

## ÜBERSETZUNG

|                                              |
|----------------------------------------------|
| Geschäftsverzeichnisnr. 3176                 |
| Urteil Nr. 187/2005<br>vom 14. Dezember 2005 |

### URTEILSAUSZUG

---

*In Sachen:* Präjudizielle Fragen in Bezug auf Artikel 7 Absatz 1 Nr. 2 des Wahlgesetzbuches sowie auf Artikel 86 Nr. 1 Buchstabe b) des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 27. März 1991 über den Rechtsstatus bestimmter Personalmitglieder des Gemeinschaftsunterrichts, gestellt vom Gericht erster Instanz Gent.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden A. Arts und M. Melchior, und den Richtern P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Moerman, E. Derycke und J. Spreutels, unter Assistenz des Kanzlers L. Potoms, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden A. Arts,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

\*

\*   \*

## I. Gegenstand der präjudiziellen Fragen und Verfahren

In seinem Urteil vom 24. November 2004 in Sachen A.B. gegen die Flämische Gemeinschaft und andere, dessen Ausfertigung am 3. Dezember 2004 in der Kanzlei des Schiedshofes eingegangen ist, hat das Gericht erster Instanz Gent folgende präjudizielle Fragen gestellt:

« 1. Verstößt Artikel 7 Nr. 2 des Wahlgesetzes vom 12. April 1894 gegen den allgemeinen Rechtsgrundsatz, nach dem nur der Richter Strafen verhängen kann, sowie gegen die in den Artikeln 13 und 145 der koordinierten Verfassung verankerten Grundsätze?

2. Verstößt Artikel 7 Nr. 2 des Wahlgesetzes vom 12. April 1894 gegen den in den Artikeln 10 und 11 der koordinierten Verfassung verankerten Gleichheits- und Nichtdiskriminierungsgrundsatz, an sich oder in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention, weil gemäß Artikel 14 Absatz 7 des am 19. Dezember 1966 in New York geschlossenen und durch das Gesetz vom 15. Mai 1981 genehmigten Paktes über bürgerliche und politische Rechte niemand wegen einer strafbaren Handlung, wegen der er bereits nach dem Gesetz und dem Strafverfahrensrecht rechtskräftig verurteilt oder freigesprochen worden ist, erneut verfolgt oder bestraft werden darf, weil dies einen Verstoß gegen den im Lehrsatz '*non bis in idem*' enthaltenen allgemeinen Rechtsgrundsatz darstellen würde und weil eine ähnliche Entscheidung nicht ohne richterliche Prüfung durch ein unabhängiges Rechtsprechungsorgan getroffen werden kann?

3. Verstößt Artikel 86 Nr. 1 Buchstabe b) des [...] Dekrets vom 27. März 1997 [zu lesen ist: 1991] über den Rechtsstatus bestimmter Personalmitglieder des Gemeinschaftsunterrichts gegen den allgemeinen Rechtsgrundsatz, nach dem nur der Richter Strafen verhängen kann, sowie gegen die in den Artikeln 13, 144 und 145 der koordinierten Verfassung verankerten Grundsätze?

4. Verstößt Artikel 86 Nr. 1 Buchstabe b) des [...] Dekrets vom 27. März 1997 [zu lesen ist: 1991] über den Rechtsstatus bestimmter Personalmitglieder des Gemeinschaftsunterrichts gegen den in den Artikeln 10 und 11 der koordinierten Verfassung verankerten Gleichheits- und Nichtdiskriminierungsgrundsatz, an sich oder in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention, (a) weil ein Behandlungsunterschied zwischen vergleichbaren Kategorien von Mitgliedern des Lehrpersonals (Beamten und Nichtbeamten) eingeführt wird, (b) weil die Sanktion der Entlassung von Amts wegen bei einer selbst zeitweiligen Aussetzung des Wahlrechts in Kraft tritt, wobei diese sich jedoch von der endgültigen Aussetzung des Wahlrechts unterscheidet, (c) weil gemäß Artikel 14 Absatz 7 des am 19. Dezember 1966 in New York geschlossenen und durch das Gesetz vom 15. Mai 1981 genehmigten Paktes über bürgerliche und politische Rechte niemand wegen einer strafbaren Handlung, wegen der er bereits nach dem Gesetz und dem Strafverfahrensrecht rechtskräftig verurteilt oder freigesprochen worden ist, erneut verfolgt oder bestraft werden darf, (d) weil dies einen Verstoß gegen den im Lehrsatz '*non bis in idem*' enthaltenen allgemeinen Rechtsgrundsatz darstellen würde und (e) weil eine ähnliche Entscheidung nicht ohne richterliche Prüfung getroffen werden kann?

