

Geschäftsverzeichnisnr. 4962
Urteil Nr. 78/2011 vom 18. Mai 2011

URTEILSAUSZUG

In Sachen: Präjudizielle Frage in Bezug auf die Artikel 126 § 1 und 128 des Grundlagengesetzes vom 8. Juli 1976 über die öffentlichen Sozialhilfezentren, gestellt vom Staatsrat.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Bossuyt und R. Henneuse, und den Richtern J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey und P. Nihoul, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden M. Bossuyt,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. *Gegenstand der präjudiziellen Frage und Verfahren*

In seinem Urteil Nr. 204.602 vom 3. Juni 2010 in Sachen Dominiek Lecoutere gegen die « A.Z. Sint-Jan Autonome Verzorgingsinstelling » und den Ständigen Ausschuss des Provinzialrates von Westflandern, dessen Ausfertigung am 15 Juni 2010 in der Kanzlei des Hofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende präjudizielle Frage gestellt:

« Verstoßen die Artikel 126 § 1 und 128 des Grundlagengesetzes vom 8. Juli 1976 über die öffentlichen Sozialhilfezentren gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, indem sie - im Gegensatz zu einem Rechtsuchenden, der in einem ÖSHZ-Krankenhaus, das nicht einer Vereinigung im Sinne von Kapitel XII angehört, statutarisch angestellt ist, sowie im Gegensatz zu einem Rechtsuchenden, der in einer Alten- und Pflegeeinrichtung, die wohl einer Vereinigung im Sinne von Kapitel XII angehört, aber kein Krankenhaus ist, statutarisch angestellt ist – dem Rechtsuchenden, der in einem ÖSHZ-Krankenhaus, das einer Vereinigung im Sinne von Kapitel XII angehört, statutarisch angestellt ist, die in Artikel 53 desselben Gesetzes erwähnte administrative Beschwerde versagen? ».

(...)

III. *In rechtlicher Beziehung*

(...)

B.1.1. Die präjudizielle Frage bezieht auf die Vereinbarkeit der Artikel 126 § 1 und 128 des Grundlagengesetzes vom 8. Juli 1976 über die öffentlichen Sozialhilfezentren (nachstehend: ÖSHZ-Gesetz) in der für die Flämische Gemeinschaft vor der Aufhebung durch das Dekret vom 19. Dezember 2008 geltenden Fassung mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung.

Artikel 126 § 1 des ÖSHZ-Gesetzes, ergänzt durch den königlichen Erlass Nr. 430 vom 5. August 1986 und abgeändert durch die Dekrete der Flämischen Gemeinschaft vom 14. Juli 1998, 18. Juli 2003 und 7. Mai 2004, bestimmt:

« Unbeschadet der Anwendung anders lautender besonderer Satzungsvorschriften werden die Vereinigungen, auf die sich vorliegendes Kapitel bezieht, gemäß denselben Regeln verwaltet wie die öffentlichen Sozialhilfezentren und unterliegen sie derselben Kontrolle und derselben Verwaltungsaufsicht. Die Vereinigungen verfügen insbesondere über die gleiche Befugnisse, wie sie in Artikel 77 vorgesehen sind, um für örtliche ÖPP-Projekte im Sinne des Dekrets über die öffentlich-private Partnerschaft dingliche Rechte an Gütern des öffentlichen Eigentums festzulegen.

Für die Krankenhäuser, die einer Vereinigung unterstehen, wird die Verwaltungsaufsicht jedoch auf die Artikel 111 § 1, § 2 Nr. 1 und § 3 und 112 bis 113 begrenzt ».

Artikel 128 des ÖSHZ-Gesetzes, abgeändert durch das Dekret der Flämischen Gemeinschaft vom 14. Juli 1998, bestimmt:

« § 1. Unbeschadet der Anwendung der Bestimmungen der nachstehenden §§ 2 und 3 gelten für die Personalmitglieder einer Vereinigung dasselbe Verwaltungs- und Besoldungsstatut und dieselbe Pensionsregelung sowie dieselben Bestimmungen des vorliegenden Gesetzes, wie für die Personalmitglieder des Zentrums, das für die Gemeinde zuständig ist, in der die Vereinigung ihren Sitz hat.

