

Geschäftsverzeichnismrn. 5640, 5641
und 5642

Entscheid Nr. 58/2014
vom 3. April 2014

ENTSCHEIDSAUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfragen in Bezug auf Artikel 13*bis* des Neuen Gemeindegesetzes, eingefügt durch Artikel 10/1 des Gesetzes vom 9. August 1988 « zur Abänderung des Gemeindegesetzes, des Gemeindewahlgesetzes, des Grundlagengesetzes über die öffentlichen Sozialhilfezentren, des Provinzialgesetzes, des Wahlgesetzbuches, des Grundlagengesetzes über die Provinzialwahlen und des Gesetzes zur Organisation von gleichzeitigen Wahlen für die gesetzgebenden Kammern und die Provinzialräte », seinerseits eingefügt durch Artikel 4 des Sondergesetzes vom 19. Juli 2012 « zur Abänderung des Gesetzes vom 9. August 1988 zur Abänderung des Gemeindegesetzes, des Gemeindewahlgesetzes, des Grundlagengesetzes über die öffentlichen Sozialhilfezentren, des Provinzialgesetzes, des Wahlgesetzbuches, des Grundlagengesetzes über die Provinzialwahlen und des Gesetzes zur Organisation von gleichzeitigen Wahlen für die gesetzgebenden Kammern und die Provinzialräte (des so genannten ‘ Pazifizierungsgesetzes ’) und des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen, was die Ernennung der Bürgermeister der Randgemeinden betrifft », und in Bezug auf Artikel 7 des vorerwähnten Sondergesetzes vom 19. Juli 2012, gestellt vom Staatsrat.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten A. Alen und J. Spreutels, den Richtern E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût und T. Giet, und dem emeritierten Präsidenten M. Bossuyt gemäß Artikel 60*bis* des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschant, unter dem Vorsitz des Präsidenten M. Bossuyt,

verkündet nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Vorabentscheidungsfragen und Verfahren*

In seinen Entscheiden Nrn. 223.593, 223.594 und 223.592 vom 24. Mai 2013 in den jeweiligen Sachen Damien Thiery, François van Hoobrouck d'Aspre und Véronique Caprassé gegen die Flämische Region, deren Ausfertigungen am 28. Mai 2013 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen sind, hat der Staatsrat folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 13*bis* des Neuen Gemeindegesetzes, eingefügt durch Artikel 10/1 des Gesetzes vom 9. August 1988 ‘ zur Abänderung des Gemeindegesetzes, des neuen Gemeindegesetzes, des Gemeindewahlgesetzes, des Grundlagengesetzes über die öffentlichen Sozialhilfezentren, des Provinzialgesetzes, des Wahlgesetzbuches, des Grundlagengesetzes über die Provinzialwahlen und des Gesetzes zur Organisation von gleichzeitigen Wahlen für die gesetzgebenden Kammern und die Provinzialräte ’, eingefügt durch Artikel 4 des Sondergesetzes vom 19. Juli 2012 ‘ zur Abänderung des Gesetzes vom 9. August 1988 zur Abänderung des Gemeindegesetzes, des Gemeindewahlgesetzes, des Grundlagengesetzes über die öffentlichen Sozialhilfezentren, des Provinzialgesetzes, des Wahlgesetzbuches, des Grundlagengesetzes über die Provinzialwahlen und des Gesetzes zur Organisation von gleichzeitigen Wahlen für die gesetzgebenden Kammern und die Provinzialräte (des so genannten “ Pazifizierungsgesetzes ”) und des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen, was die Ernennung der Bürgermeister der Randgemeinden betrifft ’, gegen die Grundsätze der Gleichheit und Nichtdiskriminierung und die Artikel 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 4 der Verfassung, insofern dadurch die Ernennung der Bürgermeister der Randgemeinden durch die Flämische Regierung und der Schutz, den die Flämische Regierung den Einwohnern der Randgemeinden bieten kann, sowie die Anfechtung dieser Ernennung anders geregelt werden als die durch die betreffende Regionalregierung vorgenommene Ernennung der Bürgermeister der anderen Gemeinden im Allgemeinen und der anderen Gemeinden mit besonderer Sprachenregelung im Besonderen, und noch mehr im Besonderen der Sprachengrenzgemeinden, wenigstens insofern der Entscheid der Generalversammlung der Verwaltungstreitsachenabteilung des Staatsrates, mit dem die Verweigerung der Ernennung dementiert wird, dabei zur endgültigen Ernennung des designierten Bürgermeisters und - wenn er als Schöffe gewählt wurde - zu seiner Ersetzung als Schöffe führt und dies auch dann der Fall ist, wenn die Verweigerung der Ernennung wegen einer externen Gesetzeswidrigkeit im Allgemeinen oder eines Formfehlers im Besonderen dementiert wird? ».

