

Geschäftsverzeichnisnr. 1261
Urteil Nr. 27/98 vom 10. März 1998

URTEIL

In Sachen: Klage auf einstweilige Aufhebung der Artikel 24/26 § 3 Absatz 2 und 24/34 § 2 des Gesetzes vom 27. Dezember 1973 bezüglich des Statuts des Personals des einsatzfähigen Korps der Gendarmerie, so wie eingefügt bzw. abgeändert durch die Artikel 2 und 3 des Gesetzes vom 16. Juli 1997 zur Abänderung des vorgenannten Gesetzes, erhoben von der «Syndicale Fédération van de Belgische Rijkswacht » und anderen.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden L. De Grève und M. Melchior, und den Richtern H. Boel, L. François, J. Delruelle, R. Henneuse und M. Bossuyt, unter Assistenz des Kanzlers L. Potoms, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden L. De Grève,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. *Gegenstand der Klage*

Mit einer Klageschrift, die dem Hof mit am 22. Dezember 1997 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 23. Dezember 1997 in der Kanzlei eingegangen ist, wurde Klage auf einstweilige Aufhebung der Artikel 2 und 3 des Gesetzes vom 16. Juli 1997 zur Abänderung des Gesetzes vom 27. Dezember 1973 bezüglich des Statuts des Personals des einsatzfähigen Korps der Gendarmerie (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 24. Juli 1997) erhoben von der «Syndicale Federatie van de Belgische Rijkswacht », mit Vereinigungssitz in 1150 Brüssel, Watermaalsesteenweg 106, J. Schonkeren, wohnhaft in 3670 Meeuwen-Guitrode, Heidestraat 28, F. Maes, wohnhaft in 2520 Ranst, Schawijkstraat 80, M. Dentant, wohnhaft in 7912 Frasnes-lez-Anvaing, rue du Beau Site 10, und D. Delpierre, wohnhaft in 6110 Montigny-le-Tilleul, rue de Gozée 681.

Mit derselben Klageschrift beantragen die klagenden Parteien ebenfalls die Nichtigkeitsklärung desselben Gesetzes.

II. *Verfahren*

Durch Anordnung vom 23. Dezember 1997 hat der amtierende Vorsitzende gemäß den Artikeln 58 und 59 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof die Richter der Besetzung bestimmt.

Die referierenden Richter haben Artikel 71 bzw. 72 des organisierenden Gesetzes im vorliegenden Fall nicht für anwendbar erachtet.

Durch Anordnung vom 28. Januar 1998 hat der Hof den Sitzungstermin auf den 18. Februar 1998 anberaumt.

Diese Anordnung wurde den in Artikel 76 des organisierenden Gesetzes genannten Behörden sowie den klagenden Parteien und dessen Rechtsanwalt mit am 29. Januar 1998 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 18. Februar 1998

- erschienen

. RA W. Willems *loco* RA W. Daem, in Brüssel zugelassen, für die klagenden Parteien,

. Oberst F. Koekelberg und Leutnant J. Stevens, für den Ministerrat,

- haben die referierenden Richter M. Bossuyt und R. Henneuse Bericht erstattet,
- wurden die vorgenannten Parteien angehört,
- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Das Verfahren wurde gemäß den Artikeln 62 ff. des organisierenden Gesetzes, die sich auf den Sprachengebrauch vor dem Hof beziehen, geführt.

III. *Die angefochtenen Bestimmungen*

Artikel 2 des Gesetzes vom 16. Juli 1997 zur Abänderung des Gesetzes vom 27. Dezember 1973 bezüglich des Statuts des Personals des einsatzfähigen Korps der Gendarmerie lautet:

« Artikel 24/26 § 3 Absatz 2 des Gesetzes vom 27. Dezember 1973 bezüglich des Statuts des Personals des einsatzfähigen Korps der Gendarmerie, eingefügt durch das Gesetz vom 24. Juli 1992 und abgeändert durch das Gesetz vom 3. April 1997, wird durch folgende Bestimmung ersetzt:

' Der Kommandant einer Einheit, der von dem auf Befehl des Innenministers handelnden Gendarmeriekommandanten befaßt wird, läßt eine Voruntersuchung durchführen. Der Bericht der Voruntersuchung wird dem Gendarmeriekommandanten übermittelt, der ihn mit seiner Stellungnahme dem Innenminister zur Kenntnis bringt; dieser informiert gegebenenfalls den Justizminister oder den Bürgermeister. Ungeachtet der vorgeschlagenen Disziplinarstrafe kann der Innenminister sodann aus eigener Initiative oder auf Ersuchen des Justizministers oder des Bürgermeisters den Gendarmeriekommandanten anweisen, vom Kommandanten der Einheit einen Vorbericht im Hinblick auf die Befassung des Untersuchungsrates durch den Korpskommandanten erstellen lassen. In diesem Fall übermittelt der Untersuchungsrat ungeachtet des Inhaltes dem Gendarmeriekommandanten seine Stellungnahme. Letzterer legt sie dem Innenminister zwecks Entscheidung vor. Unbeschadet des Artikels 24/24 § 2 kann der Innenminister eine der in Artikel 24/13 § 1 vorgesehenen Strafen auferlegen. Seine Entscheidung wird gegebenenfalls dem Justizminister oder dem Bürgermeister zur Kenntnis gebracht. ' »

Artikel 3 desselben Gesetzes lautet:

« Artikel 24/34 § 2 desselben Gesetzes, eingefügt durch das Gesetz vom 24. Juli 1992, wird durch einen dritten Absatz ergänzt, der wie folgt lautet:

' Im Falle der Anwendung des in Artikel 24/26 § 3 vorgesehenen Verfahrens ist die einstimmige Stellungnahme des Untersuchungsrates zu der Einstufung der in Nr. 2 angeführten Fakten bindend für die Obrigkeit, die zur Auferlegung der Strafe befugt ist. ' »

IV. *In rechtlicher Beziehung*

- A -

Klageschrift

In bezug auf die Zulässigkeit

A.1.1. Die « Syndicale Federatie van de Belgische Rijkswacht », eine faktische Vereinigung, die durch königlichen Erlaß vom 22. Juli 1983 in Anwendung von Artikel 16 § 2 des Gesetzes vom 14. Januar 1975 als Berufsverband und in Anwendung des Gesetzes vom 11. Juli 1978 als Gewerkschaftsorganisation anerkannt worden sei, weise in dieser Eigenschaft das Interesse auf, um die Artikel 2 und 3 des Gesetzes vom 16. Juli 1997 anzufechten, die sich direkt und nachteilig auf die Interessen ihrer Mitglieder auswirken könnten. Mit diesem Gesetz werde nämlich eine wichtige Änderung in der Disziplinarordnung der Gendarmerie vorgenommen, die im Falle ihrer Anwendung eine erhebliche Erschwerung des Verfahrens zur Folge habe.

A.1.2. In ihrer Eigenschaft als Gendarmen wiesen die individuellen Kläger das erforderliche Interesse auf, um die Nichtigerklärung der Gesetzesbestimmungen zu fordern, die das Statut des aktiven Kadern des einsatzfähigen Korps der Gendarmerie regelten.

Die angefochtenen Bestimmungen änderten nämlich dieses Statut ab und seien gleichzeitig so beschaffen, daß sie sich direkt und nachteilig auf die Interessen der Kläger auswirken könnten, indem ein neues und schwerfälligeres Disziplinarverfahren unter bestimmten Umständen eingeführt werde.

Die Klagegründe

A.2.1. Der erste Klagegrund führt einen Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung an.

A.2.2. Die Änderung des Disziplinarverfahrens, die durch das Gesetz vom 16. Juli 1997 eingeführt werde, verstoße zunächst gegen den Verfassungsgrundsatz der Gleichheit durch die Diskriminierung, die zwischen dem Personal der Gendarmerie und demjenigen der Gerichtspolizei bei der Staatsanwaltschaft eingeführt werde.

Gegenüber der Gendarmerie habe der Innenminister künftig die Möglichkeit, selbst über die Strafen zu urteilen, die in Disziplinarangelegenheiten, die er dem Korpskommandanten zur Kenntnis bringe, aufzuerlegen seien. Unter dem früheren Disziplinarstatut der Gendarmerie habe der Minister nur eine Anordnungsbefugnis im Hinblick auf die Einleitung eines Disziplinarverfahrens besessen und sei die Entscheidung über die Einleitung einer disziplinarrechtlichen Verfolgung der Beurteilung der Hierarchie der Gendarmerie überlassen worden. Eine vergleichbare Situation bestehe immer noch für die Gerichtspolizei bei der Staatsanwaltschaft, wo der Justizminister nicht befugt sei, über die weitere Behandlung der Verfolgungen zu urteilen.

A.2.3. Die Annahme der angefochtenen Bestimmungen sei eine Folge des Berichtes des parlamentarischen Untersuchungsausschusses Dutroux-Nihoul. Laut den Vorarbeiten müsse das Gesetz vom 16. Juli 1997 es dem Minister ermöglichen, selbst Disziplinarstrafen aufzuerlegen und hierfür die politische Verantwortung zu übernehmen, und wolle der Gesetzgeber vermeiden, daß die Korpsleiter der Gendarmerie in heikle Situationen gelangten.