5. Verstößt die gemeinsame Anwendung von Artikel 7 Nr. 2 des Wahlgesetzes vom 12. April 1894 und von Artikel 86 Nr. 1 Buchstabe b) des [...] Dekrets vom 27. März 1997 [zu lesen ist: 1991] über den Rechtsstatus bestimmter Personalmitglieder des Gemeinschaftsunterrichts gegen den Gleichheits- und Nichtdiskriminierungsgrundsatz, (a)

weil ein Behandlungsunterschied zwischen vergleichbaren Kategorien von wegen einer bestimmten Straftat verurteilten Personen eingeführt wird, (b) weil ein Behandlungsunterschied zwischen vergleichbaren Kategorien von Mitgliedern des Lehrpersonals (Beamten oder Nichtbeamten) eingeführt wird, (c) weil die Sanktion der Entlassung von Amts wegen bei einer selbst zeitweiligen Aussetzung des Wahlrechts in Kraft tritt, wobei diese sich jedoch von der endgültigen Aussetzung des Wahlrechts unterscheidet, (d) weil gemäß Artikel 14 Absatz 7 des am 19. Dezember 1966 in New York geschlossenen und durch das Gesetz vom 15. Mai 1981 genehmigten Paktes über bürgerliche und politische Rechte niemand wegen einer strafbaren Handlung, wegen der er bereits nach dem Gesetz und dem Strafverfahrensrecht rechtskräftig verurteilt oder freigesprochen worden ist, erneut verfolgt oder bestraft werden darf, (e) weil dies einen Verstoß gegen den im Lehrsatz ‘ *non bis in idem* ’ enthaltenen allgemeinen Rechtsgrundsatz darstellen würde und (f) weil eine ähnliche Entscheidung nicht ohne richterliche Prüfung getroffen werden kann? ».

(...)

### III. *In rechtlicher Beziehung*

(...)

#### *In Bezug auf die fraglichen Bestimmungen*

B.1. Die präjudiziellen Fragen betreffen Artikel 7 Absatz 1 Nr. 2 des Wahlgesetzbuches und Artikel 86 Nr. 1 Buchstabe b) des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 27. März 1991 über den Rechtsstatus bestimmter Personalmitglieder des Gemeinschaftsunterrichts.

Artikel 7 Absatz 1 Nr. 2 des Wahlgesetzbuches, ersetzt durch Artikel 149 des Gesetzes vom 21. Dezember 1994 zur Festlegung sozialer und sonstiger Bestimmungen, bestimmt:

« Es fällt unter die Aussetzung des Wahlrechts und darf während der Unfähigkeitsperiode nicht zur Stimmabgabe zugelassen werden:

[...]

2. wer zu einer Gefängnisstrafe von mehr als vier Monaten verurteilt wurde, mit Ausnahme derjenigen, die aufgrund der Artikel 419 und 420 des Strafgesetzbuches verurteilt wurden.

Die Dauer der Unfähigkeit beläuft sich auf sechs Jahre, wenn die Strafe mehr als vier Monate bis weniger als drei Jahre beträgt, und auf zwölf Jahre, wenn die Strafe mindestens drei Jahre beträgt ».

B.2. Artikel 7 Absatz 1 Nr. 2 des Wahlgesetzbuches führt von Rechts wegen eine Aussetzung des aktiven Wahlrechts ein für diejenigen, die zu einer Gefängnisstrafe von mehr als vier Monaten verurteilt wurden, unter Ausschluss derjenigen, die aufgrund der Artikel 419 und 420 des Strafgesetzbuches verurteilt wurden. Die betroffenen Personen dürfen nicht zur Stimmabgabe zugelassen werden, selbst dann nicht, wenn sie auf den Wählerlisten vorkommen.

