

Geschäftsverzeichnissnr. 2112
Urteil Nr. 99/2002 vom 19. Juni 2002

URTEILSAUSZUG

In Sachen: Präjudizielle Frage in bezug auf Artikel 6 des Dekrets der Flämischen Region vom 24. Juli 1991 « zur Regelung - für die Flämische Region - der Verwaltungsaufsicht über die Handlungen in bezug auf Disziplinar- und gewisse Ordnungsmaßnahmen gegen das Gemeindepersonal im Sinne des neuen Gemeindegesetzes », gestellt vom Staatsrat.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden A. Arts und M. Melchior, und den Richtern L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Moerman und E. Derycke, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden A. Arts,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. *Gegenstand der präjudiziellen Frage*

In seinem Urteil Nr. 91.341 vom 5. Dezember 2000 in Sachen L. Coen gegen die Stadt Mecheln, dessen Ausfertigung am 9. Januar 2001 in der Kanzlei des Schiedshofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende präjudizielle Frage gestellt:

« Verstößt Artikel 6 des Dekrets vom 24. Juli 1991 zur Regelung - für die Flämische Region - der Verwaltungsaufsicht über die Handlungen in bezug auf Disziplinar- und gewisse Ordnungsmaßnahmen gegen das Gemeindepersonal im Sinne des neuen Gemeindegesetzes gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, indem er bestimmt, daß, wenn die Rechtsmittelinstanz ihre Entscheidung nicht fristgerecht trifft und übermittelt, der Beschluß der Disziplinarbehörde als genehmigt gilt, und indem er somit dem Rechtsmitteleinleger die in Kapitel IV des Dekrets vorgesehenen Garantien versagt, die im Falle einer ausdrücklichen Genehmigung anwendbar sind? »

(...)

IV. *In rechtlicher Beziehung*

(...)

B.1. Die präjudizielle Frage bezieht sich auf Artikel 6 des Dekrets der Flämischen Region vom 24. Juli 1991 « zur Regelung - für die Flämische Region - der Verwaltungsaufsicht über die Handlungen in bezug auf Disziplinar- und gewisse Ordnungsmaßnahmen gegen das Gemeindepersonal im Sinne des neuen Gemeindegesetzes ».

Diese Bestimmung lautet:

« Die Rechtsmittelinstanz muß über das Rechtsmittel befinden und die Entscheidung - Genehmigung oder Ablehnung des Beschlusses der Disziplinarbehörde - mittels Einschreibebriefes innerhalb einer Frist von sechzig Tagen ab Erhalt des Rechtsmittels an die betreffenden Parteien schicken. Bei Nichteinhaltung dieser Frist gilt der Beschluß der Disziplinarbehörde als genehmigt. »

B.2.1. Der Staatsrat fragt den Hof, ob diese Bestimmung gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung dadurch verstoße, daß aufgrund dieser Bestimmung der Beschluß der Disziplinarbehörde als genehmigt gelte, wenn die Rechtsmittelinstanz ihren Beschluß nicht

fristgerecht treffe und übermittele, und daß somit dem Rechtsmittel einleger die in Kapitel IV des Dekrets vorgesehenen Garantien versagt bleiben würden, die im Falle einer ausdrücklichen Genehmigung anwendbar seien.

Aus der Begründung des Verweisungsbeschlusses geht hervor, daß der Verweisungsrichter von der Überlegung ausgeht, daß der beanstandete Artikel 6 eine Ausschlußfrist auferlege und die Nichteinhaltung dieser Frist mit einer stillschweigenden Genehmigung einhergehen lasse. Diese Technik sei dem Verweisungsrichter zufolge nicht mit der Anwendung von Kapitel IV des Dekrets vereinbar, das sich deutlich nur auf die Fälle beziehe, in denen die aufsichtführende Behörde eine ausdrückliche Entscheidung über die Genehmigung treffe. Der Verweisungsrichter stellt demzufolge fest, daß die Mitglieder des Gemeindepersonals, die das in Artikel 5 des Dekrets vom 24. Juli 1991 vorgesehene Rechtsmittel einlegen würden, unterschiedlich behandelt würden, je nachdem, ob die ihnen auferlegte Ordnungs- oder Disziplinarmaßnahme ausdrücklich oder stillschweigend genehmigt werde.

B.2.2. Dem Verweisungsrichter zufolge ergebe sich der vorgelegte Behandlungsunterschied somit nicht aus dem beanstandeten Artikel 6 an sich, sondern aus dem Umstand, den zweiten Satz dieses Artikels in Verbindung mit den Bestimmungen von Kapitel IV des Dekrets, « Rechte der Verteidigung », zu lesen.

