

Geschäftsverzeichnismrn. 2543, 2544, 2545
und 2551

Urteil Nr. 97/2003
vom 2. Juli 2003

URTEILSAUSZUG

In Sachen: Präjudizielle Fragen in bezug auf Artikel 15 § 1 des Neuen Gemeindegesetzes,
gestellt vom Staatsrat.

Der Schiedshof,

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

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. *Gegenstand der präjudiziellen Fragen und Verfahren*

In seinen Urteilen Nrn. 111.025, 111.023, 111.024 und 111.026 vom 4. Oktober 2002 in Sachen C. Cattoir, G. Adler, M. Cohen und S. de Lobkowicz gegen die Gemeinde Uccle und andere, deren Ausfertigungen am 24. und 28. Oktober 2002 in der Kanzlei des Schiedshofes eingegangen sind, hat der Staatsrat folgende präjudizielle Fragen gestellt:

« 1. Verstößt Artikel 15 § 1 des Neuen Gemeindegesetzes gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, indem er dahingehend ausgelegt werden soll, daß er die freie Wahl eines Gemeinderatsmitglieds zum Schöffen – was bedeutet, daß kein schriftlicher oder mündlicher Vorschlag vorliegt – untersagt, wenn nach Ablauf der ersten drei Monate nach der Einsetzung des Gemeinderates wiederholt festgestellt wird, daß die schriftlich oder mündlich vorgeschlagenen Kandidaten nicht die Mehrheit der Stimmen bekommen, oder daß sich sogar die Mehrheit der Gemeinderatsmitglieder ihrer Wahl widersetzt,

in Anbetracht der Tatsache, daß diese Gesetzesbestimmung in dieser Auslegung eine ungerechtfertigte Diskriminierung einführe zwischen:

- den Bürgern einer Gemeinde, wo ein Gemeinderatsmitglied schriftlich oder mündlich als Schöffenkandidat von einer Mehrheit der Gewählten seiner Liste vorgeschlagen wird, wo dieses Gemeinderatsmitglied von einer Mehrheit des Gemeinderates zum Schöffen gewählt wird, und seine Wahl für gesetzlich erklärt wird, einerseits;

- und den Bürgern einer Gemeinde, wo ein Gemeinderatsmitglied, ohne seine Liste oder die Partei, von der sie ausgeht, zu verlassen, wobei er die Unterstützung der Mehrheit der Kandidaten-Gemeinderatsmitglieder seiner Liste behält, in einer freien Wahl mit absoluter Stimmenmehrheit vom Gemeinderat zum Schöffen gewählt wird, ohne dabei schriftlich oder mündlich von der Mehrheit der Gewählten seiner Liste vorgeschlagen zu sein, wobei seine Wahl zum Schöffen in dieser Auslegung für ungesetzlich gehalten wird, wobei die Gemeinde dieser Bürger nicht von einem demokratisch gewählten Exekutivorgan verwaltet werden könnte, andererseits;

und zwischen:

- den Gemeinderatsmitgliedern, die zum Schöffen gewählt sind, nachdem sie schriftlich oder mündlich von der Mehrheit der Gewählten ihrer Liste als Schöffenkandidat vorgeschlagen wurden, und deren Wahl für gesetzlich erklärt wird, einerseits;

- und den Gemeinderatsmitgliedern, die, ohne ihre Liste oder die Partei, von der sie ausgeht, verlassen zu haben, wobei sie die Unterstützung der Mehrheit der Kandidaten-Gemeinderatsmitglieder ihrer Liste behalten, in einer freien Wahl mit absoluter Stimmenmehrheit vom Gemeinderat zum Schöffen gewählt werden, ohne dabei schriftlich oder mündlich von der Mehrheit der Gewählten ihrer Liste vorgeschlagen zu sein, wobei ihre Wahl zum Schöffen in dieser Auslegung für ungesetzlich gehalten würde, andererseits;

und zwischen:

- den Gemeinden, wo die Schöffenkandidaten schriftlich oder mündlich von der Mehrheit der Gewählten ihrer Liste vorgeschlagen werden können, bevor sie die Mehrheit der Stimmen des Gemeinderates bekommen, und deren Wahl für gesetzlich erklärt wird, einerseits;

