

ÜBERSETZUNG

Geschäftsverzeichnisnr. 6570
Entscheid Nr. 84/2018 vom 5. Juli 2018

ENTSCHEIDSAUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf das Gesetz vom 29. Juli 1991 über die ausdrückliche Begründung der Verwaltungsakte, gestellt vom Arbeitsgericht Lüttich, Abteilung Namur.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten J. Spreutels und A. Alen, und den Richtern L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet, R. Leysen und J. Moerman, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten J. Spreutels,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren*

In seinem Urteil vom 19. Dezember 2016 in Sachen B.D. gegen die Gemeinde La Bruyère, dessen Ausfertigung am 27. Dezember 2016 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat das Arbeitsgericht Lüttich, Abteilung Namur, folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt das Gesetz vom 29. Juli 1991 über die ausdrückliche Begründung der Verwaltungsakte, gegebenenfalls in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention, dahin ausgelegt, dass es nicht auf die Entlassung von Vertragsbediensteten des öffentlichen Dienstes Anwendung finden würde, gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, indem es einem im Rahmen eines Arbeitsvertrags beschäftigten Arbeitnehmer nicht die Möglichkeit bieten würde, die Gründe der ihm gegenüber getroffenen Entlassungsentscheidung zu kennen, während ein an denselben Arbeitgeber gebundener statutarischer Arbeitnehmer seinerseits verlangen kann, dass ihm die Gründe der Beendigung des statutarischen Verhältnisses mitgeteilt werden, das ihn mit der Behörde verband, die einseitig beschlossen hat, es zu beenden? ».

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1.1. Die Artikel 1 bis 7 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 ».

Art. 5. Die Dringlichkeit die Verwaltungsbehörde nicht von der Pflicht befreit, ihre Verwaltungsakte ausdrücklich zu begründen.

Art. 6. Vorliegendes Gesetz ist auf Sonderregelungen, die eine ausdrückliche Begründung bestimmter Verwaltungsakte auferlegen, nur anwendbar, insofern diese Sonderregelungen weniger strenge Verpflichtungen vorsehen als diejenigen, die in den vorhergehenden Artikeln festgelegt sind.

Art. 7. Vorliegendes Gesetz tritt am ersten Tag des vierten Monats nach dem Monat seiner Veröffentlichung im Belgischen Staatsblatt in Kraft ».

B.2. Der vorliegende Richter befragt den Gerichtshof über die Vereinbarkeit dieses Gesetzes, gegebenenfalls in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention, mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung dahin ausgelegt, dass es nicht auf die Entlassung von Vertragsbediensteten des öffentlichen Dienstes Anwendung finden würde, da es einem im Rahmen eines Arbeitsvertrags beschäftigten Arbeitnehmer nicht die Möglichkeit bieten würde, die Gründe der ihm gegenüber getroffenen Entlassungsentscheidung zu kennen, während ein an denselben Arbeitgeber gebundener statutarischer Arbeitnehmer seinerseits verlangen kann, dass ihm die Gründe der Beendigung des statutarischen Verhältnisses mitgeteilt werden, das ihn mit der Behörde verband, die einseitig beschlossen hat, es zu beenden.

B.3. Aus der Begründung der Verweisungsentscheidung geht hervor, dass der vorliegende Richter mit einer Klage befasst wurde, die von einem von der Gemeinde La Bruyère entlassenen Vertragsbediensteten erhoben wurde, mit der diese Gemeinde zur Zahlung eines Betrags als Entschädigung wegen willkürlicher Entlassung verurteilt werden soll, da die Entlassung nicht begründet wurde.

In Bezug auf die Zweckdienlichkeit der Vorabscheidungsfrage

B.4.1. Der Ministerrat ist in erster Linie der Auffassung, dass die Vorabscheidungsfrage keine Antwort erfordert, da die Antwort auf diese Frage für die Lösung der dem vorlegenden Richter unterbreiteten Streitsache unerheblich sei. Eine etwaige bejahende Antwort auf die Vorabscheidungsfrage würde dem vorlegenden Richter zweifelsohne die Möglichkeit bieten, zu prüfen, ob die Entlassung unter Verstoß gegen die ausdrückliche Begründungspflicht, wie sie im Gesetz vom 29. Juli 1991 aufgeführt ist, erfolgte oder nicht. Die fehlende Angabe der Gründe der Entlassung im Entlassungsschreiben bedeute an sich jedoch noch nicht, dass die Entlassung grundlos oder unvernünftig gewesen sei.