Die Flämische Regierung sei hingegen der Ansicht, daß der durch den Verweisungsrichter vorgenommene Unterschied nicht bestehe, da die im zweiten Satz des obengenannten Artikels auferlegte Ausschlußfrist absolut nichts mit den in Kapitel IV angegebenen Rechten der Verteidigung zu tun habe. Die präjudizielle Frage müsse denn auch der Flämischen Regierung zufolge auf die Frage reduziert werden, ob das Auferlegen einer Ausschlußfrist an sich zu einem diskriminierenden Unterschied führen würde.

B.2.3. Der Hof beantwortet die Frage in der durch den Verweisungsrichter formulierten Interpretation.

B.3. Der Dekretgeber war nicht verpflichtet, ein Rechtsmittel vor der aufsichtführenden Behörde gegen die dem Gemeindepersonal auferlegten Disziplinarstrafen oder präventiven Suspensionen vorzusehen. Würde die Möglichkeit eines solchen Rechtsmittels fehlen, so

könnten die Betroffenen sich direkt an den Staatsrat wenden, der auf diesem Gebiet eine umfassende richterliche Kontrolle durchführt. Wenn jedoch der Dekretgeber die Möglichkeit eines solchen Rechtsmittels vorsieht, dann darf er das nicht auf diskriminierende Weise tun.

B.4. Der Dekretgeber hat durch das Dekret vom 24. Juli 1991 für die Betroffenen die Möglichkeit eines Rechtsmittels bei der aufsichtführenden Behörde vorgesehen und ein Verfahren festgelegt, dessen Zielsetzungen in den Vorarbeiten wie folgt dargelegt worden sind:

« Das Dekret sieht Verfahrensgarantien vor, wobei die Rechte der Verteidigung dem Personalmitglied und der Gemeindeverwaltung gegenüber im Vordergrund stehen.

Dadurch und um die Objektivität und das Vertrauen in die Rechtsmittelinstanzen in einem Höchstmaß zu gewährleisten, wird, und das ist Neuerung, ein Anhörungsverfahren bei den Rechtsmittelinstanzen selbst organisiert. Die zu diesem Zweck abgeordneten Beamten nehmen die Anhörung der betroffenen Parteien vor, ggf. auf ausdrücklichen Antrag des Betroffenen öffentlich. [...] » (*Parl. Dok.*, Flämischer Rat, 1990-1991, Nr. 529/1, SS. 2-3)

« Die Garantien für eine objektive Prozeßführung im Dekret belaufen sich auf ein Höchstmaß. So wird die Möglichkeit vorgesehen, eine Anhörung zu organisieren. Während dieser Anhörung können alle betroffenen Parteien die von ihnen eingereichte Rechtsmittelschrift erläutern. » (*Parl. Dok.*, Flämischer Rat, 1990-1991, Nr. 529/3, S. 3)

Diese Schwerpunkte haben Form angenommen in Kapitel IV des Dekrets mit dem Titel « Rechte der Verteidigung », in dem alle den Rechtsmitteln in Disziplinarsachen inhärenten Garantien bezüglich der Anhörung, der kontradiktorischen Beschaffenheit, des Beistands und der Verteidigung festgelegt worden sind, wobei Artikel 12 *in fine* präzisiert, daß von der Anhörung ein Protokoll erstellt wird und daß « der endgültige, mit Gründen versehene Beschluß der zuständigen Behörde [...] ausdrücklich auf das Protokoll der Anhörung verweisen [wird] ».

B.5. Artikel 6 legt jedoch fest, daß die aufsichtführende Behörde innerhalb einer Frist von sechzig Tagen befinden muß, und er präzisiert: « Bei Fristüberschreitung gilt der Beschluß der Disziplinarbehörde als genehmigt ».

B.6. Daraus folgt, daß der Dekretgeber die Beamten, die ein Rechtsmittel eingelegt haben, unterschiedlich behandelt, je nachdem, ob über dieses Rechtsmittel ein ausdrücklicher Beschluß im Sinne von Artikel 12 *in fine* gefaßt worden ist oder ob es stillschweigend in

Anwendung von Artikel 6 des Dekrets abgewiesen wird. Erstgenannte haben ihre Rechte der Verteidigung geltend machen können, indem innerhalb von sechzig Tagen, nachdem sie angehört worden sind und Gelegenheit zur Verteidigung gehabt haben, über ihr Rechtsmittel ein ausdrücklicher Beschluß gefaßt worden ist, der die von ihnen zur Verteidigung angeführten Argumente annimmt oder abweist. Der zweiten Kategorie von Beamten bleibt der Vorteil der Maßnahmen von Kapitel IV versagt, indem die Behörde versäumt hat, den mit Gründen versehenen Beschluß im Sinne von Artikel 12 *in fine* vor Ablauf dieser Frist zu fassen.

