

Geschäftsverzeichnissnr. 2635
Urteil Nr. 17/2004 vom 29. Januar 2004

URTEILSAUSZUG

In Sachen: Präjudizielle Frage in bezug auf das Gesetz vom 29. Juli 1991 über die ausdrückliche Begründung von Verwaltungsakten, gestellt vom Staatsrat.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Melchior und A. Arts, und den Richtern P. Martens, M. Bossuyt, E. De Groot, A. Alen und J.-P. Moerman, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden M. Melchior,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. *Gegenstand der präjudiziellen Frage und Verfahren*

In seinem Urteil Nr. 115.425 vom 4. Februar 2003 in Sachen C. Verheyden gegen die Abgeordnetenkommission, dessen Ausfertigung am 18. Februar 2003 in der Kanzlei des Schiedshofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende präjudizielle Frage gestellt:

« Verstößt das Gesetz vom 29. Juli 1991 über die ausdrückliche Begründung von Verwaltungsakten, dahingehend ausgelegt, daß Verwaltungsakte, die von den gesetzgebenden Versammlungen oder von ihren Organen gegenüber den Mitgliedern ihres Personals erlassen werden, nicht unter die Anwendung dieses Gesetzes fallen, gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung? »

(...)

III. *In rechtlicher Beziehung*

(...)

B.1. Die präjudizielle Frage bezieht sich auf das Gesetz vom 29. Juli 1991 über die ausdrückliche Begründung von Verwaltungsakten, dahingehend ausgelegt, daß Verwaltungsakte, die von den gesetzgebenden Versammlungen oder von ihren Organen gegenüber den Mitglieder ihres Personals erlassen werden, nicht unter die Anwendung dieses Gesetzes fallen.

B.2.1. Die einschlägigen Bestimmungen des fraglichen Gesetzes lauten:

« Art. 1. Für die Anwendung des vorliegenden Gesetzes ist zu verstehen unter:

- Verwaltungsakt: eine von einer Verwaltungsbehörde ausgehende einseitige Rechtshandlung individueller Tragweite, die zum Ziel hat, gegenüber einem oder mehreren Bürgern oder gegenüber einer anderen Verwaltungsbehörde Rechtswirkung zu haben,

- Verwaltungsbehörde: die Verwaltungsbehörden im Sinne von Artikel 14 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat,

- Bürger: jede natürliche oder juristische Person in ihren Beziehungen mit den Verwaltungsbehörden.

Art. 2. Verwaltungsakte der in Artikel 1 erwähnten Verwaltungsbehörden müssen ausdrücklich begründet werden.

Art. 3. Die verlangte Begründung besteht in der im Akt enthaltenen Angabe der Rechts- oder Tatsachengründe, die dem Beschluß als Grundlage dienen.

Sie muß angemessen sein.

[...] »

B.2.2. Nach Darlegung des verweisenden Richters werde den Bediensteten der gesetzgebenden Versammlungen oder ihrer Organe das Grundrecht der ausdrücklichen Begründung der sie betreffenden Akte entzogen, weil die von diesen Versammlungen oder ihren Organen gegenüber den Mitgliedern ihres Personals erlassenen Verwaltungsakte nicht in den Anwendungsbereich des obengenannten Gesetzes fielen.

B.3. Der Gesetzgeber war sich der Schwierigkeit bewußt, den Begriff « Verwaltungsbehörde », auf den sich Artikel 1 des fraglichen Gesetzes bezieht, zu definieren, und hat sich für einen Verweis auf Artikel 14 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat und die diesbezügliche Rechtsprechung entschieden (*Parl. Dok.*, Senat, Sondersitzungsperiode 1988, Nr. 215-3, S. 13).

B.4.1. Zum Zeitpunkt der Annahme des Gesetzes vom 29. Juli 1991 war der Staatsrat nicht zuständig für die Verwaltungsakte der gesetzgebenden Versammlungen oder ihrer Organe bezüglich der Mitglieder ihres Personals.

B.4.2. In seinem Urteil Nr. 31/96 vom 15. Mai 1996 hat der Hof für Recht erkannt, daß « das Fehlen einer Klagemöglichkeit auf Nichtigklärung von Verwaltungsakten, die von einer gesetzgebenden Versammlung oder von deren Organen ausgehen, wohingegen eine entsprechende Klage auf Nichtigklärung gegen Verwaltungsakte, die von einer Verwaltungsbehörde ausgehen, erhoben werden kann, [...] gegen den verfassungsmäßigen Grundsatz der Gleichheit und des Diskriminierungsverbots, der in den Artikeln 10 und 11 der Verfassung verankert ist, [verstößt] ».

B.4.3. Zur Vollstreckung des obengenannten Urteils des Hofes wurde durch Artikel 2 des Gesetzes vom 25. Mai 1999 Artikel 14 § 1 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat in dem Sinne abgeändert, daß die Verwaltungsabteilung des Staatsrates ermächtigt wurde, auch über Nichtigkeitsklagen « gegen Verwaltungshandlungen der gesetzgebenden Versammlungen oder

ihrer Organe [...] in bezug auf Aufträge der öffentlichen Hand und Mitglieder ihres Personals » zu befinden.

