutivwirkung der Berufung die Entscheidungsgewalt über die Sache selbst, dies auf die gleiche Weise wie die kommunale Disziplinarbehörde.

B.6.2. Die Reformbefugnis der Berufungskommission bedeutet gemäß dem Erlass der Flämischen Regierung vom 15. Dezember 2006 « zur Festlegung der Zusammensetzung, der Entschädigung der Mitglieder und der Arbeitsweise der Berufungskommission für Disziplinarsachen zur Ausführung von Artikel 138 des Gemeindedekrets, Artikel 137 des Dekrets vom 19. Dezember 2008 über die Organisation der öffentlichen Sozialhilfezentren und

Artikel 134 des Provinzdekrets », dass die Kommission den Sachverhalt anders einstufen und eine andere Disziplinarstrafe auferlegen kann.

B.7.1. Die Einrichtung der Berufungskommission für Disziplinarsachen war Bestandteil des Plans des Dekretgebers, das Verfahren der Disziplinarsanktionen flexibler zu gestalten:

« Im Entwurf wird eine Kommission für Disziplinarsachen der lokalen Verwaltungen eingerichtet, die als Berufungsinstanz für alle kommunalen Disziplinarsachen auftreten wird. Hiermit wird im Sinne der Kohärenz das Berufungsverfahren in Disziplinarsachen, das derzeit durch das Dekret vom 24. Juli 1991 zur Regelung - für die Flämische Region - der Verwaltungsaufsicht über die Handlungen bezüglich der Disziplinar- und Ordnungsmaßnahmen gegenüber dem Gemeindepersonal geregelt wird (*Belgisches Staatsblatt* vom 29. August 1991), in das Gemeindedekret eingefügt.

Gemäß dem Dekret vom 24. Juli 1991 kann gegen die Entscheidungen der Gemeindebehörde zur Auferlegung der Disziplinarstrafe der Verwarnung und der Rüge durch den Betroffenen Beschwerde bei dem Provinzgouverneur eingereicht werden. Gegen die Entscheidungen der Gemeindebehörde zur Auferlegung der Disziplinarstrafe der Gehaltskürzung, der einstweiligen Amtsenthebung, der Zurückstufung im Dienstgrad, der Entlassung von Amts wegen, der Entfernung aus dem Dienst und der vorbeugenden einstweiligen Amtsenthebung kann der Betroffene Beschwerde bei der Flämischen Regierung einreichen. Im Entwurf wird dieser Unterschied nicht mehr gemacht. Die Rechtsmittelbefugnis wird vollständig der Kommission übertragen [...] » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2004-2005, Nr. 347/1, S. 82).

« Die Disziplinarsanktionen werden ebenfalls flexibler gestaltet [...]. Die Möglichkeit, gegen diese Disziplinarsanktionen Beschwerde bei dem Gouverneur oder dem Minister einzureichen, wird durch eine Berufung bei einem unabhängigen Disziplinarorgan ersetzt, [...]. Dieses Organ ist politisch unabhängig » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2004-2005, Nr. 347/6, S. 6).

B.7.2. Durch die Einführung der Reformbefugnis wollte der Dekretgeber es ermöglichen, Verfahrensmängel oder eine mangelhafte Begründung in der Berufungsinstanz zu korrigieren. Daher ist die Entscheidungsbefugnis der Berufungskommission in Verbindung mit dieser Möglichkeit zu betrachten (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2004-2005, Nr. 347/1, S. 83).

B.8.1. Der Behandlungsunterschied beruht auf dem Umstand, ob die Entscheidung, gegen die Berufung eingelegt wird, das Ergebnis einer Bewertung oder eines Disziplinarverfahrens ist.

B.8.2. Unter Berücksichtigung der Zielsetzung des Dekretgebers ist es vernünftig gerechtfertigt, dass das Berufungsverfahren im Rahmen eines Disziplinarverfahrens eine Reformbefugnis der Berufungskommission beinhaltet.

B.8.3. Selbst wenn ein Verstoß gegen den Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung vorliegen würde, wäre er nur mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung und mit deren Artikel 162 Absatz 2 Nrn. 2 und 6 unvereinbar, wenn er offensichtlich unverhältnismäßig wäre. Dies wäre beispielsweise der Fall, wenn der Verstoß dazu führen würde, dass den Gemeinden ihre Befugnis insgesamt oder im Wesentlichen entzogen würde oder wenn die Einschränkung der Befugnis nicht dadurch gerechtfertigt werden könnte, dass diese besser auf einer anderen Zuständigkeitsebene ausgeübt würde.

Die Erteilung einer Reformbefugnis an die Berufungskommission hat keine unverhältnismäßigen Folgen. Die Disziplinarbefugnis bleibt im Wesentlichen eine Befugnis der Gemeinde. Es obliegt nämlich nur der Gemeinde, darüber zu entscheiden, ob ein Disziplinarverfahren eingeleitet und weitergeführt werden muss oder nicht. Es obliegt auch nur ihr, darüber zu urteilen, welches Verfahren sie wählt, wenn ein Gemeindebediensteter die Berufungskommission befasst, und anschließend, wenn die Berufungskommission eine Entscheidung getroffen hat, gegebenenfalls eine Nichtigkeitsklage bei der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates einzureichen.

B.9. Die präjudizielle Frage ist verneinend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Artikel 141 des Gemeindedekrets der Flämischen Region vom 15. Juli 2005 verstößt nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit deren Artikel 162 Absatz 2 Nrn. 2 und 6 und mit Artikel 8 Absätze 1 und 3 der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung.

Verkündet in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, in der öffentlichen Sitzung vom 16. Juni 2011.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) M. Bossuyt