

Geschäftsverzeichnisnr. 4993
Urteil Nr. 85/2011 vom 18. Mai 2011

URTEILSAUSZUG

In Sachen: Präjudizielle Fragen in Bezug auf die Artikel 2 und 3 des Gesetzes vom 29. Juli 1991 über die ausdrückliche Begründung der Verwaltungsakte, gestellt vom Appellationshof Mons.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden R. Henneuse und M. Bossuyt, und den Richtern E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, 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 R. Henneuse,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. *Gegenstand der präjudiziellen Fragen und Verfahren*

In seinem Urteil vom 25. Juni 2010 in Sachen der Stadt Mons gegen Edouard Deschamps, dessen Ausfertigung am 5. Juli 2010 in der Kanzlei des Hofes eingegangen ist, hat der Appellationshof Mons folgende präjudizielle Fragen gestellt:

« 1) Stehen die Artikel 2 und 3 des Gesetzes vom 29. Juli 1991 über die ausdrückliche Begründung der Verwaltungsakte im Widerspruch zu den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, an sich oder gegebenenfalls in Verbindung mit dem Grundsatz des Abstimmungsheimnisses, der der Annahme bestimmter Verwaltungsbeschlüsse durch Kollegialorgane zugrunde liegt, und mit Artikel 100 Absatz 4 des neuen Gemeindegesetzes, indem sie den kollegialen Verwaltungsorganen, die dazu gehalten sind, einen aus einer geheimen Abstimmung hervorgegangenen Beschluss anzunehmen, die gleichen Verpflichtungen bezüglich der ausdrücklichen Begründung auferlegen würden wie den individuellen Verwaltungsorganen oder den Kollegialorganen, die dazu ermächtigt sind, infolge eines Diskussionsprozesses zu entscheiden?

2) Stehen die Artikel 2 und 3 des Gesetzes vom 29. Juli 1991 über die ausdrückliche Begründung der Verwaltungsakte im Widerspruch zu den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, an sich oder gegebenenfalls in Verbindung mit dem Grundsatz des Abstimmungsheimnisses, der der Annahme bestimmter Verwaltungsbeschlüsse durch Kollegialorgane zugrunde liegt, und mit Artikel 100 Absatz 4 des neuen Gemeindegesetzes, indem sie erfordern würden, dass ein Gemeinderat, der sich aufgrund einer geheimen Abstimmung hat äußern müssen, im Haupttext des Aktes als ausdrückliche Begründung sämtliche Gründe angibt, weshalb er sich im Rahmen eines Vergleichs der Ansprüche und Verdienste von Bewerbern mit einem ähnlichen Profil wohl für den einen und nicht für die anderen Bewerber entschieden hat?

3) Stehen die Artikel 2 und 3 des Gesetzes vom 29. Juli 1991 über die ausdrückliche Begründung der Verwaltungsakte im Widerspruch zu den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, an sich oder gegebenenfalls in Verbindung mit dem Grundsatz des Abstimmungsheimnisses, der der Annahme bestimmter Verwaltungsbeschlüsse durch Kollegialorgane zugrunde liegt, und mit Artikel 100 Absatz 4 des neuen Gemeindegesetzes, indem sie einen aufgrund von Artikel 100 Absatz 4 des neuen Gemeindegesetzes gefassten Beschluss eines Gemeinderates, der sich nach einem Vergleich der Ansprüche und Verdienste zweier Bewerber mit einem ähnlichen Profil anders entschieden hat als nach einem vorherigen Vergleich ihrer Ansprüche und Verdienste, aufgrund einer unzureichenden ausdrücklichen Begründung regelwidrig machen würden, aus dem einzigen Grund, weil der Akt nicht ausdrücklich die Gründe erwähnt, die den Gemeinderat dazu veranlasst haben, seine Meinung zu ändern? ».

(...)

III. *In rechtlicher Beziehung*

(...)

B.1.1. Die Artikel 1 bis 4 des Gesetzes vom 29. Juli 1991 über die ausdrückliche Begründung der Verwaltungsakte bestimmen:

« Artikel 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 aus der Angabe im Akt der faktischen und juristischen Grundlagen des Beschlusses. Sie muss angemessen sein.