In den vorerwähnten Entscheiden Nrn. 223.593 und 223.594 wurde außerdem die folgende zweite Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 7 des Sondergesetzes vom 19. Juli 2012 ‘ zur Abänderung des Gesetzes vom 9. August 1988 zur Abänderung des Gemeindegesetzes, des Gemeindewahlgesetzes, des Grundlagengesetzes über die öffentlichen Sozialhilfezentren, des Provinzialgesetzes, des Wahlgesetzbuches, des Grundlagengesetzes über die Provinzialwahlen und des Gesetzes zur Organisation von gleichzeitigen Wahlen für die gesetzgebenden Kammern und die Provinzialräte (des so genannten “ Pazifizierungsgesetzes ”) und des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen, was die Ernennung der Bürgermeister der Randgemeinden betrifft ’ gegen die Artikel 4, 10 und 11 der Verfassung, insofern diese Bestimmung dahingehend ausgelegt werden soll, dass bei der Nichternennung eines Bürgermeisters in einer der Randgemeinden nicht das Verhalten des Kandidaten während des Zeitraums vor dem Inkrafttreten dieses Sondergesetzes berücksichtigt werden kann, auch wenn dieses Verhalten noch immer aktuell

und relevant ist, wenn ausdrücklich daran festgehalten wird, während für die Ernennung von Bürgermeistern außerhalb der Randgemeinden wohl ihr Verhalten vor demselben Zeitpunkt berücksichtigt werden kann? ».

Diese unter den Nummern 5640, 5641 und 5642 ins Geschäftsverzeichnis des Gerichtshofes eingetragenen Rechtssachen wurden verbunden.

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

In Bezug auf die fraglichen Bestimmungen

B.1.1. Das Sondergesetz vom 19. Juli 2012 « zur Abänderung des Gesetzes vom 9. August 1988 zur Abänderung des Gemeindegesetzes, des Gemeindewahlgesetzes, des Grundlagengesetzes über die öffentlichen Sozialhilfezentren, des Provinzialgesetzes, des Wahlgesetzbuches, des Grundlagengesetzes über die Provinzialwahlen und des Gesetzes zur Organisation von gleichzeitigen Wahlen für die gesetzgebenden Kammern und die Provinzialräte (des so genannten ‘ Pazifizierungsgesetzes ’) und des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen, was die Ernennung der Bürgermeister der Randgemeinden betrifft » hat ein neues Verfahren für die Ernennung der Bürgermeister in den Randgemeinden eingeführt, wobei die Generalversammlung der Verwaltungstreitsachenabteilung des Staatsrates über Streitfälle bezüglich der Verweigerung einer Ernennung entscheidet.

Artikel 4 dieses Sondergesetzes hat das neue Verfahren in das Pazifizierungsgesetz aufgenommen, das es seinerseits in das Neue Gemeindegesetz einfügt.

Der somit in das Neue Gemeindegesetz eingefügte Artikel 13*bis* bestimmt:

« § 1. In den in Artikel 7 der am 18. Juli 1966 koordinierten Gesetze über den Sprachengebrauch in Verwaltungsangelegenheiten erwähnten Randgemeinden wird die Vorschlagsurkunde für das Bürgermeisteramt durch eine Abstimmung des Gemeinderats bestätigt und an die Flämische Regierung weitergeleitet. Ab dieser Abstimmung ist der Bürgermeisterkandidat zum Bürgermeister bestimmt, trägt er den Titel ‘ designierter Bürgermeister ’ und übt alle dem Bürgermeister zugewiesenen Funktionen aus. Wurde er zum Schöffen gewählt, wird er jedoch nicht als Schöffe ersetzt.

§ 2. Ab Erhalt dieser durch die Abstimmung des Gemeinderats bestätigten Vorschlagsurkunde verfügt die Flämische Regierung über eine Frist von sechzig Tagen, um den

designierten Bürgermeister zu ernennen oder um einen Beschluss zur Verweigerung der Ernennung gemäß § 4 zu notifizieren.

§ 3. Wenn die Flämische Regierung den designierten Bürgermeister ernennt oder binnen der ihr zugewiesenen Frist keinen Beschluss notifiziert, ist der designierte Bürgermeister endgültig ernannt und wird, wenn er als Schöffe gewählt worden war, nach dem in Artikel 15 § 2 bestimmten Verfahren in dieser Funktion ersetzt.

§ 4. Wenn die Flämische Regierung die endgültige Ernennung des Betreffenden verweigert, notifiziert sie dem designierten Bürgermeister, dem Gouverneur und dem beigeordneten Gouverneur der Provinz Flämisch-Brabant, dem Gemeindesekretär der betreffenden Gemeinde und der Generalversammlung der Verwaltungstreitsachenabteilung des Staatsrates diesen Beschluss. In der Notifizierung an den designierten Bürgermeister wird auch der Ort angegeben, an dem die Verwaltungsakte eingesehen werden kann.

§ 5. Der designierte Bürgermeister verfügt über eine Frist von dreißig Tagen nach Erhalt der in § 4 erwähnten Notifizierung, um bei der Generalversammlung der Verwaltungstreitsachenabteilung des Staatsrates einen Schriftsatz zu hinterlegen.

Die Generalversammlung der Verwaltungstreitsachenabteilung befindet binnen neunzig Tagen nach Einreichung dieses Schriftsatzes.

Die Eintragung in die allgemeine Liste des Staatsrates findet zum Zeitpunkt der Einreichung des Schriftsatzes statt.

Der Schriftsatz wird datiert und enthält folgende Angaben:

1. die Überschrift ‘ Schriftsatz mit Bezug auf einen Beschluss über die endgültige Ernennung eines Bürgermeisters einer Randgemeinde ’,
2. den Namen und den Wohnsitz des designierten Bürgermeisters und den gewählten Wohnsitz,
3. eine Darlegung des Sachverhalts und der Klagegründe.

Der Schriftsatz wird nicht in die Liste eingetragen:

1. wenn er nicht unterzeichnet ist oder ihm nicht vier vom Unterzeichner beglaubigte Abschriften beigelegt sind,
2. wenn ihm kein Verzeichnis von Schriftstücken beiliegt, die alle gemäß diesem Verzeichnis nummeriert sein müssen.