Das zuständige Organ der Vereinigung legt die Abweichungen von dem im vorigen Absatz erwähnten Statut fest, sofern die spezifische Beschaffenheit bestimmte Dienste und Einrichtungen der Vereinigung es erfordern, und bestimmt das Verwaltungs- und Besoldungsstatut für die Planstellen, die auf kommunaler Ebene nicht bestehen, sowie für das Personal des Krankenhauses.

§ 2. Personalmitglieder eines öffentlichen Sozialhilfezentrums, das einer Vereinigung angehört, auf die sich vorliegendes Kapitel bezieht, können von dieser Vereinigung übernommen werden.

Ungeachtet der Vorschriften, die bei Beförderungen Anwendung finden, werden diese Personalmitglieder mit ihrem Dienstgrad oder mit einem gleichwertigen Dienstgrad sowie in der Eigenschaft, die sie innehaben, versetzt; sie behalten die Besoldung und das finanzielle Dienstalter, die sie auf der Grundlage des zum Zeitpunkt der Übernahme geltenden Verwaltungs- und Besoldungsstatuts hatten oder erhalten hätten, wenn sie das Amt, das sie im Augenblick ihrer Versetzung innehatten, weiterhin in der Dienststelle ausgeübt hätten, aus der sie kommen.

Die Flämische Regierung kann die allgemeinen Regeln zur Bestimmung des administrativen Dienstalters dieser Personalmitglieder festlegen. Sie kann ebenfalls die Bedingungen festlegen, unter denen diese Personalmitglieder wieder in das Zentrum, aus dem sie herkommen, eingegliedert werden können. Die Gesetze oder Erlasse, durch die ein Vorrang für den Zugang zu Stellen im öffentlichen Dienst gewährt wird, finden keine Anwendung auf Versetzungen, die aufgrund des vorliegenden Paragraphen stattfinden.

Auf Antrag des Zentrums, der Vereinigung oder des betreffenden Personalmitglieds entscheidet der in Artikel 126 § 2 erwähnte Provinzgouverneur über alle Streitsachen bezüglich der Anwendung der vorstehenden Bestimmungen.

§ 3. Bei der Übernahme von Personal, das bei einem der Privatwirtschaft angehörenden Mitglied der Vereinigung beschäftigt ist, kann vereinbart werden, dass dieses Personal hinsichtlich der Besoldung, des Dienstalters, der sozialen Sicherheit und der erworbenen Rechte in derselben Situation bleibt.

Die Bedingungen und Modalitäten einer eventuellen endgültigen Regularisierung können von der Flämischen Regierung festgelegt werden ».

B.1.2. Die fraglichen Bestimmungen beziehen sich auf die Vereinigungen im Sinne von Kapitel XII des ÖSHZ-Gesetzes, die gegründet werden können aufgrund von Artikel 118 dieses Gesetzes, eingefügt und abgeändert durch die Dekrete der Flämischen Gemeinschaft vom 14. Juli 1998, 18. Mai 1999 und 5. Juli 2002, der bestimmt:

« Ein öffentliches Sozialhilfezentrum kann zwecks Verwirklichung einer der Aufgaben, die dem Zentrum anvertraut sind, und für Führungs-, Personal-, Experten- und Managementfunktionen eine Vereinigung gründen, die entweder als einziges Mitglied das öffentliche Sozialhilfezentrum selbst hat, oder mit einem oder mehreren anderen öffentlichen Sozialhilfezentren, mit anderen Behörden und/oder mit juristischen Personen, die keine Gewinnerzielungsabsicht verfolgen. In den Fällen, in denen das öffentliche Sozialhilfezentrum ganz oder teilweise eine Anerkennung, Zulassung oder Subventionierung erhalten kann, werden die Vereinigungen im Sinne dieses Kapitels für den Erhalt dieser Anerkennung, Zulassung oder Subventionierung einem öffentlichen Sozialhilfezentrum gleichgestellt.

Wenn eine Vereinigung im Hinblick auf den Betrieb eines Krankenhauses oder eines Teils eines Krankenhauses gegründet wird, trägt sie in Abweichung von Artikel 121*bis* neben der Bezeichnung den Vermerk ‘ autonome verzorgingsinstelling ’ (autonome Pflegeeinrichtung) oder die Anfangsbuchstaben ‘ A.V. ’ ».