Diese Begründungen könnten jedoch nicht in vernünftiger Weise den Unterschied rechtfertigen, der in Disziplinarangelegenheiten zwischen der Gendarmerie und der Gerichtspolizei bei der Staatsanwaltschaft eingeführt werde.

A.2.4. Aus dem Bericht des Dutroux-Ausschusses gehe hervor, daß alle Polizeidienste des Landes mit den gleichen Problemen zu kämpfen hätten. Leitfadens des Gesetzes vom 24. Juli 1992 zur Abänderung gewisser Bestimmungen über das Statut des Personals des aktiven Kadern der Gendarmerie sei die Annäherung des Disziplinarstatuts der Gendarmerie und der anderen Polizeidienste gewesen.

Neue Änderungen des Disziplinarstatuts müßten auf die Verwirklichung einer größeren Einheitlichkeit

zwischen der Gendarmerie und der Gerichtspolizei bei der Staatsanwaltschaft ausgerichtet sein angesichts der Gleichartigkeit ihrer Aufgaben, und sie dürften nicht auf die Schaffung neuer Unterschiede ausgerichtet sein, so wie es durch die angefochtenen Bestimmungen geschehe.

A.2.5. Das Gesetz vom 16. Juli 1997 verstoße ebenfalls gegen den Gleichheitsgrundsatz, insofern es in bezug auf das Disziplinarverfahren einen Unterschied einführe je nach der Art und Weise, in der die Disziplinarfakten der zur Bestrafung befugten Behörde zur Kenntnis gebracht würden.

Die frühere Disziplinalgesetzgebung sei auf alle Personalmitglieder der Gendarmerie anwendbar gewesen, ungeachtet der Art und Weise, in der die Fakten der zur Bestrafung befugten Behörde zur Kenntnis gebracht worden seien. Das neue Disziplinarverfahren führe jedoch eine Ausnahmeregelung ein für die Fakten, die der Minister dem Gendarmeriekommandanten und über diesen dem Kommandanten der Einheit zur Kenntnis bringe. Wie nachstehend dargelegt werde, könne für diesen Unterschied keinerlei vernünftige Rechtfertigung angeführt werden.

A.2.6. Als Begründung für dieses Ausnahmeverfahren habe der Minister während der Vorarbeiten auf die schwierige Situation verwiesen, in die Kommandanten geraten könnten, wenn sie über Disziplinarstrafen für Untergebene zu entscheiden hätten.

Er füge hinzu, daß das neue Verfahren nicht so sehr für schwere Disziplinarakten entwickelt worden sei, sondern vielmehr für die von der öffentlichen Meinung und den Medien als wichtig empfundenen Akten. Eine solche Begründung könne jedoch nicht die Einführung einer vollständig abweichenden Ausnahmeregelung rechtfertigen.

In diesem Ausnahmeverfahren würden die betroffenen Personalmitglieder ihrem natürlichen Richter, nämlich dem Kommandanten der Einheit und dem Korpskommandanten, entzogen. Diese würden nämlich verpflichtet, ungeachtet des Ergebnisses der Voruntersuchung die Disziplinarakte beim Untersuchungsrat anhängig zu machen. Von einer Beurteilungsbefugnis über die Einleitung oder Nichteinleitung eines Disziplinarverfahrens sei dabei nicht mehr die Rede.

Ausschließlich wegen der gewissen Aufmerksamkeit der Medien für die Fakten, die möglicherweise bereits die Ehre und den guten Ruf der Betroffenen gefährde, müsse man ein langes Verfahren durchlaufen, selbst wenn sich nach einer ersten Untersuchung bereits deutlich herausstellen sollte, daß keine disziplinarrechtlich strafbaren Handlungen begangen worden seien oder daß solche Handlungen verjährt seien. Der Schaden, den dieses Verfahren den Betroffenen zufügen könne, stehe nicht im Verhältnis zum etwaigen Nutzen dieses Verfahrens.

A.2.7. Die Ausnahmeregelung gehe jedoch noch weiter, da die zuständigen Behörden selbst nicht mehr über ihre normale Befugnis verfügten, selbst leichtere Strafen aufzuerlegen wie eine Verwarnung oder eine Rüge durch einen Einheitskommandanten und zusätzlich die Einbehaltung des Lohns durch den Korpskommandanten.