B.7. Die Festlegung einer Frist, innerhalb deren die aufsichtführende Behörde über das Rechtsmittel befinden muß, stellt eine hinsichtlich des angestrebten Ziels zweckdienliche Maßnahme dar; dieses Ziel besteht darin, die Rechtsunsicherheit mittels eines möglichst kurzen Disziplinarverfahrens auf ein Minimum zu beschränken (*Ann.*, Flämischer Rat, 1990-1991, 9. Juli 1991, S. 2439).

B.8. Der Hof muß noch untersuchen, ob die Folgen, die aufgrund der beanstandeten Bestimmung mit dem Ablauf dieser Frist verbunden sind, nicht in einem unangemessenen Verhältnis zu dem durch den Dekretgeber angestrebten, in B.4 dargelegten Ziel stehen.

Die stillschweigende Genehmigung führt nämlich dazu, daß ein für das disziplinarrechtlich verfolgte Personalmitglied ungünstiger Beschluß der Disziplinarbehörde automatisch bestätigt wird, so daß diesem Personalmitglied nicht die gleichen Garantien zur Verfügung stehen wie einem Personalmitglied, hinsichtlich dessen ein ausdrücklicher Beschluß gefaßt worden ist.

B.9. Bei der Beurteilung des Systems stillschweigender Genehmigung muß berücksichtigt werden, daß der Dekretgeber zum Zeitpunkt der Annahme des Dekrets vom 24. Juli 1991 nur ein Rechtsmittel gegen die dem Gemeindepersonal auferlegten Disziplinarstrafen oder präventiven Suspensionen vorsehen konnte, insofern dies in den Rahmen seiner Zuständigkeit bezüglich der Verwaltungsaufsicht paßte.

B.10. Gleichzeitig muß bei der Ausübung der Verwaltungsaufsicht der Grundsatz der Gemeindeautonomie berücksichtigt werden. Außerdem hat der Dekretgeber sich das Ziel gesetzt, die Disziplinarverfahren vor der Rechtsmittelinstanz innerhalb einer vernünftigen

Frist abzuwickeln, und dafür hat er eine Frist von sechzig Tagen vorgesehen. Diese Frist kann nicht als unvernünftig angesehen werden. Daraus ergibt sich, daß, wenn der Dekretgeber mit dieser Fristüberschreitung eine Folge verbinden will, diese Folge nur darin bestehen kann, daß der Beschluß der Gemeindebehörde uneingeschränkt wirksam wird. Es wäre nämlich nicht mit dem Grundsatz der Gemeindeautonomie in Übereinstimmung zu bringen, daß dieser Beschluß aufgrund eines ausbleibenden Beschlusses der aufsichtführenden Behörde seine Rechtskraft verlöre.

B.11. Es ist richtig, daß die in Kapitel IV vorgesehenen Garantien nutzlos bleiben würden, wenn die aufsichtführende Behörde es versäumen würde, den Betroffenen innerhalb der Frist von sechzig Tagen anzuhören, oder nach seiner Anhörung innerhalb dieser Frist keinen Beschluß fassen würde. Der Betroffene kann jedoch beim Staatsrat ein Rechtsmittel einlegen; der Staatsrat kann die Gesetzlichkeit des Disziplinarbeschlusses der Gemeindebehörde untersuchen, ggf. im Lichte des in Artikel 12 vorgesehenen Protokolls.

B.12. Aus dem Vorhergehenden ergibt sich, daß der in Artikel 6 des Dekrets vom 24. Juli 1991 vorgesehene Mechanismus nicht unvereinbar ist mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Artikel 6 des Dekrets der Flämischen Region vom 24. Juli 1991 « zur Regelung - für die Flämische Region - der Verwaltungsaufsicht über die Handlungen in bezug auf Disziplinar- und gewisse Ordnungsmaßnahmen gegen das Gemeindepersonal im Sinne des neuen Gemeindegesetzes » verstößt nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

Verkündet in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 19. Juni 2002.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) A. Arts