B.1.3. Artikel 126 § 1 Absatz 2 des ÖSHZ-Gesetzes wird durch das vorliegende Rechtsprechungsorgan so ausgelegt, dass die Verwaltungsaufsicht über die Beschlüsse der Vereinigungen für die ihnen unterstehenden Krankenhäuser auf die allgemeine Verwaltungsaufsicht begrenzt wird und dass die in Artikel 53 §§ 1 und 3 dieses Gesetzes vorgesehene besondere Verwaltungsaufsicht über Disziplinarmaßnahmen wie die Entfernung aus dem Dienst nicht Anwendung findet. Ferner bezieht sich Artikel 128 dieses Gesetzes nach Auffassung des vorlegenden Rechtsprechungsorgans auf das Verwaltungs- und Besoldungsstatut sowie auf die Pensionsregelung des Personals der besagten Vereinigungen, nicht aber auf die Verwaltungsaufsicht.

Die Paragraphen 1 und 3 von Artikel 53 des ÖSHZ-Gesetzes bestimmen in der durch das Gesetz vom 5. August 1992 abgeänderten Fassung:

« § 1. Die Beschlüsse, durch die als Disziplinarmaßnahme eine Suspendierung von drei Monaten, eine Zurückstufung im Dienstgrad, die Entlassung von Amtes wegen oder die Entfernung aus dem Dienst ausgesprochen wird, unterliegen einer Stellungnahme des Bürgermeister- und Schöffenkollegiums sowie der Genehmigung durch den Ständigen Ausschuss. Sie werden einstweilen ausgeführt, sofern der Rat es nicht anders beschließt ».

« § 3. Das betroffene Personalmitglied und der Sozialhilferat können gegen den Beschluss des Ständigen Ausschusses, der aufgrund von § 1 oder § 2 gefasst wurde, beim König innerhalb von fünfzehn Tagen nach seiner Notifizierung durch den Ständigen Ausschuss Berufung einlegen.

Der König muss innerhalb einer Frist von drei Monaten ab dem Tag, an dem Ihm die Akte übermittelt wurde, entscheiden; Er kann jedoch die ursprüngliche Frist um drei Monate verlängern, wenn Er vor Ablauf der Frist mitteilt, dass Er erst innerhalb der verlängerten Frist entscheiden kann ».

B.1.4. Die klagende Partei vor dem Staatsrat ist der Auffassung, dass die auf diese Weise ausgelegten fraglichen Bestimmungen zur Folge hätten, dass ihr die Möglichkeit entzogen werde, eine administrative Beschwerde gegen die Genehmigung einer ihr auferlegten Disziplinarstrafe durch den Ständigen Ausschuss einzulegen.

Sie ist der Auffassung, diesbezüglich in ihrer Eigenschaft als statutarisches Personalmitglied eines Krankenhauses, das einer Vereinigung im Sinne von Kapitel XII des ÖSHZ-Gesetzes unterstehe, diskriminiert zu werden gegenüber den statutarischen Personalmitgliedern eines ÖSHZ-Krankenhauses sowie gegenüber den statutarischen Personalmitgliedern einer Alten- und Pflegeeinrichtung, die zu einer Vereinigung mit eigener Rechtspersönlichkeit gehöre, aber kein Krankenhaus sei.

Der Hof urteilt über die fraglichen Bestimmungen in der Auslegung, die das vorlegende Rechtsprechungsorgan ihnen verleiht.

B.2. Die Beschränkung der Verwaltungsaufsicht in Bezug auf Krankenhäuser, die einer Vereinigung im Sinne von Kapitel XII des ÖSHZ-Gesetzes unterstehen, ergibt sich aus Artikel 126 § 1 Absatz 2 dieses Gesetzes.

Ursprünglich bestimmte dieser Absatz 2, hinzugefügt durch den königlichen Erlass Nr. 430 vom 5. August 1986 zur Abänderung des Grundlagengesetzes vom 8. Juli 1976 über die öffentlichen Sozialhilfezentren:

« Für die Krankenhäuser, die einer Vereinigung unterstehen, wird die Verwaltungsaufsicht jedoch auf die Anwendung der Artikel 111 §§ 1 und 3, 112 und 113 begrenzt, solange aus der Buchführung hervorgeht, dass der Betrieb ausgeglichen ist ».

Diesbezüglich heißt es in dem Bericht an den König, der dem vorerwähnten Erlass voranging:

« Um die Führung möglichst flexibel zu gestalten, wird die Verwaltungsaufsicht begrenzt, zumindest insofern aus der Buchführung hervorgeht, dass der Betrieb ausgeglichen ist. Die Aufsicht wird grundsätzlich wieder eingeführt, sobald wieder ein Defizit im Krankenhaus entsteht. Die Begrenzung der Aufsicht gilt gegebenenfalls von Amts wegen.