Diese Aussetzung der Ausübung des Wahlrechts hat der Gesetzgeber ausdrücklich als eine zeitweilige Unfähigkeit vorgesehen. Die Unfähigkeit dauert sechs Jahre, wenn die Strafe mehr als vier Monate und weniger als drei Jahre beträgt, und zwölf Jahre, wenn die Strafe wenigstens drei Jahre beträgt. Falls die Verurteilung jedoch mit Aufschub ausgesprochen wurde, wird die Unfähigkeit während der Dauer des Aufschubs ausgesetzt. Falls die Verurteilung teilweise mit Aufschub ausgesprochen wurde, wird nur der ohne Aufschub verhängte Teil berücksichtigt (Artikel 9 des Wahlgesetzbuches). Bei einer Verurteilung zu mehreren der in Artikel 7 Absatz 1 Nr. 2 erwähnten Strafen werden die sich daraus ergebenden Unfähigkeitsperioden zusammengerechnet, ohne dass die Gesamtdauer mehr als zwölf Jahre betragen kann. Gemäß Artikel 8 des Wahlgesetzbuches findet das Begnadigungsrecht nicht Anwendung auf die Fälle der Unfähigkeit im Sinne der Artikel 6 und 7 des Wahlgesetzbuches.

B.3. Artikel 86 Nr. 1 Buchstabe b) des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 27. März 1991 über den Rechtsstatus bestimmter Personalmitglieder des Gemeinschaftsunterrichts in der durch Artikel X.33 des Dekrets vom 13. Juli 2001 über den Unterricht XIII-Mosaik abgeänderten Fassung - nachstehend das Dekret vom 27. März 1991 - bestimmt:

« Unbeschadet der Bestimmungen von Artikel 23 im Zusammenhang mit der Beendigung einer zeitweiligen Anstellung werden die zeitweilig Eingestellten und die endgültig ernannten Personalmitglieder, sofern nichts anderes festgelegt wurde, von Amts wegen und ohne Kündigungsfrist entlassen:

1. wenn sie eine der folgenden Bedingungen nicht mehr erfüllen:

a) Bürger eines Mitgliedstaates der Europäischen Union oder der Europäischen Freihandelsassoziation sein, außer im Falle einer von der Flämischen Regierung zu erteilenden Freistellung;

b) die zivilen und politischen Rechte besitzen, außer im Falle einer durch die Flämische Regierung zu erteilenden Freistellung, die mit der Freistellung im Sinne von Buchstabe a) einhergeht;

c) [...] ».

### *In Bezug auf die präjudiziellen Fragen*

B.4. Aus der Formulierung der präjudiziellen Fragen und der Begründung des Verweisungsurteils geht hervor, dass der vorlegende Richter zunächst im Wesentlichen zu vernehmen wünscht, ob die fraglichen Bestimmungen getrennt oder zusammen gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstoßen, gegebenenfalls in Verbindung mit dem Recht auf Zugang zum Richter und auf eine wirksame gerichtliche Klagemöglichkeit, das sich aus Artikel 13 der Verfassung ergibt und auch durch einen allgemeinen Rechtsgrundsatz sowie durch Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleistet wird, und mit dem Grundsatz *non bis in idem*, der durch Artikel 14 Absatz 7 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte gewährleistet wird, da die Aussetzung der Ausübung des Wahlrechts automatisch und somit von Rechts wegen ohne irgendein Auftreten eines Richters auferlegt wird (erste und dritte präjudizielle Frage, zweite präjudizielle Frage *in fine*, vierte präjudizielle Frage e) und fünfte präjudizielle Frage f)) und da niemand ein zweites Mal bestraft werden darf für eine strafbare Tat, für die er bereits verurteilt oder freigesprochen wurde (zweite präjudizielle Frage teilweise, vierte präjudizielle Frage c) und d) und fünfte präjudizielle Frage d) und e)).

Anschließend unterbreitet er dem Hof eine Reihe von Behandlungsunterschieden (vierte präjudizielle Frage a) und b), fünfte präjudizielle Frage a), b) und c)) zur Prüfung.