- und den Gemeinden, wo alle oder einige Schöffenkandidaten die absolute Stimmenmehrheit im Gemeinderat bekommen können, ohne schriftlich oder mündlich von der Mehrheit der Gewählten ihrer Liste vorgeschlagen zu sein, obwohl sie ihre Liste oder die Partei, von der sie ausgeht, nicht verlassen haben und die Unterstützung der Mehrheit der Kandidaten-Gemeinderatsmitglieder ihrer Liste behalten haben, Gemeinden, die somit unregierbar sein würden, wenn die Schöffenkandidaten nicht mit absoluter Stimmenmehrheit vom Gemeinderat gewählt werden können, andererseits?

2. Verstößt Artikel 15 § 1 des Neuen Gemeindegesetzes gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, indem er dahingehend ausgelegt werden soll, daß er die freie Wahl eines Gemeinderatsmitglieds zum Schöffen – was bedeutet, daß kein schriftlicher oder mündlicher Vorschlag vorliegt – untersagt, wenn nach Ablauf der ersten drei Monate nach der Einsetzung des Gemeinderates wiederholt festgestellt wird, daß die schriftlich oder mündlich vorgeschlagenen Kandidaten nicht die Mehrheit der Stimmen bekommen, oder daß sich sogar die Mehrheit der Gemeinderatsmitglieder ihrer Wahl widersetzt,

in Anbetracht der Tatsache, daß diese Gesetzesbestimmung in dieser Auslegung zwei Kategorien von Gemeinderatsmitgliedern gleich behandeln würde, obwohl sie tatsächlich verschieden sind, und zwar:

- diejenigen, die, ohne ihre Liste oder die Partei, von der sie ausgeht, verlassen zu haben, wobei sie die Unterstützung der Mehrheit der Kandidaten-Gemeinderatsmitglieder ihrer Liste behalten, in einer freien Wahl mit absoluter Stimmenmehrheit vom Gemeinderat zum Schöffen gewählt werden, ohne dabei schriftlich oder mündlich von der Mehrheit der Gewählten ihrer Liste vorgeschlagen zu sein, wobei ihre Wahl zum Schöffen in dieser Auslegung für ungesetzlich gehalten würde, einerseits;

- und diejenigen, die ihre Liste verlassen haben und demzufolge für Abtrünnige oder Überläufer gehalten werden können, und nicht zum Schöffen gewählt werden können, andererseits? »

(...)

III. In rechtlicher Beziehung

(...)

B.1. Artikel 15 § 1 des Neuen Gemeindegesetzes bestimmt:

«Die Schöffen werden vom Gemeinderat unter den Ratsmitgliedern belgischer Staatsangehörigkeit gewählt. Die gewählten Ratsmitglieder können für diese Wahl Kandidaten vorschlagen. Zu diesem Zwecke muß dem Vorsitzenden des Rates für jedes Schöffenmandat eine datierte Vorschlagsurkunde überreicht werden, und zwar spätestens drei Tage vor der Ratssitzung, auf deren Tagesordnung die Wahl eines oder mehrerer Schöffen steht. Die Vorschlagsurkunden müssen mindestens von einer Mehrzahl der auf der Liste des vorgeschlagenen Kandidaten gewählten Ratsmitglieder unterschrieben werden, um zulässig zu sein. Falls aus der Liste, auf der der Schöffenkandidat steht, nur zwei gewählte Ratsmitglieder hervorgegangen sind, genügt es zur Beachtung der vorangehenden Bestimmung, wenn einer der beiden die Urkunde unterschreibt. Für dasselbe Schöffenmandat darf keiner mehr als eine Vorschlagsurkunde unterschreiben, es sei denn, ein vorgeschlagener Kandidat stirbt oder lehnt sein Mandat als Gemeinderatsmitglied ab. Wenn die schriftlich eingereichten Kandidaturen zur vollständigen Bildung des Schöffenkollegiums nicht ausreichen, können während der Sitzung Kandidaten mündlich vorgeschlagen werden.

Die Wahl erfolgt durch geheime Abstimmung, bei absoluter Stimmenmehrheit und durch ebenso viele getrennte Abstimmungen, wie Schöffen zu wählen sind; der Rang der Schöffen wird durch die Reihenfolge der Abstimmungen bestimmt.