Die flexible Gestaltung beinhaltet also, dass im Fall des finanziellen Gleichgewichts nur die allgemeine Aufsicht gilt. Die spezifischen Aufsichtsregeln, die in den anderen Kapiteln als in Kapitel IX vorgesehen sind, gelten also nicht » (*Belgisches Staatsblatt*, 21. August 1986, S. 11553).

Diesen Ausgangspunkt hat der Dekretgeber bei den Abänderungen der fraglichen Bestimmung durch die Dekrete vom 14. Juli 1998, 18. Juli 2003 und 7. Mai 2004 nicht in Frage gestellt. In der Begründung des Entwurfs, aus dem das Dekret vom 14. Juli 1998 entstanden ist, heißt es:

« Diese Anpassung ist notwendig durch die Abänderung der Regeln über die allgemeine Aufsicht. Für die Krankenhäuser, die einer Vereinigung unterstehen, wird die Aufsicht immer auf die allgemeine Verwaltungsaufsicht begrenzt und nicht nur, wie es derzeit der Fall ist, wenn die Buchführung im Gleichgewicht ist » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 1997-1998, Nr. 856/1, S. 10).

B.3. Die Verfassungsvorschriften der Gleichheit und des Diskriminierungsverbots schließen nicht aus, dass ein Behandlungsunterschied zwischen Kategorien von Personen eingeführt wird, soweit dieser Unterschied auf einem objektiven Kriterium beruht und in angemessener Weise gerechtfertigt ist.

Das Vorliegen einer solchen Rechtfertigung ist im Hinblick auf Zweck und Folgen der beanstandeten Maßnahme sowie auf die Art der einschlägigen Grundsätze zu beurteilen; es wird gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen, wenn feststeht, dass die eingesetzten Mittel in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen.

B.4. Der durch die klagende Partei vor dem Staatsrat bemängelte Behandlungsunterschied beruht auf einem objektiven Kriterium, nämlich der statutarischen Ernennung des Betroffenen in einem Krankenhaus, das einer Vereinigung im Sinne von Kapitel XII des ÖSHZ-Gesetzes untersteht, im Vergleich zu statutarischen Personalmitgliedern eines ÖSHZ-Krankenhauses sowie

im Vergleich zu statutarischen Personalmitgliedern einer Alten- und Pflegeeinrichtung, die einer solchen Vereinigung untersteht, aber kein Krankenhaus ist.

B.5. Dieses Kriterium ist relevant in Bezug auf die Zielsetzung, die darin besteht, « die Führung möglichst flexibel zu gestalten » bei Krankenhäusern, die einer Vereinigung im Sinne von Kapitel XII des ÖSHZ-Gesetzes unterstehen. Aus diesem Grund wurde nämlich die Verwaltungsaufsicht über die durch solche Krankenhäuser getroffenen Entscheidungen begrenzt, zunächst für Krankenhäuser mit finanziellem Gleichgewicht, aber anschließend für alle Krankenhäuser.

Es obliegt dem zuständigen Gesetzgeber, unter Berücksichtigung des Maßes an Autonomie der untergeordneten Verwaltungen oder der Formen der öffentlich-privaten Zusammenarbeit festzulegen, welche Formen der Verwaltungsaufsicht dabei notwendig sind. Es obliegt ihm ebenfalls, darüber zu urteilen, ob eine administrative Beschwerde geregelt werden muss. Es ist nicht ersichtlich, dass diesbezüglich eine ungerechtfertigte Entscheidung getroffen worden wäre, zumal die Regelung sich in ein Bündel von Maßnahmen einfügt, um die finanziellen Schwierigkeiten vieler Krankenhäuser, die örtlichen öffentlichen Einrichtungen unterstehen, zu beheben.

B.6. Die Begrenzung der Verwaltungsaufsicht hat keinen Einfluss auf das eigentliche Disziplinarverfahren. Die Rechte der Verteidigung des Betroffenen vor der Instanz, die befugt ist, eine Maßnahme der Entfernung aus dem Dienst zu ergreifen, werden nicht beeinträchtigt.