### *Zur Hauptsache*

B.5.1. Die Rechte, zu wählen und gewählt zu werden, die sich unter anderem aus dem ersten Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention ergeben, müssen aufgrund von Artikel 14 dieser Konvention sowie der Artikel 10 und 11 der Verfassung ohne Diskriminierung gewährleistet werden. Obwohl es sich für die Demokratie und den Rechtsstaat um Grundrechte handelt, sind sie nicht absolut und können sie Einschränkungen unterworfen werden. Diese Einschränkungen dürfen jedoch nicht das Wesen dieser Rechte beeinträchtigen und ihnen die

Effizienz rauben; sie müssen einem rechtmäßigen Ziel dienen, und die eingesetzten Mittel dürfen nicht unverhältnismäßig sein (siehe Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Große Kammer, *Hirst* gegen Vereinigtes Königreich (Nr. 2), 6. Oktober 2005, und die in diesem Urteil zitierte Rechtsprechung).

B.5.2. Artikel 8 Absatz 2 der Verfassung bestimmt:

« Die Verfassung und die sonstigen Gesetze über die politischen Rechte bestimmen, welche Voraussetzungen neben der belgischen Staatsangehörigkeit für die Ausübung dieser Rechte zu erfüllen sind ».

Artikel 61 der Verfassung bestimmt:

« Die Mitglieder der Abgeordnetenkommission werden unmittelbar von den Bürgern gewählt, die das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben und sich nicht in einem der durch Gesetz bestimmten Ausschließungsfälle befinden.

Jeder Wähler hat ein Recht auf nur eine Stimme ».

Auf diese Bestimmung wird bezüglich der Wahl der Senatoren verwiesen (Artikel 67 § 1 Absatz 1 Nrn. 1 und 2 der Verfassung).

B.5.3. Hinsichtlich der Wählbarkeit erfordern Artikel 64 Nr. 2 für die Abgeordnetenkommission und Artikel 69 Nr. 2 für den Senat, dass die Kandidaten im Besitz der zivilen und politischen Rechte sind. Ähnliche Bestimmungen gelten auch für andere Wahlen.

B.5.4. Der Gesetzgeber leitet aus den obengenannten Bestimmungen die Befugnis ab zu bestimmen, welche Bürger vom Recht auf Teilnahme an Wahlen ausgeschlossen werden.

B.5.5. In den präjudiziellen Fragen wird der Hof nicht nach der vernünftigen oder übertriebenen Beschaffenheit der Strafen befragt, einem Element, das der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im obenerwähnten Urteil *Hirst* berücksichtigt hat. Die Fragen beziehen sich ausschließlich auf die automatische Beschaffenheit der im Gesetz vorgesehenen Unfähigkeiten, die das Recht auf Zugang zu einem Richter und den Grundsatz *non bis in idem* beeinträchtigen würde.

B.5.6. Die zeitweilige Aberkennung des Wahlrechts beruhte im Wahlgesetzbuch vom 12. April 1894 auf dem Bestreben, dieses Recht den Bürgern zu entziehen, bei denen wegen der von ihnen begangenen Straftaten angenommen werden konnte, dass sie nicht würdig waren, an den Wahlen teilzunehmen. Die automatische Beschaffenheit der Maßnahme wurde eingeführt, weil die Richter in dem Fall, wo sie fakultativ war, gewöhnlich darauf verzichteten, sie zu verhängen, ungeachtet der Schwere der Straftat (*Pasin.*, 1894, S. 204).

B.5.7. Insofern die Maßnahme ein Grundrecht beeinträchtigt, ist das Bestreben, unwürdige Bürger von den Wahlen fernzuhalten, mit der Sorge abzuwägen, den Bürgern nicht auf unverhältnismäßige Weise ein Grundrecht zu entziehen. Dieses Streben nach einem Ausgleich ist umso mehr geboten, als man im Strafrecht immer mehr den Schwerpunkt auf die Wiedereingliederung der Straffälligen in die Gesellschaft gelegt hat, und dies beinhaltet, dass sie wieder an einer demokratischen Gesellschaft teilnehmen können, wozu auch gehört, dass deren Vertreter durch die gesamte Gemeinschaft gewählt werden.

