

Geschäftsverzeichnismrn. 2701 und 2716

Urteil Nr. 89/2004
vom 19. Mai 2004

URTEILSAUSZUG

In Sachen: Präjudizielle Fragen in bezug auf Artikel 14 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat, gestellt vom Staatsrat.

Der Schiedshof,

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

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. *Gegenstand der präjudiziellen Fragen und Verfahren*

a. In seinem Urteil Nr. 119.261 vom 12. Mai 2003 in Sachen A. Brouillard gegen die Abgeordnetenkommission, dessen Ausfertigung am 16. Mai 2003 in der Kanzlei des Schiedshofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende präjudizielle Fragen gestellt:

« 1. Ist Artikel 14 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat vereinbar mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, in Verbindung mit dem Grundsatz der Gewaltentrennung, insofern er eine parlamentarische Behörde einer Verwaltungsbehörde gleichstellen würde, indem er es dem Staatsrat ermöglicht, ohne daß der Text dies ausdrücklich vorsieht, im Wege der Einrede zu überprüfen, ob eine Entscheidung einer parlamentarischen Versammlung mit den höheren Rechtsvorschriften übereinstimmt?

2. Verstößt Artikel 14 § 1 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, dahingehend ausgelegt, daß die auf die Mitglieder ihres Personals sich beziehenden Verwaltungsakte der gesetzgebenden Versammlungen Einzelakte sind, unter Ausschluß der Akte verordnender Art, während die Mitglieder des Personals der Verwaltungsbehörden im Wege der Klage oder der Einrede beim Staatsrat ein Rechtsmittel gegen Bestimmungen in bezug auf ihre Anwerbung und ihr Statut einlegen und deren Gesetzwidrigkeit aufgrund von Artikel 159 der Verfassung geltend machen können? »

b. In seinem Urteil Nr. 119.643 vom 21. Mai 2003 in Sachen R. Veulemans gegen den Rechnungshof, dessen Ausfertigung am 13. Juni 2003 in der Kanzlei des Schiedshofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende präjudizielle Frage gestellt:

« Verstößt Artikel 14 § 1 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, dahingehend ausgelegt, daß die ‘ Verwaltungsakte ‘ der gesetzgebenden Versammlungen oder ihrer Organe und diejenigen des Rechnungshofes in bezug auf die öffentlichen Aufträge und die Mitglieder ihres Personals lediglich Einzelakte sind, unter Ausschluß der Akte verordnender Art, die die Anwerbung und das Statut dieses Personals regeln, während die Mitglieder des Personals der Verwaltungsbehörden beim Staatsrat die Nichtigerklärung - und demzufolge die Aussetzung der Ausführung, als Akzessorium zur Nichtigerklärung - der Verordnungsbestimmungen in bezug auf ihre Anwerbung und ihr Statut beantragen können? »

Diese unter den Nummern 2701 und 2716 ins Geschäftsverzeichnis des Hofes eingetragenen Rechtssachen wurden verbunden.

(...)

III. *In rechtlicher Beziehung*

(...)

In bezug auf die Rechtssache Nr. 2701

Hinsichtlich der Tragweite der gestellten Fragen

B.1.1. Die Begründung des Verweisungsurteils und die Formulierung der beiden präjudiziellen Fragen lassen erkennen, daß der Hof bezüglich des Artikels 14 § 1 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat befragt wird, dahin ausgelegt, daß dieser Artikel mit den Wörtern « Verwaltungsakte von gesetzgebenden Versammlungen oder ihren Organen [...] in bezug auf [...] ihre Personalmitglieder » sich ausschließlich auf Einzelakte und nicht auf Verordnungsakte bezieht.

B.1.2. Mit der zweiten präjudiziellen Frage wird der Hof gefragt, ob der auf diese Weise ausgelegte Artikel 14 § 1 gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstoße, insofern die Personalmitglieder der gesetzgebenden Versammlungen oder ihrer Organe im Gegensatz zu den Personalmitgliedern der Verwaltungsbehörden nicht die Möglichkeit hätten, durch eine Klage oder eine Einrede die Gesetzmäßigkeit der Verordnungsbestimmungen bezüglich ihrer Anwerbung und ihres Statuts zu bestreiten.

