



Verfassungsgerichtshof

ÜBERSETZUNG
Entscheid Nr. 55/2023
vom 23. März 2023
Geschäftsverzeichnissnr. 7836
AUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf Artikel 589 § 2 des flämischen Dekrets vom 22. Dezember 2017 « über die lokale Verwaltung », gestellt vom Staatsrat.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten L. Lavrysen und P. Nihoul, und den Richtern T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, D. Pieters und E. Bribosia, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten L. Lavrysen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

I. Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren

In seinem Entscheid Nr. 254.226 vom 6. Juli 2022, dessen Ausfertigung am 18. Juli 2022 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 589 § 2 des Dekrets vom 22. Dezember 2017 ‘ über die lokale Verwaltung ’ gegen die Artikel 10, 11 und 23 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 162 der Verfassung, insofern diese Bestimmung nicht vorschreibt, aufgrund welcher Kriterien die Wahl zwischen einer Einsetzung zum beigeordneten Finanzdirektor bei der Gemeinde einerseits und einer Einsetzung in eine angemessene Stelle der Stufe A bei kommunalen und damit verbundenen Behörden andererseits zu treffen ist, und insofern es unterlassen wird, den Begriff ‘ angemessene Stelle ’ zu konkretisieren und einheitlich zu gestalten? ».

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1.1. Artikel 589 § 2 des Dekrets der Flämischen Region vom 22. Dezember 2017 « über die lokale Verwaltung » (nachstehend: Lokalverwaltungsdekret) bestimmt:

« La personne visée à l'article 583, § 2, alinéa premier, qui n'est pas désignée comme directeur financier, est désignée à titre personnel et en conservant la nature de son contrat et son ancienneté pécuniaire, soit comme directeur financier adjoint de la commune, soit dans une fonction appropriée de niveau A au sein de la commune, du centre public d'action sociale qui dessert la commune ou d'une entité autonomisée de la commune ou une association du centre public d'action sociale qui dessert la commune. Elle est désignée avec maintien de l'échelle de traitement qu'elle recevait comme gestionnaire financier, pour autant que le salaire perçu sur la base de ladite échelle est plus avantageux que le salaire qu'elle percevrait après le classement dans la fonction appropriée.

Le directeur financier adjoint assiste le directeur financier dans l'exercice de sa fonction, conformément au système de contrôle interne visé aux articles 217 à 220. Par dérogation à l'article 166, le directeur financier adjoint remplace le directeur financier en cas d'absence ou d'empêchement. Le conseil communal règle ce remplacement ».

B.1.2. Mit « die in Artikel 583 § 2 Absatz 1 erwähnte Person » sind der Inhaber des Amtes des Finanzverwalters der Gemeinde und der Inhaber des Amtes des Finanzverwalters des öffentlichen Sozialhilfezentrums, das die Gemeinde betreut, gemeint. Artikel 583 § 2 des Lokalverwaltungsdekrets sieht verschiedene Szenarien für die erste Einsetzung des Finanzdirektors der Gemeinde vor, in Abhängigkeit davon, ob eine Kandidatur des Finanzverwalters der Gemeinde und des Finanzverwalters des ÖSHZ für die Stelle des Finanzdirektors vorliegt.

B.2. Das Lokalverwaltungsdekret ersetzt die bestehenden Dekrete, die die Organisation und die Arbeitsweise der flämischen lokalen Verwaltungen regeln, und hat eine möglichst eindeutige politische, ämterbezogene und strategische Leitung der Gemeinden und der öffentlichen Sozialhilfezentren zum Ziel (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2017-2018, Nr. 1353/1, S. 3). Auf Amtsebene wird diese Integration mitgestaltet durch eine eindeutige Leitung des Personals in das neue Amt des Generaldirektors, der sowohl den Gemeindesekretär als auch den ÖSHZ-Sekretär ersetzt. Der Finanzdirektor ersetzt sowohl den Finanzverwalter der Gemeinde als auch den Finanzverwalter des ÖSHZ. Daneben haben die Gemeinde und das

öffentliche Sozialhilfezentrum ein einziges und gemeinsames Organigramm und ein einziges und gemeinsames Managementteam (ebenda, SS. 5, 13 und 17).

In jeder Gemeinde gibt es fortan deshalb einen Generaldirektor und einen Finanzdirektor, die sowohl für die Gemeinde als auch für das öffentliche Sozialhilfezentrum, das die Gemeinde betreut, zuständig sind (Artikel 162 § 1 Absatz 1 des Lokalverwaltungsdekrets).