Bei Anwendung von Absatz 5 teilt der Chefgreffier dem designierten Bürgermeister per Brief den Grund der Nichteintragung in die Liste mit und fordert ihn auf, seinen Schriftsatz binnen fünfzehn Tagen in Ordnung zu bringen.

Für den designierten Bürgermeister, der seinen Schriftsatz binnen fünfzehn Tagen ab Erhalt der in Absatz 6 erwähnten Aufforderung in Ordnung bringt, gilt das Datum der ersten Einreichung des Schriftsatzes.

Schriftsätze, die nicht oder unzureichend oder zu spät in Ordnung gebracht werden, gelten als nicht hinterlegt.

Bei der Hinterlegung seines Schriftsatzes sendet der designierte Bürgermeister gleichzeitig informationshalber eine Kopie dieses Schriftsatzes an die Flämische Regierung. Durch diese Zusendung setzen die von der Flämischen Regierung zu berücksichtigenden Fristen nicht ein.

Der Chefgreffier übermittelt unverzüglich eine Abschrift des Schriftsatzes an die Flämische Regierung, an den Generalauditor und an den beigeordneten Generalauditor.

Binnen fünfzehn Tagen ab Notifizierung des Schriftsatzes durch den Chefgreffier übermittelt die Flämische Regierung ihm die vollständige Verwaltungsakte, der sie einen Schriftsatz mit Anmerkungen beifügen kann.

Ein Exemplar des Schriftsatzes mit Anmerkungen wird dem designierten Bürgermeister sowie den in Artikel 93 § 5 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat erwähnten Mitgliedern des Auditorats vom Chefgreffier übermittelt.

Zu spät eingereichte Schriftsätze mit Anmerkungen werden aus der Verhandlung ausgeschlossen.

Binnen fünfzehn Tagen nach Erhalt der Akte verfassen die Mitglieder des Auditorats einen Bericht gemäß Artikel 93 § 5 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat. Gegebenenfalls fordern sie die Parteien auf, sich näher zu von ihnen bestimmten Punkten zu äußern.

Nach Kenntnisnahme des Berichts legt der Erste Präsident oder der Präsident das Datum der Sitzung fest, während deren die Sache von der Generalversammlung der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates behandelt wird.

Der Chefgreffier notifiziert den Anberaumungsbeschluss unverzüglich folgenden Personen:

1. den in Artikel 93 § 5 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat erwähnten Mitgliedern des Auditorats,
2. der Flämischen Regierung,
3. dem designierten Bürgermeister.

Der Bericht wird der Vorladung beigefügt. Die Parteien und ihre Rechtsanwälte können die Akte während des im Beschluss des Ersten Präsidenten oder des Präsidenten bestimmten Zeitraums bei der Kanzlei einsehen.

Die Artikel 93 § 5 Absatz 1, 95 §§ 2 bis 4 und 97 Absatz 3 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat sind auf das durch den vorliegenden Artikel eingeführte Verfahren anwendbar. Die Artikel 21 Absatz 6, 21*bis* und 30 § 3 derselben koordinierten Gesetze sind nicht anwendbar.

§ 6. Hinterlegt der designierte Bürgermeister binnen der in § 5 Absatz 1 erwähnten Frist von dreißig Tagen keinen Schriftsatz oder bestätigt die Generalversammlung der Verwaltungstreitsachenabteilung des Staatsrates den Verweigerungsbeschluss, ist dieser endgültig. Der Gemeinderat verfügt über eine Frist von dreißig Tagen ab dem Datum, an dem der Verweigerungsbeschluss endgültig geworden ist, um durch Abstimmung eine neue Vorschlagsurkunde zu bestätigen.

§ 7. Dementiert die Generalversammlung der Verwaltungstreitsachenabteilung des Staatsrates den Beschluss zur Verweigerung der Ernennung, bringt ihr Entscheid die endgültige Ernennung des designierten Bürgermeisters mit sich und seine Ersetzung als Schöffe gemäß dem in Artikel 15 § 2 bestimmten Verfahren, wenn er zum Schöffen gewählt worden war.

§ 8. Für alles, was nicht in vorliegendem Artikel geregelt ist, sind die am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat und der Erlass des Regenten vom 23. August 1948 zur Festlegung des Verfahrens vor der Verwaltungstreitsachenabteilung des Staatsrates anwendbar ».

Das Sondergesetz vom 19. Juli 2012 ist am 14. Oktober 2012 in Kraft getreten.

B.1.2. Artikel 7 dieses Sondergesetzes bestimmt:

«Das bloße Vorliegen eines vor Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes getroffenen Verweigerungsbeschlusses kann nicht geltend gemacht werden, um die Verweigerung der Ernennung eines designierten Bürgermeisters gemäß dem in Artikel 4 erwähnten Verfahren zu rechtfertigen ».

In Bezug auf die Zulässigkeit der Vorabentscheidungsfragen

B.2.1. Die klagenden Parteien vor dem vorlegenden Rechtsprechungsorgan in den Rechtssachen Nrn. 5640 und 5641 stellen die Zulässigkeit der ersten Vorabentscheidungsfrage in Abrede, weil die Verweigerung einer Ernennung nicht « wegen einer externen Gesetzeswidrigkeit im Allgemeinen oder eines Formfehlers im Besonderen » ausgesprochen werden könne. Sie stellen die Zulässigkeit der zweiten Vorabentscheidungsfrage in Abrede, weil diese auf einem falschen Ausgangspunkt beruhe.