Art. 4. Die durch vorliegendes Gesetz auferlegte Begründungspflicht kommt nicht zur Anwendung, wenn die Angabe der Gründe des Verwaltungsakts:

1. die äußere Sicherheit des Staates gefährden kann,
2. die öffentliche Ordnung stören kann,
3. gegen das Recht auf Achtung des Privatlebens verstoßen kann,
4. gegen die Bestimmungen über das Berufsgeheimnis verstoßen kann ».

B.1.2. Artikel 100 Absatz 4 des neuen Gemeindegesetzes, der in der Wallonischen Region Artikel L1122-27 des Kodex der lokalen Demokratie und der Dezentralisierung geworden ist, bestimmt:

« Nur über Invorschlagbringungen von Kandidaten, Ernennungen in Ämter, Zurdispositionstellungen, vorbeugende einstweilige Amtsenthebungen im Interesse des Dienstes und Disziplinarstrafen wird in geheimer Abstimmung mit absoluter Stimmenmehrheit abgestimmt ».

B.2. Aus dem Sachverhalt und der Begründung der Verweisungsentscheidung geht hervor, dass der Hof dazu befragt wird, ob die Artikel 2 und 3 des vorerwähnten Gesetzes vom 29. Juli 1991 im Widerspruch zu den Artikeln 10 und 11 der Verfassung stünden, wenn sie so ausgelegt würden, dass sie es vorschrieben, dass ein in geheimer Abstimmung durch ein Kollegialorgan in Anwendung von Artikel 100 Absatz 4 des neuen Gemeindegesetzes angenommener Beschluss die Gründe enthalten müsse, aus denen dieses Organ, wenn es sich wie im vorliegenden Fall um einen Ernennungsakt handele, dazu veranlasst gewesen sei, einen Bewerber statt eines anderen vorzuziehen.

B.3.1. Die Vorteile der ausdrücklichen Begründung sind in den Vorarbeiten zum Gesetz vom 29. Juli 1991 wie folgt beschrieben worden:

«Dem Bürger bietet die Begründung die Möglichkeit, über die Gründe des Verwaltungsaktes informiert zu sein, und gleichzeitig erlaubt sie es ihm, in Kenntnis der Dinge mit der Behörde zu diskutieren, um gegebenenfalls den Beschluss ‘ anpassen zu lassen ’. Im Fall einer Beschwerde ist ein über die Gründe des angefochtenen Aktes informierter Beschwerdeführer eher imstande, seine Beschwerdegründe vorzubereiten. Schließlich bietet sie die Gewähr für eine ernsthafte und unparteiische Prüfung der Sache.

Aus der Sicht der Verwaltung hat die Begründung zur Folge, dass die Beziehungen zu den Bürgern erleichtert werden, indem die Behörde eher auf Überzeugung als auf Zwang setzt. Außerdem erleichtert sie die Kontrolle durch die übergeordnete Behörde oder die Aufsichtsbehörde über die untergeordnete Behörde » (*Parl. Dok.*, Senat, Sondersitzungsperiode 1988, Nr. 215-1, SS. 1 und 2).

In denselben Vorarbeiten wurde der Zweck des Gesetzesvorschlags wie folgt erläutert:

«Der Autor dieses Vorschlags beabsichtigt, in das belgische Verwaltungssystem eine autonome Gesetzgebung einzuführen, mit der die Verpflichtung zur ausdrücklichen Begründung der Verwaltungsakte der Behörden zum allgemeinen Grundsatz erhoben wird, wobei diese Verpflichtung das Gegenstück zu dem Grundrecht des Bürgers darstellt, über die Gründe informiert zu werden, die zu der Entscheidung über ihn geführt haben » (ebenda, S. 8).

B.3.2. Aus den Vorarbeiten zu dem vorerwähnten Gesetz geht hervor, dass diese Verpflichtung zur ausdrücklichen Begründung, wie der Staatsrat mehrfach in Erinnerung gerufen hat, ebenfalls die im Anschluss an eine geheime Abstimmung gefassten Beschlüsse betrifft (ebenda, Nr. 215-3, SS. 21 und 22).