B.2.2. Die in Rede stehende Bestimmung enthält eine Garantieregelung für den Finanzverwalter, der kein Finanzdirektor geworden ist. In den Vorarbeiten wird diese Regelung wie folgt erläutert:

« Un système de garantie en cas de transfert et à titre personnel a été prévu pour le secrétaire et pour le gestionnaire financier qui ne deviennent pas directeur général ou directeur financier. Il permet aux administrations de choisir de désigner l'intéressé dans une fonction appropriée de l'administration concernée ou, par transfert, dans l'autre administration. S'il s'agit de fonctions de mandat, il peut être décidé de mettre fin au mandat à l'expiration de la date de fin du mandat, étant donné que la fonction de secrétaire et celle de gestionnaire financier n'existent plus. Les secrétaires peuvent également être désignés, à titre personnel, dans la fonction de directeur général adjoint. Du fait que plusieurs adjoints peuvent ainsi être présents au sein d'une administration, l'article 584, § 1er, alinéa 1er, a prévu que le conseil communal doit mettre sur pied un système de remplacement.

Puisqu'un régime transitoire adéquat a été prévu, assorti de garanties pour les actuels secrétaires et gestionnaires financiers, ceux-ci ne peuvent pas être mis en disponibilité pour cause de suppression d'emploi » (ebenda, S. 166).

Die Garantieregelung gilt für « alle ehemaligen Sekretäre und Finanzverwalter [...], die kein Direktor geworden sind, unabhängig davon, ob sie tatsächlich kandidiert haben oder nicht. Die einzige Bedingung ist, [dass] es um einen Sekretär beziehungsweise Finanzverwalter geht, der kein Direktor geworden ist » (ebenda, SS. 165-166).

B.3. Das vorliegende Rechtsprechungsorgan fragt, ob die in Rede stehende Bestimmung vereinbar sei mit den Artikeln 10, 11 und 23 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit deren Artikel 162, insofern sie nicht vorschreibe, aufgrund welcher Kriterien eine Gemeinde wählen könne, einen ehemaligen Finanzverwalter dieser Gemeinde zum beigeordneten Finanzdirektor bei der Gemeinde oder in eine angemessene Stelle der Stufe A bei der Gemeinde, dem ÖSHZ oder einer damit verbundenen Entität einzusetzen, und insofern sie es unterlasse, den Begriff « angemessene Stelle » zu konkretisieren und einheitlich zu gestalten.

Aus der Vorlageentscheidung ergibt sich, dass sich die Streitigkeit vor dem vorlegenden Rechtsprechungsorgan auf einen ehemaligen Finanzverwalter einer Gemeinde bezieht, der in Anwendung der in Rede stehenden Bestimmung in die Stelle eines « Beraters der Lokalverwaltung » bei dieser Gemeinde eingesetzt wurde.

B.4.1. Artikel 162 der Verfassung bestimmt:

« Die provinziellen und kommunalen Einrichtungen werden durch Gesetz geregelt.

Das Gesetz gewährleistet die Anwendung der folgenden Grundsätze:

[...]

2. die Zuständigkeit der Provinzial- und Gemeinderäte für alles, was von provinziell und kommunal Interesse ist, unbeschadet der Billigung ihrer Handlungen in den Fällen und in der Weise, die das Gesetz bestimmt;

[...] ».

Artikel 162 Absatz 1 der Verfassung enthält ein Legalitätsprinzip in Bezug auf die Organisation der kommunalen Einrichtungen.

Die vorerwähnte Verfassungsbestimmung geht nicht soweit, dass sie den zuständigen Gesetzgeber dazu verpflichten würde, jeden Aspekt der kommunalen Einrichtungen selbst zu regeln. Eine Befugnis, die einer anderen Behörde erteilt wird, steht nicht im Widerspruch zum Legalitätsprinzip, sofern die Ermächtigung ausreichend präzise definiert ist und sich auf die Ausführung der Maßnahmen bezieht, deren wesentliche Elemente vorher durch den Gesetzgeber festgelegt wurden.

B.4.2. Durch Artikel 23 Absätze 2 und 3 Nr. 1 der Verfassung wird der zuständige Gesetzgeber verpflichtet, das Recht auf Arbeit und auf freie Wahl der Berufstätigkeit zu gewährleisten und die Bedingungen für die Ausübung dieses Rechts zu bestimmen.

Durch diese Verfassungsbestimmung wird es diesem Gesetzgeber jedoch nicht verboten, einer anderen Behörde Ermächtigungen zu erteilen, sofern sie die Ausführung von Maßnahmen betreffen, deren Gegenstand der Gesetzgeber festgelegt hat.

Diese Verfassungsbestimmung erlegt es dem Gesetzgeber nicht auf, alle wesentlichen Bestandteile des Rechts auf Arbeit und auf freie Wahl der Berufstätigkeit zu regeln, und untersagt es ihm nicht, eine andere Behörde zu ermächtigen, diese zu regeln.