B.1.3. Die erste präjudizielle Frage geht davon aus, daß der Text von Artikel 14 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat nicht ausdrücklich vorsehe, daß der Staatsrat durch eine Einrede die Übereinstimmung einer Entscheidung einer parlamentarischen Versammlung mit übergeordneten Rechtsregeln kontrollieren könne, und bezwecke, den Hof zu fragen, ob Artikel 14 § 1 ausgelegt in dem Sinne, daß der Staatsrat, ungeachtet dessen, daß der Text des Artikels es nicht ausdrücklich vorsehe, dennoch befugt sei, durch eine Einrede die Gesetzmäßigkeit der Verordnungsakte der parlamentarischen Versammlungen zu kontrollieren, vereinbar sei mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, in Verbindung mit dem Grundsatz der Gewaltentrennung.

Hinsichtlich der fraglichen Bestimmung und deren Auslegung durch den verweisenden Richter

B.2.1. Der fragliche Artikel 14 § 1 lautet wie folgt:

« Die Abteilung entscheidet im Urteilswege über Nichtigkeitsklagen wegen Nichtbeachtung entweder wesentlicher oder bei Strafe von Nichtigkeit auferlegter Formvorschriften, Zuständigkeitsüberschreitung oder Ermessensmißbrauch, gegen Akte und Verordnungen der jeweiligen Verwaltungsbehörden, sowie gegen die Verwaltungsakte von gesetzgebenden Versammlungen oder ihren Organen, einschließlich der bei diesen Versammlungen eingesetzten Ombudsleute, des Rechnungshofes und des Schiedshofes, sowie von Organen der richterlichen Gewalt und des Hohen Justizrates in bezug auf öffentliche Aufträge und auf ihre Personalmitglieder. »

B.2.2. Die fragliche Bestimmung ergibt sich in ihrer heutigen Formulierung aus Artikel 2 des Gesetzes vom 25. Mai 1999 « zur Abänderung der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat, des Gesetzes vom 5. April 1955 bezüglich der Gehälter der Amtsträger beim Staatsrat sowie des Gerichtsgesetzbuches », wobei diese Abänderung dem Urteil Nr. 31/96 des Hofes vom 15. Mai 1996 Folge leistet.

Die Abänderung führt dazu, daß die Verwaltungsabteilung des Staatsrates über Nichtigkeitsklagen befinden kann, die gegen « Verwaltungsakte » der gesetzgebenden Versammlungen oder ihrer Organe über öffentliche Aufträge oder die Mitglieder ihres Personals eingereicht werden.

B.2.3. Aus den Vorarbeiten zum Gesetz vom 25. Mai 1999 geht hervor, daß Artikel 2 auf der Grundlage eines Abänderungsantrags angenommen wurde, den ein Abgeordneter in Anlehnung an einen zuvor durch denselben Abgeordneten hinterlegten Gesetzesvorschlag eingereicht hat und in dem die Begriffe « bestuurshandelingen » und « actes administratifs » (Verwaltungsakte) verwendet wurden (*Parl. Dok.*, Kammer, 1998-1999, Nr. 1640, S. 6, und *Parl. Dok.*, Kammer, 1997-1998, Nr. 1733/1).

Nachdem der Staatsrat mit einem Antrag auf Gutachten zu einem anderen Gesetzesvorschlag befaßt worden war, durch den dem Urteil Nr. 31/96 des Hofes Folge geleistet werden sollte und in dem die Begriffe « akten en reglementen » und « actes et règlements » (Akte und

Verordnungen) verwendet wurden, hat er insbesondere auf die größere Tragweite dieses anderen Vorschlags im Verhältnis zum obenerwähnten hingewiesen:

« Gemäß der Absicht der Autoren würde die Zuständigkeit des Staatsrates sich nicht nur auf Einzelakte, sondern auch auf die Verordnungstätigkeit der gesetzgebenden Versammlungen beziehen. Diesbezüglich scheint er im Widerspruch zum Gesetzesvorschlag Nr. 1733/1 von Herrn Landuyt zu stehen, der sich nur Verwaltungsakte und nicht auf Verordnungen der Organe der gesetzgebenden Versammlungen bezieht.

Es obliegt dem Parlament zu beurteilen, ob die dem Staatsrat erteilte Zuständigkeit sich auf Einzelakte beschränken muß oder auf Verwaltungsakte ausgedehnt werden kann. » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1996-1997, Nr. 893/3, S. 2)

B.2.4. Obwohl im niederländischen Text des abgeänderten Artikels 14 die Wörter « administratieve handelingen » verwendet werden (und nicht « bestuurshandelingen »), kann aus dem Begriff « actes administratifs » im französischen Text dieses Artikels nicht abgeleitet werden, daß der Gesetzgeber von der einschränkenden Auslegung der Begriffe « actes administratifs » und « bestuurshandelingen » durch den Staatsrat hätte abweichen wollen.