Außerdem könne man sich fragen, inwiefern Artikel 24/25 mit diesem Verfahren vereinbar sei. Gemäß diesem Artikel könne der Gendarmeriekommandant eine Rüge oder eine Verwarnung für nichtig erklären, wenn er beispielsweise der Auffassung sei, daß die Fakten unter den gegebenen Umständen keine Disziplinarverletzung darstellten. Es sei nur schwer vorstellbar, daß ein Gendarmeriekommandant gegen eine Entscheidung des Ministers vorgehen würde, insofern dies möglich sei. Auch dies erschwere die Unverhältnismäßigkeit zwischen der Zielsetzung und dem angewandten Mittel.

A.2.8. Schließlich weiche dieses Ausnahmeverfahren auch in bezug auf die Zuständigkeit des Untersuchungsrates vom normalen Verfahren ab. Gemäß Artikel 24/34 § 2 des Gesetzes vom 27. Dezember 1973 bezüglich des Statuts des einsatzfähigen Korps der Gendarmerie sei die zur Auferlegung der Strafe befugte Behörde lediglich in bezug auf die Darlegung des Sachverhalts und die eventuelle Beschuldigung des betreffenden Personalmitglieds hierfür durch die Stellungnahme des Untersuchungsrates gebunden.

Das angefochtene Gesetz füge jedoch in Artikel 3 diesem Paragraphen einen dritten Absatz hinzu, wodurch der Minister bei der Entscheidungsfindung ebenfalls in bezug auf die Einstufung der Fakten gebunden sein würde, wenn die Stellungnahme des Untersuchungsrates einstimmig ausfalle. Den Vorarbeiten sei zu entnehmen, daß der Zweck darin bestehe, den Minister soweit wie möglich davon abzuhalten, eine Entscheidung unter dem Druck der öffentlichen Meinung zu treffen. Um dies zu vermeiden, werde er verpflichtet, der Entscheidung des

Untersuchungsrates zu folgen, der mehrheitlich aus Gendarmerieoffizieren und Vertretern der Gendarmeriegewerkschaften bestehe. Und dies, obwohl der gesamte Zweck des Ausnahmeverfahrens gerade darin bestanden habe, die Gendarmerie aus diesen heiklen Fällen herauszuhalten und es dem Minister zu ermöglichen, seine volle Verantwortung als Disziplinarbehörde zu übernehmen.

A.2.9. Aus diesen gesamten Erwägungen könne man nur schlußfolgern, daß die angewandten Mittel den Zweck verfehlten. Das in den Artikeln 2 und 3 des Gesetzes vom 16. Juli 1997 vorgesehene Ausnahmeverfahren verstoße gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und somit gegen den Verfassungsgrundsatz der Gleichheit.

A.3. Der zweite Klagegrund führt einen Verstoß gegen Artikel 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention an.

In dem früheren Disziplinarverfahren, das auf Initiative des Innenministers in die Wege geleitet worden sei, seien die Verteidigungsrechte durch die Artikel 24/27 und 24/28 gewährleistet gewesen, auf die der vormalige Artikel 24/26 § 3 Absatz 2 des Gesetzes vom 27. Dezember 1973 ausdrücklich verwiesen habe.

In der neuen Fassung von Artikel 24/26 § 3 Absatz 2 fehle diese Verweisung auf die Verteidigungsrechte. Dieses Gesetz schaffe somit zumindest eine Ungenauigkeit über den Inhalt und die Anwendbarkeit der Verteidigungsrechte im neuen Verfahren. Aus diesen Gründen verstoße Artikel 2 des Gesetzes vom 16. Juli 1997 gegen die Verfassungsregeln der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Die Klage auf einstweilige Aufhebung

A.4.1. Die angeführten Klagegründe seien als ernsthaft im Sinne von Artikel 20 Nr. 1 des Sondergesetzes über den Schiedshof anzusehen.

A.4.2. Was den schwer wiedergutzumachenden ernsthaften Nachteil betreffe, werde aus den Vorarbeiten deutlich, daß der Zweck darin bestehe, dieses neue Verfahren so schnell wie möglich anzuwenden; dies ergebe sich ebenfalls aus Artikel 4 des Gesetzes, der ein Inkrafttreten des Gesetzes am Tag seiner Veröffentlichung im *Belgischen Staatsblatt* vorsehe.