B.4.3. Da Artikel 162 der Verfassung ein strengeres Legalitätsprinzip als Artikel 23 Absätze 2 und 3 Nr. 1 der Verfassung enthält, ist der Verfassungsbestimmung mit dem strengeren Legalitätsprinzip der Vorrang einzuräumen.

B.5.1. Nach Ansicht der klagenden Partei vor dem vorlegenden Rechtsprechungsorgan verstößt die in Rede stehende Bestimmung gegen die Stillhalteverpflichtung in Bezug auf das Recht auf freie Wahl der Berufstätigkeit im Sinne der Garantie in Artikel 23 Absatz 3 Nr. 1 der Verfassung, insofern das Statut des Finanzverwalters vor Inkrafttreten der in Rede stehenden Bestimmung in der Flämischen Region einheitlich geregelt gewesen sei.

B.5.2. Die klagende Partei vor dem vorlegenden Rechtsprechungsorgan hat bei diesem Rechtsprechungsorgan beantragt, den Gerichtshof zur Vereinbarkeit der in Rede stehenden Bestimmung mit der in Artikel 23 Absatz 3 Nr. 1 der Verfassung vorgesehenen Stillhalteverpflichtung zu befragen. Das vorlegende Rechtsprechungsorgan hat die vorgeschlagene Vorabentscheidungsfrage gleichwohl neu formuliert und hat jeden Verweis auf die Stillhalteverpflichtung weggelassen. Außerdem lässt sich der Vorlageentscheidung nicht entnehmen, dass das vorlegende Rechtsprechungsorgan den Gerichtshof zur Vereinbarkeit der in Rede stehenden Bestimmung mit der Stillhalteverpflichtung befragen möchte. Da die Parteien vor dem Gerichtshof die Tragweite der Vorabentscheidungsfrage weder abändern können noch abändern lassen können noch erweitern können, darf der Gerichtshof nicht auf die von der klagenden Partei vor dem vorlegenden Rechtsprechungsorgan vorgebrachten Argumente eingehen.

B.6.1. Die Flämische Regierung macht geltend, dass die Vorabentscheidungsfrage unzulässig sei, insofern der Gerichtshof damit um Prüfung der in Rede stehenden Bestimmung anhand der Artikel 10 und 11 der Verfassung ersucht werde, da weder aus der Formulierung der Vorabentscheidungsfrage noch aus der Vorlageentscheidung abgeleitet werden könne, welche Kategorien von Personen miteinander verglichen würden.

B.6.2. Die Nichtbeachtung des in Artikel 162 der Verfassung geregelten Legalitätsprinzips beinhaltet einen Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, da einer Kategorie von Bürgern somit auf diskriminierende Weise die Garantie des Eingreifens einer demokratisch gewählten Versammlung entzogen wird.

Die Einrede wird abgewiesen.

B.7.1. Die in Rede stehende Bestimmung sieht vor, dass der Finanzverwalter, der nicht als Finanzdirektor eingesetzt wird, entweder als beigeordneter Finanzdirektor bei der Gemeinde oder in eine « angemessene Stelle » der Stufe A innerhalb der Gemeinde, des ÖSHZ oder einer selbständigen Entität der Gemeinde oder des ÖSHZ eingesetzt wird. Die in Rede stehende Bestimmung sieht vor, dass der beigeordnete Finanzdirektor dem Finanzdirektor bei der Ausübung seines Amtes beisteht, und zwar gemäß dem Organisationsverwaltungssystem, das in den Artikeln 217 bis 220 des Lokalverwaltungsdekrets genannt ist, und dass er den Finanzdirektor im Falle seiner Abwesenheit oder Verhinderung vertritt. Der Dekretgeber hat, indem er in Bezug auf die zweite Stelle bestimmt hat, dass es sich um eine « angemessene » Stelle der Stufe A handeln muss, zum Ausdruck gebracht, dass der ehemalige Finanzverwalter in eine gleichwertige Stelle eingesetzt werden muss, die für den Betreffenden keine Herabstufung darstellen darf. Aus der Rechtsprechung der Verwaltungsrechtsprechungsabteilung des Staatsrats ergibt sich, dass die Gemeinden, soweit möglich, die Kompetenzen und das Interesse des Betreffenden berücksichtigen müssen (StR, 5. Juli 2022, Nr. 254.219; StR, 25. November 2021, Nr. 252.230).