Zur Hauptsache

B.3. Aufgrund von Artikel 14 § 1 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat können die Beamten, die im Dienst einer Verwaltungsbehörde stehen, sofern sie das erforderliche Interesse nachweisen, beim Staatsrat eine Nichtigkeitsklage gegen Verwaltungsakte dieser Obrigkeit einreichen, ungeachtet dessen, ob sie eine individuelle Tragweite haben oder verordnender Art sind.

Im Rahmen einer Nichtigkeitsklage gegen einen individuellen Verwaltungsakt können diese Beamten außerdem durch eine Einrede die Gesetzmäßigkeit des verordnenden Verwaltungsaktes, der als Grundlage für den angefochtenen Akt dient, zu bestreiten.

Die Befugnis des Staatsrates, im Wege der Einrede die Anwendung eines verordnenden Verwaltungsaktes abzuweisen, ergibt sich nicht aus Artikel 14 § 1 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat, sondern aus Artikel 159 der Verfassung, wonach die Gerichtshöfe und Gerichte die

allgemeinen, provinziellen und örtlichen Erlasse und Verordnungen nur anwenden, insoweit sie mit den Gesetzen in Übereinstimmung stehen.

B.4.1. Aufgrund der fraglichen Bestimmung haben die Mitglieder des Personals einer gesetzgebenden Versammlung die Möglichkeit, die Nichtigkeitserklärung eines individuellen Verwaltungsaktes dieser Versammlung oder eines ihrer Organe zu beantragen; sie können jedoch nicht die Nichtigkeitserklärung eines Verordnungsaktes dieser Versammlung oder eines ihrer Organe beantragen.

B.4.2. Aus dem Gesetz vom 25. Mai 1999 ist abzuleiten, daß der Gesetzgeber die individuellen Verwaltungsakte der gesetzgebenden Versammlungen oder ihrer Organe bezüglich ihres Personals der gleichen Regelung des Rechtsschutzes unterwerfen wollte, wie sie für die Akte der Verwaltungsbehörden gilt. Aus diesem Gesetz ist jedoch nicht abzuleiten, daß der Gesetzgeber die Verordnungsakte dieser Versammlungen oder ihrer Organe diesem System des Rechtsschutzes unterwerfen wollte.

Wenn die Personalmitglieder dieser Versammlung beim Staatsrat eine Klage gegen einen Einzelakt einer gesetzgebenden Versammlung oder eines ihrer Organe eingereicht haben, können sie nicht durch eine Einrede die Gesetzmäßigkeit des Verordnungsaktes, der die Grundlage des angefochtenen Aktes bildet, bestreiten.

B.5. Die besondere Beschaffenheit der gesetzgebenden Versammlungen, die gewählt sind und die restliche Souveränität besitzen, erfordert es, daß ihre Unabhängigkeit garantiert wird.

Die Notwendigkeit des Schutzes dieser Unabhängigkeit rechtfertigt es jedoch nicht, daß den Beamten der gesetzgebenden Versammlungen die Möglichkeit vorenthalten wird, im Rahmen einer Nichtigkeitsklage gegen Einzelakte die Gesetzmäßigkeit des als Grundlage für den angefochtenen Akt dienenden Verordnungsaktes durch eine Einrede oder durch ein zum gleichen Ergebnis führendes Verfahren zu bestreiten, oder daß ihnen eine Nichtigkeitsklage gegen diese Verordnungsakte vorenthalten würde.

Das Fehlen dieser Rechtsprechungsgarantien, die hingegen den einer Verwaltungsbehörde unterstehenden Beamten gewährt werden, steht im Widerspruch zum Verfassungsgrundsatz der

Gleichheit und Nichtdiskriminierung; es steht nicht im Verhältnis zu dem legitimen Bemühen, die Handlungsfreiheit der Gewählten zu wahren, da die durch die Einführung dieser Rechtsprechungsgarantien geschützten Interessen ebenso real und ebenso legitim bei den Beamten der gesetzgebenden Versammlungen wie bei denjenigen, die den Verwaltungsbehörden unterstehen, sind.