B.2.2. Da die Unzulässigkeitseinreden von der Tragweite der fraglichen Bestimmungen abhängen, deckt sich ihre Prüfung mit derjenigen der Sache selbst.

In Bezug auf die erste Vorabentscheidungsfrage

B.3. Die erste Vorabentscheidungsfrage zielt darauf ab, vom Gerichtshof zu vernehmen, ob der in B.1.1 zitierte Artikel 13*bis* des Neuen Gemeindegesetzes mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit deren Artikel 4, vereinbar sei, insofern er zu einem Behandlungsunterschied hinsichtlich des Verfahrens zur Ernennung zum Bürgermeister zwischen den Kandidaten in den Randgemeinden und den Kandidaten in den anderen Gemeinden des niederländischen Sprachgebiets führe, indem er für die erstere Kategorie ein abweichendes Verfahren vorsehe, wonach ein Entscheid der Generalversammlung der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates, mit dem der Beschluss zur Verweigerung der Ernennung zum Bürgermeister in der Randgemeinde dementiert werde, zur endgültigen Ernennung des Bürgermeisters führe, und zwar auch dann, « wenn die Verweigerung der Ernennung wegen einer externen Gesetzwidrigkeit im Allgemeinen oder eines Formfehlers im Besonderen dementiert wird ».

B.4.1. Nach Auffassung des Ministerrates und der klagenden Parteien vor dem vorliegenden Rechtsprechungsorgan seien die angeführten Kategorien von Personen nicht miteinander vergleichbar, weil die Randgemeinden einer besonderen Sprachenregelung unterlägen, die von der Regelung in den anderen Gemeinden des niederländischen Sprachgebiets abweiche.

B.4.2. Unterschied und Nichtvergleichbarkeit dürfen jedoch nicht miteinander verwechselt werden. Die spezifische Sprachenregelung, der die Gemeinden unterliegen, kann zwar ein Element in der Beurteilung eines Behandlungsunterschieds sein, doch sie kann nicht ausreichen, um auf Nichtvergleichbarkeit zu schließen, da andernfalls die Prüfung anhand des Grundsatzes der Gleichheit und Nichtdiskriminierung jeglichen Inhalt verlieren würde.

B.5. Nach Auffassung des Ministerrates entspreche aufgrund von Artikel 160 der Verfassung die fragliche Bestimmung der Verfassung und obliege es dem Gerichtshof nicht, dieser Beurteilung durch den Verfassungsgeber zu widersprechen.

B.6.1. Artikel 160 der Verfassung bestimmt:

« Es gibt für ganz Belgien einen Staatsrat, dessen Zusammensetzung, Zuständigkeit und Arbeitsweise durch Gesetz bestimmt werden. Das Gesetz kann dem König jedoch die Macht übertragen, das Verfahren zu regeln gemäß den Grundsätzen, die es festlegt.

Der Staatsrat befindet als Verwaltungsgerichtsbarkeit im Wege eines Entscheids und gibt in den durch Gesetz bestimmten Fällen Gutachten ab.

Die am selben Tag wie dieser Absatz in Kraft tretenden Regeln über die Generalversammlung der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates können nur durch ein

Gesetz, das mit der in Artikel 4 letzter Absatz bestimmten Mehrheit angenommen wird, abgeändert werden ».

B.6.2. Der letzte Absatz der vorerwähnten Verfassungsbestimmung wurde hinzugefügt durch die « Revision von Artikel 160 der Verfassung » vom 19. Juli 2012. Er ist am 14. Oktober 2012 in Kraft getreten.

Aus den Vorarbeiten zu dieser Revision geht hervor, dass der Verfassungsgeber nicht nur beabsichtigte, vorzuschreiben, dass die Abänderung der Regeln über die Generalversammlung der Verwaltungstreitsachenabteilung des Staatsrates künftig durch ein Gesetz mit besonderer Mehrheit erfolgen muss, sondern dass er gleichzeitig die Optionen, die sich aus diesen Regeln ergeben, übernommen hat. In der Begründung des vorerwähnten Vorschlags wurde diesbezüglich dargelegt:

« Dieser Vorschlag zur Revision der Verfassung dient dazu, vorzusehen, dass die Regeln über die Generalversammlung der Verwaltungstreitsachenabteilung des Staatsrates, die am selben Tag wie die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung in Kraft treten, künftig nur durch ein Gesetz, das mit der in Artikel 4 letzter Absatz bestimmten besonderen Mehrheit angenommen wird, abgeändert werden können.

Diese Regeln sind Gegenstand eines Gesetzesvorschlags, der gleichzeitig mit der vorgeschlagenen Verfassungsbestimmung sanktioniert und ausgefertigt wird (Dokument Senat, Nr. 5-1563/1 - 2011/2012).

Dieser Vorschlag zur Revision der Verfassung muss also zusammen mit diesem Gesetzesvorschlag betrachtet werden. Die beiden Vorschläge ergeben sich nämlich aus der gleichen Absicht. Das Gesetz, das sich aus diesem Vorschlag ergeben wird, wird auf diese Weise durch die vorgeschlagene neue Verfassungsbestimmung konsolidiert. Es wird künftig nur durch ein Gesetz abgeändert werden können, das mit einer besonderen Mehrheit angenommen wird.