Die in Rede stehende Bestimmung sieht ferner vor, dass die Einsetzung persönlich und unter Beibehaltung der Natur des Dienstverhältnisses, des finanziellen Dienstalters und der Entgeltstufe erfolgt, solange das Entgelt auf dieser Grundlage höher ausfällt als das mit der angemessenen Stelle verbundene Entgelt. Schließlich bestimmt Paragraph 3 von Artikel 589 des Lokalverwaltungsdekrets, dass beim ehemaligen Finanzverwalter bis zum 31. Dezember 2023 davon ausgegangen wird, dass er die Einstellungs- und Beförderungsbedingungen erfüllt, die vom Gemeinderat für das Amt des Finanzdirektors festgelegt werden und dass der Gemeinderat den Betreffenden auch in eine Bewerberreserveliste aufnehmen kann.

Die in Rede stehende Bestimmung hat daher sowohl inhaltliche als auch finanzielle Garantien in Bezug auf die Stelle zum Gegenstand, in die der ehemalige Finanzverwalter eingesetzt werden kann.

B.7.2. Die in Rede stehende Bestimmung legt zwar nicht fest, aufgrund welcher Kriterien eine Gemeinde die Wahl zwischen der Einsetzung eines ehemaligen Finanzverwalters in die Stelle des beigeordneten Finanzdirektors bei der Gemeinde oder in eine angemessene Stelle der Stufe A bei der Gemeinde, dem ÖSHZ oder einer damit verbundenen Entität treffen muss. Auch enthält die in Rede stehende Bestimmung keine Hinweise dazu, welche Stellen als « angemessene Stellen » angesehen werden können. Die in Rede stehende Bestimmung räumt den Gemeinden bezüglich dieser Aspekte deshalb eine Ermessensbefugnis ein.

Wie sich aus B.4.1 ergibt, garantiert Artikel 162 der Verfassung nicht nur das Legalitätsprinzip, sondern auch die Zuständigkeit der Gemeinden für alles, was von kommunalem Interesse ist. Die vorerwähnte Verfassungsbestimmung verankert genauso wie Artikel 41 Absatz 1 erster Satz der Verfassung den Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung, der voraussetzt, dass die lokalen Behörden sich mit jeder Angelegenheit befassen können, die ihres Erachtens zu ihrem Interesse gehört, und sie so regeln können, wie sie es für zweckmäßig erachten. Das formelle Legalitätsprinzip lässt es deshalb unberührt, dass der Dekretgeber den Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung beachten muss. Auf Grundlage des letztgenannten Grundsatzes sind die Gemeinden grundsätzlich befugt, Regelungen in Bezug auf die eigene interne Organisation, die eigenen Dienste und das eigene Personal festzulegen (StR, Gutachten Nr. 15.933/9 vom 9. Mai 1984; Gutachten Nr. 18.760/8 vom 17. Mai 1989). Es ist grundsätzlich Sache der Gemeinden, Stellen zu schaffen und die Aufgaben zu bestimmen, die zu diesen Stellen gehören (StR, Gutachten Nr. 18.809/2 vom 5. Dezember 1988).

Der Umstand, dass den Gemeinden die Befugnis eingeräumt wird, zu bestimmen, in welche Stelle der ehemalige Finanzverwalter eingesetzt werden muss, ist somit durch den Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung gerechtfertigt. Aus den Vorarbeiten zum Lokalverwaltungsdekret ergibt sich im Übrigen, dass eines der zugrunde liegenden Ziele des vorerwähnten Dekrets besteht im « Bemühen um Grundlagenregeln, die Vertrauen zum Ausdruck bringen und die für die kommunale Selbstverwaltung deshalb viel mehr Raum lassen (maßgeschneiderte Lösungen) » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2017-2018, Nr. 1353/1,

S. 6). Der Umstand, dass der Dekretgeber nicht einheitlich festgelegt hat, in welche Stelle ein ehemaliger Finanzverwalter eingesetzt werden kann, ist somit eine Folge des Umstands, dass er es den Gemeinden selbst überlassen wollte, in Abhängigkeit von den Erfordernissen der Gemeinde und als Bestandteil des Grundsatzes der kommunalen Selbstverwaltung zu bestimmen, in welche Stelle der ehemalige Finanzverwalter am besten eingesetzt wird. Die Entscheidungen, die die Gemeinde diesbezüglich trifft, werden von der Aufsichtsbehörde und dem zuständigen Richter überwacht.

B.8. Die in Rede stehende Bestimmung ist vereinbar mit den Artikeln 10, 11 und 23 der Verfassung in Verbindung mit deren Artikel 162.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Artikel 589 § 2 des Dekrets der Flämischen Region vom 22. Dezember 2017 « über die lokale Verwaltung » verstößt nicht gegen die Artikel 10, 11 und 23 der Verfassung in Verbindung mit deren Artikel 162.

Erlassen in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 23. März 2023.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) L. Lavrysen