Wurde für ein offenes Schöffenmandat nur ein einziger Kandidat vorgeschlagen, erfolgt nur ein Wahlgang; in allen anderen Fällen und falls kein Kandidat nach zwei Wahlgängen die Mehrheit erhalten hat, wird eine Stichwahl zwischen den beiden Kandidaten mit den meisten Stimmen durchgeführt; ergibt sich aus der Stichwahl Stimmengleichheit, gilt der ältere als gewählt. Die Wahl der Schöffen erfolgt in der Einsetzungssitzung nach der Erneuerung des Rates. In jedem anderen Fall muß die Wahl innerhalb von drei Monaten nach Freiwerden des Mandates erfolgen. »

B.2. Wie der Hof in seinem Urteil Nr. 71/94 festgestellt hat, ist diese Bestimmung durch das Gesetz vom 2. Juni 1987 eingeführt worden, um dem « politischen Überlaufen », das auf die Aussicht auf ein Bürgermeister- oder Schöffenmandat zurückzuführen ist, entgegenzutreten (*Parl. Dok.*, Kammer, 1986-1987, Nr. 639/1, SS. 1-2, und Nr. 639/7, SS. 4, 5 und 9; *Ann.*, Kammer, 25. Februar 1987, SS. 816-819). Der Hof ist davon ausgegangen, daß der Gesetzgeber, um dieses Ziel zu erreichen, ein System von schriftlichen Vorschlägen einführen konnte, wobei diese Vorschläge nur dann zulässig sind, wenn sie von einer Mehrheit der Gewählten der Liste des vorgeschlagenen Kandidaten unterschrieben werden.

B.3. Die intervenierenden Parteien vor dem Staatsrat fordern den Hof auf, entweder Artikel 15 § 1 des Neuen Gemeindegesetzes dahingehend auszulegen, daß er nicht auf die Situation, die sich in der Gemeinde Uccle bei den Gemeinderatswahlen vom 8. Oktober 2000 ergeben hat, anwendbar sein würde, oder aber diesen Artikel für diskriminierend zu erklären.

B.4. Indem der Gesetzgeber im zweiten Absatz von Artikel 15 bestimmt hat, daß die Schöffen mit der Mehrheit der von den Gemeinderatsmitgliedern abgegebenen Stimmen gewählt werden, hat er eine grundlegende Regel bestätigt, die einen wesentlichen Teil der Demokratie darstellt, und den während der letzten Wahlen manifest gewordenen Willen der Wähler berücksichtigt.

B.5. Indem der Gesetzgeber im ersten Absatz desselben Artikels vorgesehen hat, daß die Vorschlagsurkunden « mindestens von einer Mehrzahl der auf der Liste des vorgeschlagenen Kandidaten gewählten Ratsmitglieder unterschrieben [sein müssen] », hat er eine Bedingung hinzugefügt, die einer grundlegenden Voraussetzung der Demokratie nicht gerecht wird.

Es zeigt sich nämlich nicht, daß der Gesetzgeber die Absicht hatte, die Möglichkeit dafür zu schaffen, daß aufgrund der Forderung bezüglich der Vorschläge unter allen Umständen die Anwendung der im zweiten Absatz dargelegten demokratischen Regel vereitelt werden könnte. Aus den Vorarbeiten geht deutlich hervor, daß er einzig und allein beabsichtigte, einer ganz bestimmten Praxis entgegenzutreten; die beanstandete Bestimmung wurde nämlich wie folgt gerechtfertigt:

« In den vergangenen Jahren haben sich bei den Ernennungen von Bürgermeistern oder den Wahlen von Schöffen in vielen Gemeinden Zwischenfälle ereignet. Wir verweisen auf die zahlreichen Fälle, in denen Gemeinderatsmitglieder ihre ursprünglichen Mitbewerber im Stich gelassen haben, um sich einer anderen Liste oder Gruppe anzuschließen, weil ihnen da ein Mandat im Bürgermeister- und Schöffenkollegium angeboten wurde. Sehr oft gelang es den treulosesten Gewählten, auf diese Weise an der Macht zu partizipieren und eine alternative Mehrheit zu formen, manches Mal gegen den ausdrücklichen Willen der Wählerschaft.