Durch die Bezugnahme auf das Gesetz, in dem die neuen Zuständigkeiten und Beratungsweisen der Generalversammlung der Verwaltungstreitsachenabteilung des Staatsrates festgelegt werden für die Streitsachen bezüglich der Randgemeinden, und indem darin vorgesehen ist, dass die diesbezüglichen Regeln künftig nur noch durch ein Gesetz abgeändert werden können, das mit einer besonderen Mehrheit angenommen wird, hat der vorgeschlagene Verfassungstext zur Folge, dass der Verfassungsgeber sich mit den Optionen des Gesetzgebers einverstanden erklärt und dass die anderen Verfassungsgrundsätze diesen Optionen nicht im Wege stehen (vgl. Verfassungsgerichtshof, Entscheid Nr. 2004/201, Erwägungen B.7.2 bis B.8.3).

Die Feststellung, dass diese Reform den Kern der großen Gleichgewichte betrifft, die zum Gemeinschaftsfrieden beitragen, rechtfertigt es - analog zu dem, was in den anderen Bestimmungen der Verfassung vorgesehen ist, die sich auf diese großen Gleichgewichte beziehen (siehe beispielsweise Artikel 129 § 2) -, dass die Regeln über die Generalversammlung der Verwaltungstreitsachenabteilung des Staatsrates, die am selben Tag wie die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung in Kraft treten, zukünftig nur mit der besonderen Mehrheit im Sinne

von Artikel 4 letzter Absatz der Verfassung abgeändert werden können » (*Parl. Dok.*, Senat, 2011-2012, Nr. 5-1564/1, SS. 1-2).

B.6.3. Es ist im Übrigen festzustellen, dass der Bericht über den Vorschlag zur Revision von Artikel 160 der Verfassung ein gemeinsamer Bericht war, der sich ebenfalls auf den Gesetzesvorschlag « zur Abänderung der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat », auf den Vorschlag eines Sondergesetzes « zur Abänderung von Artikel 16*bis* des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen und von Artikel 5*bis* des Sondergesetzes vom 12. Januar 1989 über die Brüsseler Institutionen » und auf den Gesetzesvorschlag, aus dem das fragliche Gesetz entstanden ist, bezog.

In diesem Bericht wurde dargelegt, dass diese Vorschläge « thematisch zusammenhängen, indem sie allesamt die Randgemeinden betreffen, insbesondere die administrativen Streitsachen bezüglich dieser Gemeinden, die Ernennung ihrer Bürgermeister und das diesbezügliche Auftreten des Staatsrats » (*Parl. Dok.*, Senat, 2011-2012, Nr. 5-1563/4, S. 3).

Die « gegenseitige Abhängigkeit » zwischen diesen Gesetzesvorschlägen und dem Vorschlag zur Revision von Artikel 160 der Verfassung (ebenda) wurde hervorgehoben:

« Die Verfassung und das Gesetz sind aus der gleichen Perspektive zu lesen. Aus diesem Grund werden auch die Verfassungs- und die Gesetzesregeln am selben Tag in Kraft treten » (ebenda, S. 6).

In diesem Bericht wird ferner dargelegt, dass die Gesetzesvorschläge, darunter die Abänderung des Pazifizierungsgesetzes und die Revision von Artikel 160 der Verfassung, « in der Tat von der gleichen Absicht ausgehen » (ebenda, S. 10).

Die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates hat ihrerseits in ihrem Gutachten zu der fraglichen Bestimmung die « sehr enge Verbindung » bestätigt, die zwischen dem Gesetzesvorschlag zur Einführung eines neuen Verfahrens zur Ernennung der Bürgermeister der Randgemeinden und dem Vorschlag zur Revision von Artikel 160 der Verfassung besteht (*Parl. Dok.*, Senat, 2011-2012, Nr. 5-1565/2, S. 5).

B.6.4. Die Revision von Artikel 160 der Verfassung vom 19. Juli 2012, die am 14. Oktober 2012 in Kraft getreten ist, muss also im Zusammenhang mit dem Gesetz vom 19. Juli 2012 « zur Abänderung der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat in Bezug auf die Behandlung von Streitsachen durch die Generalversammlung der Verwaltungstreitsachenabteilung auf Antrag der in den Randgemeinden ansässigen Personen », mit dem Sondergesetz vom 19. Juli 2012 « zur Abänderung von Artikel 16*bis* des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen und von Artikel 5*bis* des

Sondergesetzes vom 12. Januar 1989 über die Brüsseler Institutionen » und mit der fraglichen Bestimmung, die ebenfalls am 14. Oktober 2012 in Kraft getreten sind, gelesen werden.

B.6.5. Durch die fragliche Bestimmung wird einer der Punkte des Institutionellen Abkommens « für die sechste Staatsreform » vom 11. Oktober 2011 konkret gestaltet (*Parl. Dok.*, Senat, 2011-2012, Nr. 5-1563/4, S. 7); in Punkt 2.4 dieses Abkommens wird im Übrigen das Verfahren beschrieben, das bei der Generalversammlung der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates eingehalten wird, wobei ausdrücklich vorgesehen ist, dass in dem Fall, dass die Generalversammlung die Verweigerung der Ernennung dementiert, der Bürgermeister endgültig ernannt wird, so dass der Entscheid somit als eine Ernennung gilt.