B.6. Dieser Situation kann nur abgeholfen werden durch die Einführung einer Klagemöglichkeit, die durch das zuständige normgebende Organ organisiert wird und die spezifische Garantien zur Gewährleistung der Unabhängigkeit der gesetzgebenden Versammlungen bieten kann, wobei diese insbesondere durch Artikel 60 der Verfassung und die entsprechenden Bestimmungen der Gesetze zur Reform der Institutionen festgelegt ist.

B.7. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, daß die Diskriminierung ihren Ursprung darin findet, daß einerseits kein Recht auf Bestreitung der Gesetzmäßigkeit eines als Grundlage eines Einzelaktes dienenden Verwaltungsaktes im Anschluß an eine Nichtigkeitsklage gegen diesen Einzelakt organisiert wurde und andererseits keine Nichtigkeitsklage gegen Verwaltungsakte der gesetzgebenden Versammlungen oder ihre Organe bezüglich ihres Personals organisiert wurde.

B.8. Aus diesen Gründen ist die zweite präjudizielle Frage verneinend zu beantworten und erfordert die erste präjudizielle Frage keine Antwort.

In bezug auf die Rechtssache Nr. 2716

B.9. Die Begründung des Verweisungsurteils läßt erkennen, daß sich die präjudizielle Frage auf Artikel 14 § 1 bezieht, dessen Wörter « Verwaltungsakte [...] des Rechnungshofes [...] in bezug auf [...] [seine] Personalmitglieder » lediglich Einzelakte und nicht Verwaltungsakte betreffen.

B.10. Die fragliche Bestimmung bewirkt, daß die Beamten, die im Dienste des Rechnungshofes stehen, im Gegensatz zu den Beamten, die im Dienste einer

Verwaltungsbehörde stehen, nicht das Recht haben, die Nichtigkeitsklage eines Verwaltungsaktes des Rechnungshofes bezüglich seines Personals zu beantragen.

B.11. Artikel 180 der Verfassung bestimmt:

« Die Mitglieder des Rechnungshofes werden von der Abgeordnetenversammlung für die durch Gesetz bestimmte Dauer ernannt.

[...]

Die Organisation des Rechnungshofes wird durch das Gesetz geregelt. »

Artikel 20 des Gesetzes vom 29. Oktober 1846 über die Organisation des Rechnungshofes besagt:

« Die Geschäftsordnung des Rechnungshofes kann nur mit Zustimmung der Abgeordnetenversammlung geändert werden. »

B.12. Die Notwendigkeit zur Wahrung der Unabhängigkeit der Abgeordnetenversammlung kann es nicht rechtfertigen, daß den Beamten des Rechnungshofes die Möglichkeit einer Nichtigkeitsklage gegen Verwaltungsakte, mit denen die Anwerbung und das Statut dieses Personals geregelt werden, vorenthalten wird.

Das Fehlen dieser Rechtsprechungsgarantie die hingegen den Beamten, die Verwaltungsbehörden unterstehen, anerkannt wird, steht im Widerspruch zum Verfassungsgrundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung.

Diese Diskriminierung findet ihren Ursprung darin, daß keine Nichtigkeitsklage gegen Verwaltungsakte bezüglich der Anwerbung und des Statuts der Personalmitglieder des Rechnungshofes organisiert wurde.

B.13. Aus diesem Grund ist die präjudizielle Frage verneinend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

1. Die erste präjudizielle Frage in der Rechtssache Nr. 2701 bedarf keiner Antwort.
2. Das Nichtvorhandensein einer Klagemöglichkeit auf Nichtigerklärung verordnender Verwaltungsakte bezüglich der Anwerbung und des Statuts der Personalmitglieder der gesetzgebenden Versammlungen und des Rechnungshofes verstößt gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.
3. Das Nichtvorhandensein eines Verfahrens, mit dem anlässlich einer Klage auf Nichtigerklärung eines Einzelaktes einer gesetzgebenden Versammlung oder eines ihrer Organe in bezug auf die Mitglieder ihres Personals die Gesetzmäßigkeit des dem angefochtenen Akt zugrunde liegenden Verordnungsaktes zu bestreiten, verstößt gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.
4. Artikel 14 § 1 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat verstößt nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, insofern die darin erwähnten Verwaltungsakte der gesetzgebenden Versammlungen, ihrer Organe und des Rechnungshofes in bezug auf die Mitglieder ihres Personals lediglich Einzelakte sind, unter Ausschluß der Akte verordnender Art.

Verkündet in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 19. Mai 2004.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) L. Potoms

(gez.) M. Melchior