Aus den parlamentarischen Diskussionen vor der Annahme des obengenannten Gesetzes geht hervor, daß der Gesetzgeber nicht alle Verwaltungsakte der gesetzgebenden Versammlungen oder ihrer Organe der Zuständigkeit des Staatsrates unterwerfen, sondern dessen Zuständigkeit auf bestimmte Akte begrenzen wollte, wie diejenigen, die gegenüber dem Personal erlassen werden, da es die geläufigsten Verwaltungsakte sind und sie im Gegensatz zu anderen Akten nicht politischer Art sind (*Parl. Dok.*, Kammer, 1997-1998, Nr. 1733/1, S. 3).

B.5. Die Vorarbeiten vor der Annahme des Gesetzes über die ausdrückliche Begründung zeigen, daß der Gesetzgeber in Erwägung gezogen hatte, daß der Anwendungsbereich dieses Gesetzes der möglichen Entwicklung der Rechtsprechung in bezug auf Artikel 14 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat folgen sollte.

Das fragliche Gesetz wurde zu einem Zeitpunkt angenommen, als der Gesetzgeber die spätere gesetzgeberische Abänderung von Artikel 14 der koordinierten Gesetze nicht vorhersehen konnte. Mit der vorliegenden präjudiziellen Frage wird der Hof gerade gebeten, über den Behandlungsunterschied zu befinden, der sich daraus ergibt, daß der Anwendungsbereich des Gesetzes vom 29. Juli 1991 nicht, wie der verweisende Richter anführt, infolge dieser Entwicklung formell abgeändert wurde.

B.6.1. Die gesetzgebenden Versammlungen besitzen zwar die restliche Souveränität und müssen aufgrund ihrer besonderen Beschaffenheit ihre Unabhängigkeit absolut garantiert bekommen, doch der Hof erkennt nicht, inwiefern diese Unabhängigkeit beeinträchtigt werden könnte, wenn in dem Akt die rechtlichen und faktischen Erwägungen angeführt werden, die ihrer Entscheidung gegenüber ihrem Personal zugrunde gelegen haben, da diese Entscheidung nicht politischer Art ist und keineswegs zur Ausübung der Gesetzgebungsfunktion beiträgt.

B.6.2. Die Verpflichtung zur ausdrücklichen Begründung, die durch das Gesetz vom 29. Juli 1991 vorgeschrieben ist, verstärkt den Schutz des Rechtsunterworfenen sowie die gerichtliche Kontrolle der Verwaltungsakte, die durch den Staatsrat ausgeübt wird.

Da der Gesetzgeber beschlossen hat, die Verwaltungsakte der gesetzgebenden Versammlungen oder ihrer Organe in bezug auf ihr Personal derselben Regelung des Rechtsschutzes zu unterwerfen, wie sie auf die Akte der Verwaltungsbehörden anwendbar ist, ist es nicht gerechtfertigt, daß die Verpflichtung zur ausdrücklichen Begründung nicht auf die Erstgenannten Anwendung findet. Abgesehen davon, daß den Mitgliedern des Personals der gesetzgebenden Versammlungen oder ihrer Organe eine Garantie gegen etwaige Willkür entzogen würde, erlaubt das Fehlen der Verpflichtung zur ausdrücklichen Begründung es dem Staatsrat nicht, eine wirksame Kontrolle auszuüben.

B.7. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, daß das Gesetz vom 29. Juli 1991 über die ausdrückliche Begründung von Verwaltungsakten, wenn es in dem Sinne ausgelegt wird, daß die Verwaltungsakte der gesetzgebenden Versammlungen oder ihrer Organe in bezug auf die Mitglieder ihres Personals nicht in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes fallen, nicht mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung vereinbar ist.

B.8. Der Hof stellt jedoch fest, daß das Gesetz vom 29. Juli 1991 anders ausgelegt werden kann, so daß es mit den obengenannten Verfassungsbestimmungen vereinbar wäre.

Unter Berücksichtigung der in B.5 angeführten Elemente kann nämlich davon ausgegangen werden, daß der Gesetzgeber von 1991, obwohl er auf die individuellen Akte der Verwaltungsbehörden abzielte, die Akte der gesetzgebenden Versammlungen oder ihrer Organe gegenüber ihrem Personal nicht von der Verpflichtung zur ausdrücklichen Begründung ausschließen wollte, da diese Akte in den Anwendungsbereich von Artikel 14 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat fallen, auf den der Gesetzgeber gerade verweisen wollte.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

- Das Gesetz vom 29. Juli 1991 über die ausdrückliche Begründung von Verwaltungsakten, dahingehend ausgelegt, daß Verwaltungsakte, die von den gesetzgebenden Versammlungen oder von ihren Organen gegenüber den Mitglieder ihres Personals erlassen werden, nicht unter die Anwendung dieses Gesetzes fallen, verstößt gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

- Das Gesetz vom 29. Juli 1991 über die ausdrückliche Begründung von Verwaltungsakten, dahingehend ausgelegt, daß Verwaltungsakte, die von den gesetzgebenden Versammlungen oder von ihren Organen gegenüber den Mitglieder ihres Personals erlassen werden, unter die Anwendung dieses Gesetzes fallen, verstößt nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

Verkündet in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 29. Januar 2004.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) M. Melchior