Dieses neue Verfahren bezweckt, den wiederholten Streitsachen im Laufe der letzten Jahre bezüglich der Verweigerungen der Ernennung von Bürgermeistern der Randgemeinden ein Ende zu setzen, indem diese Streitsachen einem auf sprachlicher Ebene paritätisch zusammengesetzten Rechtsprechungsorgan anvertraut werden.

B.6.6. In den Vorarbeiten zur Revision von Artikel 160 der Verfassung wird angeführt, dass « diese Reform den Kern der großen Gleichgewichte betrifft, die zum Gemeinschaftsfrieden beitragen » (*Parl. Dok.*, Senat, 2011-2012, Nr. 5-1564/1, S. 2).

Im gleichen Sinne wurde während der Ausarbeitung der fraglichen Bestimmung hervorgehoben, dass das neue Verfahren sich « aus der Suche nach einem notwendigen Gleichgewicht zwischen den Interessen der verschiedenen Gemeinschaften und Regionen innerhalb des belgischen Staates ergibt und bezweckt, neue Gemeinschaftskonflikte zu vermeiden » (*Parl. Dok.*, Senat, 2011-2012, Nr. 5-1565/1, S. 1).

Der Sondergesetzgeber beabsichtigte dabei, das neue Verfahren ausdrücklich auf die sechs Randgemeinden zu begrenzen:

« Die besondere Lage dieser Randgemeinden, ihre Stellung im föderalen Gleichgewicht und das Bemühen um die Wahrung oder die Gewährleistung des Gemeinschaftsfriedens rechtfertigen diese Sonderregelung » (*Parl. Dok.*, Senat, 2011-2012, Nr. 5-1563/4, S. 7).

Wie in B.1.1 dargelegt wurde, wurde das neue Verfahren in das Pazifizierungsgesetz vom 9. August 1988 eingefügt. Dieses Gesetz bezweckt allgemein, die Pazifizierung zwischen den Gemeinschaften zu gewährleisten. Dieses Ziel wird angestrebt durch die Ausarbeitung von Bestimmungen auf Ebene der Gemeindeverwaltung und der Wahlen, die so beschaffen sind, dass sie die Führung der Gemeinden mit einer besonderen Sprachenregelung erleichtern,

Gegensätze zwischen den Gemeinschaften vermeiden, eine harmonische Beteiligung der Sprachmehrheiten und -minderheiten an der Führung der Gemeinde ermöglichen und bestimmten Sorgen von Sprachminderheiten entgegenkommen (siehe Entscheid Nr. 18/90 vom 23. Mai 1990, B.9.1-B.9.2, und Entscheid Nr. 35/2003 vom 25. März 2003, B.13.3).

Die Abänderung von Artikel 16*bis* des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen und von Artikel 5*bis* des Sondergesetzes vom 12. Januar 1989 über die Brüsseler Institutionen durch eine « Anpassung » am 14. Oktober 2012 der Stillhalteklausele in diesen Bestimmungen (*Parl. Dok.*, Senat, 2011-2012, Nr. 5-1563/4, S. 10) bestätigt im Übrigen, dass das Sonderverfahren zur Ernennung der Bürgermeister in den sechs Randgemeinden - einschließlich der Zuständigkeit der Generalversammlung der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates für Streitsachen bezüglich der Verweigerung einer Ernennung - als eine « Garantie » zugunsten der Französischsprachigen in den Randgemeinden verstanden wurde. In den Vorarbeiten zu der fraglichen Bestimmung wird auch erklärt, dass das neue Ernennungsverfahren « eine Garantie im Sinne von Artikel 16*bis* des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen bietet » (*Parl. Dok.*, Senat, 2011-2012, Nr. 5-1565/1, S. 2; siehe auch *Parl. Dok.*, Senat, 2011-2012, Nr. 5-1563/4, S. 30).

B.7.1. Der Gerichtshof ist nicht befugt, über einen Behandlungsunterschied oder eine Einschränkung eines Grundrechts zu urteilen, der beziehungsweise die sich aus einer durch den Verfassungsgeber selbst getroffenen Entscheidung ergibt.

Obwohl diese Entscheidung grundsätzlich aus dem Text der Verfassung ersichtlich sein muss, können die Vorarbeiten dazu im vorliegenden Fall ausreichen, um eine Verdeutlichung dieser Entscheidung zu erhalten, da aus der vorerwähnten Erläuterung unumstößlich und ohne dass dem widersprochen wurde, hervorgeht, dass dem Verfassungsgeber nicht nur die Bestimmungen bezüglich der Generalversammlung der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates bekannt waren, die am selben Tag wie die Revision von Artikel 160 der Verfassung in Kraft getreten sind, sondern gleichzeitig die sich daraus ergebenden Optionen übernommen hat.

B.7.2. Diese Feststellung beinhaltet jedoch nicht, dass die fragliche Bestimmung insgesamt der Prüfungsbefugnis des Gerichtshofes entgehen würde. Aus der im letzten Absatz von Artikel 160 der Verfassung enthaltenen Verweisung geht nämlich hervor, dass der Verfassungsgeber sich nur mit den Optionen des Gesetzgebers bezüglich der « Regeln über die Generalversammlung der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates » einverstanden erklärt; diese Regeln betreffen, wie in den in B.6.2 zitierten Vorarbeiten dargelegt wurde, sowohl

die neuen Zuständigkeiten als auch die Beratungsweisen der Generalversammlung der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates.