Solche Praktiken unterminieren zweifellos die Glaubwürdigkeit unserer demokratischen Einrichtungen. Die o.a. Gewählten sind nicht nur wortbrüchig ihren Mitbewerbern gegenüber, sondern mißbrauchen auch das Vertrauen der Wähler. Häufig nämlich läßt sich der Wähler bei seiner Wahl nicht nur durch die Person der Kandidaten leiten, sondern auch durch die Liste, auf der sie vertreten sind und durch das von ihnen unterstützte Programm. Wer sich

also als Gewählter nach den Wahlen - oft aus Eigeninteresse - einer anderen Liste anschließt, mißbraucht das ihm erwiesene Vertrauen.

Es ist also angemessen, solche Praktiken nach Möglichkeit zu unterbinden, ohne allerdings in zu hohem Maße in das individuelle Entscheidungsrecht der Gemeinderatsmitglieder einzugreifen.

Der vorliegende Vorschlag ist sicher nicht geeignet, das politische Überlaufen völlig auszuschließen. Er zielt eher insbesondere darauf ab, demjenigen, der die ' Vereinbarung mit dem Wähler ' und die Solidarität innerhalb der Liste aufsagt, keine Belohnung zukommen zu lassen, indem man ihn als Kandidaten für das Amt des Bürgermeisters vorschlägt oder ihm ein Schöffenamt in Aussicht stellt. » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1986-1987, Nr. 639/1, SS. 1 und 2)

B.6. Der Fall, mit dem der Staatsrat in dieser Angelegenheit konfrontiert wird, ist wesentlich anders; er ist auf die Spaltung einer Liste zurückzuführen, die eine Blockierung der Gemeindeeinrichtungen nach sich ziehen kann, wenn Artikel 15 § 1 angewandt wird. Solch eine Spaltung hat nichts mit der Problematik zu tun, die der Gesetzgeber regeln wollte. Die Forderung, in diesem Fall, daß ein Kandidat für das Schöffenamt von einer Mehrzahl der Gewählten seiner Liste schriftlich oder mündlich vorgeschlagen werden muß, stellt eine Maßnahme dar, die nicht sachdienlich ist. Solch eine Maßnahme würde auf eine identische Behandlung einer Gemeinde hinauslaufen, deren Einrichtungen durch das Überlaufen eines Gewählten gestört werden, und einer Gemeinde, deren Einrichtungen blockiert werden, weil auf ein und derselben Liste zwei nicht miteinander zu vereinbarende Strömungen entstanden sind. Diese Maßnahme würde den Gemeinderat grundlos daran hindern, auf vernünftige Weise eine Wahl zwischen den Kandidaten auf ein Schöffenamt zu treffen.

B.7. Wenn er mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung vereinbar sein soll, muß Artikel 15 § 1 des Neuen Gemeindegesetzes denn auch dahingehend ausgelegt werden, daß er nicht in einer Gemeinde anwendbar ist, in der - nachdem nach Ablauf der ersten drei Monate, die der Einsetzung des Gemeinderates folgen, festgestellt worden ist, daß die schriftlich oder mündlich vorgeschlagenen Kandidaten nicht die absolute Stimmenmehrheit erreichen - Kandidaten für das Schöffenamt diese Mehrheit erreichen, obgleich sie infolge einer Spaltung ihrer Liste weder schriftlich noch mündlich vorgeschlagen worden sind.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Artikel 15 § 1 des Neuen Gemeindegesetzes verstößt nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, insoweit er dahingehend interpretiert wird, daß er nicht in einer Gemeinde anwendbar ist, in der - nachdem nach Ablauf der ersten drei Monate, die der Einsetzung des Gemeinderates folgen, festgestellt worden ist, daß die schriftlich oder mündlich vorgeschlagenen Kandidaten nicht die absolute Stimmenmehrheit erreichen - Kandidaten für das Schöffenamts diese Mehrheit erreichen, obgleich sie infolge einer Spaltung ihrer Liste weder schriftlich noch mündlich vorgeschlagen worden sind.

Verkündet in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 2. Juli 2003.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) M. Melchior