Die Kläger beschreiben den möglichen Schaden wie folgt:

« Im Lichte dieser besonderen Grundlage des Gesetzes wird die Einleitung dieses Ausnahmeverfahrens somit einige wichtige Folgen mit sich bringen. Die Einleitung dieses Ausnahmeverfahrens gegen ein Mitglied der Gendarmerie wird es sozusagen brandmarken. Die Medien werden wahrscheinlich gierig darauf eingehen und das berufliche, jedoch auch das Privatleben des Betroffenen 'bis ins kleinste' ausleuchten. Die emotionale Wut des Volkes, die die Affäre Dutroux ausgelöst hat, ist noch immer auf der Suche nach Schuldigen, nach Namen, auf die ein Gesicht gesetzt werden kann. Der Minister kann somit verleitet werden, exemplarische Strafen aufzuerlegen, die nicht im Verhältnis zu dem Verstoß stehen. Selbst wenn sich im nachhinein herausstellen sollte, daß eine leichte Disziplinarmaßnahme tatsächlich ausreichen kann oder daß die disziplinarischen Fakten keinesfalls stattgefunden haben, bleibt das betreffende Personalmitglied gebrandmarkt.

Im Fall einer späteren Nichtigerklärung des Gesetzes ist es schwierig oder sogar unmöglich, den Schaden wiedergutzumachen. Der Betroffene hat dann bereits lange Zeit am Pranger der Medien verbringen müssen. Die sofortige Ausführung des im angefochtenen Gesetz vorgesehenen Verfahrens wird den betreffenden Personen einen erheblichen, schwer wiedergutzumachenden Schaden zufügen. »

- B -

B.1. Laut Artikel 20 Nr. 1 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof sind

zwei Grundbedingungen zu erfüllen, damit auf einstweilige Aufhebung erkannt werden kann:

- Die vorgebrachten Klagegründe müssen ernsthaft sein.

- Die unmittelbare Durchführung der angefochtenen Maßnahme muß die Gefahr eines schwerlich wiedergutzumachenden, ernsthaften Nachteils in sich bergen.

Da die beiden Bedingungen kumulativ sind, führt die Feststellung der Nichterfüllung einer dieser Bedingungen zur Zurückweisung der Klage auf einstweilige Aufhebung.

B.2.1. Insofern die «Syndicale Federatie van de Belgische Rijkswacht» einen Nachteil anführt, kann dieser nicht als ein schwer wiedergutzumachender Nachteil im Sinne von Artikel 20 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 angesehen werden. Ohne daß nach dem heutigen Stand des Verfahrens untersucht werden muß, ob die Klage der «Syndicale Federatie van de Belgische Rijkswacht» zulässig ist oder nicht, stellt der Hof fest, daß der Nachteil, den diese Vereinigung erleiden kann, ein rein moralischer Nachteil ist, der sich aus der Annahme oder Anwendung von Gesetzesbestimmungen, die die Interessen ihrer Mitglieder beeinträchtigen können, ergibt. Ein solcher Nachteil verschwindet mit der etwaigen Nichtigerklärung der angefochtenen Bestimmungen und ist daher nicht schwer wiedergutzumachen.

B.2.2. Was die individuellen Kläger betrifft, bemerkt der Hof, daß der von ihnen angeführte Nachteil, der sich aus der Anwendung der angefochtenen Bestimmungen ergeben würde, im Rahmen einer Angelegenheit zu sehen ist, die großes Aufsehen erregt hat.

Die angefochtenen Bestimmungen verleihen dem Innenminister zusätzliche Befugnisse, um Personalmitgliedern des einsatzfähigen Korps der Gendarmerie Disziplinarstrafen aufzuerlegen. Der angeführte Nachteil wird jedoch nicht auf die Entscheidung des Ministers an sich und deren nachteilige Folgen für den Betroffenen zurückgeführt, sondern auf den Umstand, daß die Entscheidung des Ministers in der Presse bekanntgemacht würde und daß die Betroffenen im Falle einer etwaigen Nichtigerklärung der angefochtenen Bestimmungen zu Unrecht «lange Zeit am Pranger der Medien verbringen müssen».

B.2.3. Keiner der Kläger führt in irgendeiner Weise an, von der obenerwähnten Angelegenheit

betroffen zu sein. Sie weisen also nicht nach, daß die unmittelbare Anwendung der angefochtenen Bestimmungen ihnen einen schwer wiedergutzumachenden, ernsthaften Nachteil zuzufügen droht.

B.3. Da die zweite Bedingung, die in Artikel 20 Nr. 1 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 vorgesehen ist, nicht erfüllt ist, muß der Hof nicht prüfen, ob die zur Untermauerung der Klage auf einstweilige Aufhebung angeführten Klagegründe ernsthaft sind.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

weist die Klage auf einstweilige Aufhebung zurück.

Verkündet in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 10. März 1998.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) L. Potoms

(gez.) L. De Grève