Insofern die Befugnis des Gerichtshofes dadurch eingeschränkt wird, ist die Entscheidung des Verfassungsgebers einschränkend auszulegen. Der Gerichtshof muss daher prüfen, ob die Vorabentscheidungsfrage Bestimmungen betrifft, deren Optionen der Verfassungsgeber übernommen hat.

B.8. Das durch die fragliche Bestimmung eingeführte Verfahren bezieht sich auf die Ernennung der Bürgermeister in den sechs Randgemeinden.

Ebenso wie in den anderen Gemeinden des niederländischen Sprachgebiets wird ein Kandidat für die Ernennung zum Bürgermeister durch die Gemeinderatsmitglieder vorgeschlagen. Gemäß dem neuen Verfahren wird diese Vorschlagsurkunde in den Randgemeinden durch eine Abstimmung des Gemeinderats bestätigt. Ab dieser Abstimmung trägt der Bürgermeisterkandidat den Titel «designierter Bürgermeister» und übt er alle dem Bürgermeister zugewiesenen Funktionen aus (Artikel 13*bis* § 1 des Neuen Gemeindegesetzes).

Ab Erhalt der durch den Gemeinderat bestätigten Vorschlagsurkunde verfügt die Flämische Regierung über eine Frist von sechzig Tagen, um den designierten Bürgermeister gegebenenfalls zu ernennen (Artikel 13*bis* § 2). Wenn die Flämische Regierung zur Ernennung übergeht oder binnen der vorerwähnten Frist keinen Beschluss notifiziert, ist der designierte Bürgermeister endgültig ernannt (Artikel 13*bis* § 3). Wenn die Flämische Regierung hingegen die Ernennung verweigert, notifiziert sie dem designierten Bürgermeister, dem Gouverneur und dem beigeordneten Gouverneur der Provinz Flämisch-Brabant, dem Gemeindesekretär der betroffenen Gemeinde und der Generalversammlung der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates den Verweigerungsbeschluss (Artikel 13*bis* § 4).

Anschließend verfügt der designierte Bürgermeister über eine Frist von dreißig Tagen, um bei der Generalversammlung der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates einen Schriftsatz zu hinterlegen. Die Eintragung in die allgemeine Liste des Staatsrates findet zum Zeitpunkt der Einreichung dieses Schriftsatzes statt. Die Generalversammlung muss binnen neunzig Tagen nach Einreichung des Schriftsatzes befinden, nachdem die Parteien ihren Standpunkt dargelegt haben. Zwei Auditoren, die unterschiedlichen Sprachrollen angehören, erstellen gemeinsam einen Bericht und geben bei der öffentlichen Sitzung am Ende der Verhandlung jeweils ihre Stellungnahme ab. Den Vorsitz über die Generalversammlung führt abwechselnd der Erste Präsident und der Präsident in der Reihenfolge der Eintragung in die

Liste. Bei Stimmengleichheit ist die Stimme desjenigen ausschlaggebend, der den Vorsitz über die Generalversammlung führt (Artikel 13*bis* § 5).

Bestätigt die Generalversammlung der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates den Beschluss zur Verweigerung der Ernennung oder unterlässt es der designierte Bürgermeister, fristgerecht einen Schriftsatz zu hinterlegen, erlangt die Verweigerung der Ernennung Endgültigkeit. Der Gemeinderat verfügt dann über eine Frist von dreißig Tagen, um durch eine Abstimmung eine neue Vorschlagsurkunde zu bestätigen (Artikel 13*bis* § 6). Dementiert die Generalversammlung der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates den Beschluss zur Verweigerung der Ernennung, bringt ihr Entscheid die endgültige Ernennung des designierten Bürgermeisters mit sich (Artikel 13*bis* § 7).

B.9. Artikel 4 der Verfassung bestimmt:

« Belgien umfasst vier Sprachgebiete: das deutsche Sprachgebiet, das französische Sprachgebiet, das niederländische Sprachgebiet und das zweisprachige Gebiet Brüssel-Hauptstadt.

Jede Gemeinde des Königreichs gehört einem dieser Sprachgebiete an.

Die Grenzen der vier Sprachgebiete können nur durch ein mit Stimmenmehrheit in jeder Sprachgruppe einer jeden Kammer angenommenes Gesetz abgeändert oder berichtigt werden, vorausgesetzt, dass die Mehrheit der Mitglieder jeder Gruppe versammelt ist, und insofern die Gesamtzahl der Jastimmen aus beiden Sprachgruppen zwei Drittel der abgegebenen Stimmen erreicht ».

B.10.1. Die erste Vorabentscheidungsfrage bezieht sich auf die fragliche Bestimmung, insofern sie bezweckt, dass ein Entscheid der Generalversammlung der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates, mit dem ein Beschluss zur Verweigerung der Ernennung dementiert wird, zur endgültigen Ernennung des Bürgermeisters in der Randgemeinde führt (Artikel 13*bis* § 7 des Neuen Gemeindegesetzes).

B.10.2. Die Wirkung, die mit dem Entscheid verbunden ist, durch den die Generalversammlung der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates einen Beschluss zur Verweigerung der Ernennung eines Bürgermeisters einer Randgemeinde dementiert, gehört eindeutig zu den « Regeln über die Generalversammlung der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates » im Sinne von Artikel 160 letzter Absatz der Verfassung.