B.5.8. Das Wahlgesetzbuch vom 12. April 1894 sah je nachdem, ob die Strafe weniger oder mehr als einen Monat betrug, eine Aussetzung des Wahlrechts während zehn oder zwanzig Jahren für bestimmte Straftaten vor. Es sah ebenfalls in jeder Angelegenheit eine Aussetzung von zehn oder zwanzig Jahren je nach der Schwere der Strafe vor, wenn die Strafe mehr als einen Monat betrug, unter Ausschluss der Verurteilungen wegen bestimmter Fahrlässigkeitsdelikte.

B.5.9. In der Begründung zum Gesetz vom 25. Juli 1976 zur Abänderung der Wahlgesetzgebung heißt es, dass das Gesetz aus folgenden Gründen angepasst wird:

« Die Artikel 6 bis 9bis des Wahlgesetzbuches, die sich auf den Ausschluss vom Wahlrecht und dessen Aussetzung beziehen, waren sehr veraltet. Ihre Kompliziertheit, ihre Strenge und die Nichtberücksichtigung der Entwicklung des Strafrechts machten eine gründliche Revision unerlässlich (bisweilen konnten unfreiwillige Straftaten zu langen Unfähigkeitsperioden führen).

Außerdem verloren gewisse Personen infolge einer Zusammenfügung von Verurteilungen bisweilen lebenslang ihr Wahlrecht, obwohl ihre soziale Wiedereingliederung bereits seit langem abgeschlossen war » (*Parl. Dok.*, Senat, 1975-1976, Nr. 691/1, S. 5).

Dieses Bemühen wurde jedoch nur umgesetzt durch die Festlegung einer korrekionalen Hauptgefängnisstrafe von mindestens drei Monaten, außer im Falle einer fahrlässigen Straftat,

wobei die Verurteilung zu einer Unfähigkeit von sechs oder zwölf Jahren führt, je nachdem, ob die Strafe mehr oder weniger als drei Jahre beträgt.

B.5.10. Im Gesetz vom 21. Dezember 1994 zur Festlegung sozialer und sonstiger Bestimmungen, aus dem der vorliegende Text der fraglichen Bestimmung hervorgegangen ist, wurde die automatische Beschaffenheit der Aberkennung aufrechterhalten. Diese Aberkennung hängt von Rechts wegen mit der verhängten Verurteilung zusammen, ohne dass die Aberkennung Gegenstand einer spezifischen, durch das Gericht verkündeten Entscheidung ist.

B.5.11. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass Artikel 7 Absatz 1 Nr. 2 des Wahlgesetzbuches, obwohl er weiterhin der 1894 angestrebten rechtmäßigen Zielsetzung entspricht, unverhältnismäßige Folgen hat, insofern er verurteilten Personen von Rechts wegen ihr Wahlrecht entzieht während einer Dauer, die viel länger sein kann als diejenige des Strafvollzugs.

B.5.12. Diese automatische Beschaffenheit ist umso unverhältnismäßiger, als die Folgen einer Aussetzung der zivilen und politischen Rechte erheblich erschwert werden, insbesondere durch die Bestimmung, die nunmehr in Artikel 112 § 2 Nr. 3 des königlichen Erlasses zur Festlegung des Statuts des Staatspersonals enthalten ist und die in zahlreichen Bestimmungen übernommen wurde - darunter Artikel 86 Nr. 1 Buchstabe b) des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft, der Gegenstand der dritten, vierten und fünften präjudiziellen Frage ist -, wonach derjenige, der nicht im Besitz seiner zivilen und politischen Rechte ist, und sei es nur zeitweilig, von Amts wegen und ohne Kündigungsfrist die Eigenschaft als Beamter verliert.

B.5.13. Die präjudiziellen Fragen sind insgesamt in dem im Urteilstenor angegebenen Maße bejahend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Artikel 7 Absatz 1 Nr. 2 des Wahlgesetzbuches verstößt gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, insofern er das Wahlrecht der in dieser Bestimmung genannten Verurteilten von Rechts wegen aussetzt.

Verkündet in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 14. Dezember 2005.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) L. Potoms

(gez.) A. Arts