In seinem Gutachten zu einem Gesetzentwurf zur Abänderung des vorerwähnten Gesetzes vom 29. Juli 1991 mit dem Ziel, die Verwaltungsakte, zu deren Annahme im Gesetz eine geheime Abstimmung vorgesehen ist, aus dem Anwendungsbereich auszuschließen, wobei der Gesetzesvorschlag nicht angenommen wurde, hat der Staatsrat Folgendes in Erinnerung gerufen:

«Der Zweck der geheimen Abstimmung besteht nämlich darin, die Mitglieder des Kollegialorgans vor jeglichem Druck von innen oder von außen *ut singuli* zu schützen. Geheim zu halten ist der individuelle Werdegang, der jedes einzelne Mitglied des Kollegialorgans veranlasst hat, auf eine bestimmte Weise abzustimmen. Es braucht die Gründe für seine Stimmabgabe also nicht zu rechtfertigen, doch dies verhindert nicht, dass der am Ende der Abstimmung gefasste Beschluss durch Gründe, die sich aus der Verwaltungsakte ergeben (materielle Begründung), müssen gerechtfertigt werden können, wobei diese wegen der Verpflichtung zur ausdrücklichen Begründung außerdem im Beschluss angeführt werden müssen » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2002-2003, DOC 50-2336/002, S. 7).

B.4. Die Situation eines Kollegialorgans, das nach einer geheimen Abstimmung einen Beschluss fassen muss in Anwendung von Artikel 100 Absatz 4 des neuen Gemeindegesetzes, unterscheidet sich hinsichtlich der Verpflichtung zur Begründung der Verwaltungsakte nicht wesentlich von derjenigen der individuellen oder kollegialen Organe der Verwaltungsbehörden, die im Anschluss an nicht geheime Beratungen Beschlüsse fassen. Es trifft zwar zu, dass die geheime Abstimmung gegen die Veröffentlichung der persönlichen Standpunkte der einzelnen Mitglieder des Gemeinderats spricht, doch es ist nicht mit diesem Erfordernis unvereinbar, dass in dem durch das Kollegialorgan selbst angenommenen Beschluss die zugrunde liegenden Gründe angegeben werden. Einen individuellen Verwaltungsakt ausdrücklich zu begründen, besteht nämlich darin, dass in dem Akt die rechtlichen und faktischen Erwägungen angeführt werden, die als Grundlage für den Beschluss dienen, und nicht darin, individuelle Meinungen der einzelnen Mitglieder des Kollegialorgans aneinander zu reihen. Die gesetzliche Verpflichtung zur geheimen Abstimmung wird nicht abgeschwächt durch die gesetzliche Verpflichtung, den somit gefassten kollegialen Verwaltungsbeschluss ausdrücklich zu begründen.

B.5. Die durch das Gesetz vom 29. Juli 1991 eingeführte Verallgemeinerung der Verpflichtung der Verwaltungsbehörden zur ausdrücklichen Begründung ist ein Recht des Bürgers, dem somit eine zusätzliche Garantie gegen möglicherweise willkürliche Verwaltungsakte mit individueller Tragweite geboten wird.

Angesichts der Zielsetzung des Gesetzes vom 29. Juli 1991, die in B.3.1 und B.3.2 erwähnt wurde, ist es nicht annehmbar, dass es einer Person, die sich um eine Stelle beworben hat, ganz oder teilweise verwehrt wird, die Gründe zu erfahren, die einem sie betreffenden Beschluss zugrunde liegen, nur weil dieser Beschluss in geheimer Abstimmung gefasst wurde. Sie befindet sich nämlich in der gleichen Situation wie jeder andere Bürger, der sich um eine Ernennung beworben hat.

B.6. Die präjudiziellen Fragen sind verneinend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Die Artikel 2 und 3 des Gesetzes vom 29. Juli 1991 über die ausdrückliche Begründung der Verwaltungsakte verstoßen 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 Verfassungsgerichtshof, in der öffentlichen Sitzung vom 18. Mai 2011.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) R. Henneuse