Die Entstehungsgeschichte der fraglichen Bestimmung zeigt hinlänglich, dass der Umstand, dass der Entscheid der Generalversammlung eine endgültige Ernennung zur Folge hat, ein Element ist, das inhärent mit der neuen Befugnis verbunden ist, die der Generalversammlung der

Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates anvertraut wird, um effektiv den wiederholten Streitsachen bezüglich der Verweigerungen der Ernennung von Bürgermeistern der Randgemeinden ein Ende zu setzen.

Da der Verfassungsgeber ausdrücklich der Auffassung war, dass die anderen Verfassungsgrundsätze nicht dagegen sprechen, dass die Generalversammlung der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates dazu ermächtigt wird, über eine Verweigerung der Ernennung eines Bürgermeisters in den Randgemeinden zu befinden, kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Erteilung dieser Befugnis und deren Folgen im Widerspruch zu den angeführten Verfassungsbestimmungen stehen würden.

Angesichts dessen, dass die fragliche Bestimmung in diesem Punkt auf einer Entscheidung des Verfassungsgebers beruht, obliegt es dem Gerichtshof nicht, diese Bestimmung anhand der Verfassung zu prüfen.

B.11. Die erste Vorabentscheidungsfrage bedarf keiner Antwort.

In Bezug auf die zweite Vorabentscheidungsfrage

B.12. Die zweite Vorabentscheidungsfrage in den Rechtssachen Nrn. 5640 und 5641 zielt darauf ab, vom Gerichtshof zu vernehmen, ob der in B.1.2 zitierte Artikel 7 des Sondergesetzes vom 19. Juli 2012 mit den Artikeln 4, 10 und 11 der Verfassung vereinbar sei, « insofern diese Bestimmung dahingehend ausgelegt werden soll, dass bei der Nichternennung eines Bürgermeisters in einer der Randgemeinden nicht das Verhalten des Kandidaten während des Zeitraums vor dem Inkrafttreten dieses Sondergesetzes berücksichtigt werden kann, auch wenn dieses Verhalten noch immer aktuell und relevant ist, wenn ausdrücklich daran festgehalten wird, während für die Ernennung von Bürgermeistern außerhalb der Randgemeinden wohl ihr Verhalten vor demselben Zeitpunkt berücksichtigt werden kann ».

B.13.1. Der fragliche Artikel 7 stellt eine Übergangsbestimmung dar, aufgrund deren das bloße Vorliegen eines vor Inkrafttreten des Sondergesetzes getroffenen Verweigerungsbeschlusses nicht geltend gemacht werden kann, um die Verweigerung der Ernennung eines designierten Bürgermeisters gemäß dem in B.8 beschriebenen Verfahren zu rechtfertigen.

In den Vorarbeiten zu dieser Bestimmung heißt es:

« Entsprechend der materiellen und formellen Begründungspflicht muss eine Verweigerung der Ernennung ordentlich mit Gründen versehen werden. Dies bedeutet insbesondere, dass das bloße Vorliegen der Verweigerung einer Ernennung vor dem Inkrafttreten dieses Sondergesetzentwurfs nicht geltend gemacht werden kann. Dieses Prinzip ist Gegenstand einer Übergangsbestimmung. Diese Übergangsbestimmung betrifft nur die Verweigerung von Ernennungen vor dem Inkrafttreten dieses Sondergesetzes » (*Parl. Dok.*, Senat, 2011-2012, Nr. 5-1565/1, S. 3; siehe auch *Parl. Dok.*, Senat, 2011-2012, Nr. 5-1563/4, S. 9).

B.13.2. Die Bestimmung, die die Ermessensfreiheit der ernennenden Behörde einschränkt, regelt nicht « die neuen Zuständigkeiten und Beratungsweisen der Generalversammlung der Verwaltungstreitsachenabteilung des Staatsrates » und beruht also nicht auf einer Entscheidung des Verfassungsgebers. Es obliegt somit dem Gerichtshof, diese Bestimmung anhand der Verfassung zu prüfen.

B.14. Es ist in der Regel Sache des vorlegenden Richters, die Bestimmungen, die er anwendet, auszulegen, vorbehaltlich einer offensichtlich falschen Lesart der fraglichen Bestimmung.

Aus den vorerwähnten Vorarbeiten geht hervor, dass die fragliche Übergangsbestimmung « nur die Verweigerung von Ernennungen vor dem Inkrafttreten dieses Sondergesetzes » betrifft (*Parl. Dok.*, Senat, 2011-2012, Nr. 5-1565/1, S. 3), so dass « das bloße Vorliegen eines Verweigerungsbeschlusses » nicht ausreichen kann, um an sich allein die Verweigerung der Ernennung eines designierten Bürgermeisters zu rechtfertigen.

Insofern die Vorabentscheidungsfrage aus der fraglichen Bestimmung ableitet, dass bei der Verweigerung einer Ernennung nicht das Verhalten des Kandidaten während des Zeitraums vor dem Inkrafttreten des Sondergesetzes berücksichtigt werden kann, auch wenn das dieser Verweigerung zugrunde liegende Verhalten des Kandidaten noch immer aktuell und relevant ist, wenn ausdrücklich daran festgehalten wird, geht sie jedoch - wie der Ministerrat übrigens nachdrücklich bestätigt - von einer falschen Lesart dieser Bestimmung aus.

B.15. Die zweite Vorabentscheidungsfrage bedarf keiner Antwort.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Die Vorabentscheidungsfragen bedürfen keiner Antwort.

Verkündet in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, in der öffentlichen Sitzung vom 3. April 2014.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) F. Meersschant

(gez.) M. Bossuyt