Es besteht kein allgemeiner Grundsatz, der es einem jedem, der Gegenstand einer Disziplinarmaßnahme ist, gewährleisten würde, die Möglichkeit zu haben, dass diese Maßnahme einem Verfahren der Verwaltungsaufsicht, sei es eine allgemeine oder besondere, unterzogen würde, und dies ebenfalls nicht, wenn er das Recht hat, eine administrative Beschwerde gegen eine Disziplinarmaßnahme einzulegen.

Zwar verlieren die Betroffenen, die zuvor statutarisches Personalmitglied eines ÖSHZ-Krankenhauses waren, jedoch zum statutarischen Personal eines Krankenhauses übergegangen sind, das einer Vereinigung im Sinne von Kapitel XII des ÖSHZ-Gesetzes untersteht, durch das Wegfallen der besonderen Verwaltungsaufsicht bezüglich der Genehmigung einer

Disziplinarstrafe im Sinne von Artikel 53 dieses Gesetzes, die Möglichkeit, dass diese Strafe verfällt, wenn sie nicht gemäß Artikel 53 § 1 genehmigt wird oder ihrer administrativen Beschwerde gemäß Artikel 53 § 3 stattgegeben wird. Es würde jedoch im Widerspruch zur Zielsetzung stehen, eine flexiblere Führung zu ermöglichen, wenn das betreffende Krankenhaus allen Formen der Verwaltungsaufsicht unterliegen würde, die vorher bestanden. Im Übrigen bleibt die Verwaltungsaufsicht der Artikel 111 §§ 1, 2 Nr. 1 und 3 und 112 bis 113 dieses Gesetzes bestehen und behalten die betroffenen Personalmitglieder ein gewisses Maß an Schutz gegen die Versetzung gemäß dem ebenfalls fraglichen Artikel 128.

B.7. Schließlich, und ohne dass festgestellt werden muss, ob Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention im vorliegenden Fall anwendbar ist, können eine direkte Klage auf Nichtigerklärung und ein Aussetzungsantrag in jedem Fall bei der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates eingereicht werden, und von dieser Möglichkeit wurde im vorliegenden Fall Gebrauch gemacht.

B.8. Aus der Rechtsprechung des Staatsrates geht hervor, dass dieser eine vollwertige richterliche Prüfung vornimmt, sowohl anhand des Gesetzes als auch anhand der allgemeinen Rechtsgrundsätze. Der Staatsrat untersucht dabei, ob die seiner Aufsicht unterbreitete behördliche Entscheidung die erforderliche faktische Grundlage aufweist, ob diese Entscheidung auf einer korrekten rechtlichen Einstufung beruht und ob die auferlegte Strafe nicht offensichtlich unverhältnismäßig zu dem festgestellten Sachverhalt ist. Wenn er diese Entscheidung für nichtig erklärt, muss die Behörde sich dem Urteil des Staatsrats beugen; wenn die Behörde eine neue Entscheidung trifft, darf sie die Begründung des Urteils, mit dem die erste Entscheidung für nichtig erklärt wurde, nicht übergehen; wenn sie an der Nichtigerklärung festhält, wird davon ausgegangen, dass der Betroffene keine Disziplinarstrafe erhalten hat.

Die statutarischen Personalmitglieder eines ÖSHZ-Krankenhauses, die zum statutarischen Personal eines Krankenhauses übergehen, das einer Vereinigung im Sinne von Kapitel XII des ÖSHZ-Gesetzes untersteht, verfügen daher über eine vollwertige Rechtsprechungsgarantie gegen Disziplinarstrafen, die ihnen auferlegt werden können.

B.9. Die fragliche Bestimmung hat nicht zur Folge, dass die Verteidigungsrechte der betroffenen Personen auf unverhältnismäßige Weise eingeschränkt werden.

B.10. Die präjudizielle Frage ist verneinend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Die Artikel 126 § 1 und 128 des Grundlagengesetzes vom 8. Juli 1976 über die öffentlichen Sozialhilfezentren in der durch den königlichen Erlass Nr. 430 vom 5. August 1986 und durch die Dekrete der Flämischen Gemeinschaft vom 14. Juli 1998, 18. Juli 2003 und 7. Mai 2004 abgeänderten Fassung verstoßen nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, insofern sie den statutarischen Personalmitgliedern eines Krankenhauses, das einer Vereinigung im Sinne von Kapitel XII dieses Gesetzes angehört, die in Artikel 53 desselben Gesetzes erwähnte administrative Beschwerde versagen.

Verkündet in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, in der öffentlichen Sitzung vom 18. Mai 2010.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) M. Bossuyt