B.4.2. Es obliegt in der Regel dem vorlegenden Richter, über die Anwendung der Bestimmungen, die er dem Gerichtshof zur Kontrolle unterbreitet, auf die Streitsache, mit der er befasst wurde, zu entscheiden. Der Gerichtshof könnte die Sachdienlichkeit der Vorabscheidungsfrage nur in Abrede stellen, wenn die Beurteilung durch den vorlegenden Richter offensichtlich nicht gerechtfertigt war, was im diesem Fall nicht zutrifft.

B.4.3. Der Ministerrat führt außerdem an, dass ein Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof nicht dazu genutzt werden dürfe, ein Berufungsverfahren gegen den Kassationshof einzuführen.

B.4.4. Der Gerichtshof bemerkt diesbezüglich, dass sich die Vorabscheidungsfrage nicht auf die gebotene Auslegung des Gesetzes vom 29. Juli 1991, sondern auf die Vereinbarkeit dieses Gesetzes mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung bezieht, da diese Auslegung dazu führen würde, einer Kategorie von Arbeitnehmern des öffentlichen Sektors das Recht zu entziehen, die Gründe ihrer Entlassung zu erfahren, wobei dieses Recht seinerseits einer anderen Kategorie von Arbeitnehmern des öffentlichen Sektors gewährt werde. Der Gerichtshof ist befugt, auf diese Vorabscheidungsfrage zu antworten. Der vorlegende Richter nimmt die Auslegung des Kassationshofs zur Kenntnis, um den Gerichtshof zur Verfassungsmäßigkeit des so ausgelegten Gesetzes zu befragen, und es obliegt dem Verfassungsgerichtshof über die Auslegung einer Gesetzesbestimmung zu befinden, die – wie im vorliegenden Fall – einen Verstoß gegen eine Verfassungsbestimmung darstellen könnte, deren Einhaltung er sicherzustellen hat.

In Bezug auf die Vorabentscheidungsfrage

B.5. Der Umstand, dass die durch eine öffentliche Behörde beschäftigten Arbeitnehmer und die statutarischen Bediensteten sich in verschiedenen rechtlichen Situationen in Bezug auf den Arbeitsvertrag und das Statut befinden, reicht im Gegensatz zu dem, was der Ministerrat anführt, nicht aus, um davon ausgehen zu können, dass diese Kategorien von Personen nicht miteinander verglichen werden könnten; es gilt nämlich in beiden Fällen, die Bedingungen zu bestimmen, unter denen diesen Personen gültig ihre Arbeitsstelle entzogen werden kann.

B.6. In der vom vorlegenden Richter in der Vorabentscheidungsfrage angenommenen Auslegung kann eine öffentliche Behörde einen Arbeitnehmer, mit dem sie einen Arbeitsvertrag abgeschlossen hat, entlassen, ohne den Bestimmungen des Gesetzes vom 29. Juli 1991 über die ausdrückliche Begründung der Verwaltungsakte zu unterliegen.

Es obliegt in der Regel dem vorlegenden Richter, die von ihm angewandten Bestimmungen auszulegen, vorbehaltlich einer offensichtlich falschen Lesart der fraglichen Bestimmungen, was in diesem Fall nicht zutrifft. In seiner Entscheidung vom 12. Oktober 2015 hat der Kassationshof übrigens geurteilt:

« 1. Aux termes de l'article 2 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, les actes administratifs des autorités administratives visées à l'article 1er doivent faire l'objet d'une motivation formelle.

L'article 1er de cette loi définit un acte administratif comme l'acte juridique unilatéral de portée individuelle émanant d'une autorité administrative et qui a pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou de plusieurs administrés et les autorités administratives comme au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

2. Ainsi que le révèlent les travaux préparatoires de la loi, il ne résulte pas de ces dispositions qu'une autorité administrative qui informe un travailleur qu'elle met fin au contrat de travail existant entre eux est tenue de motiver expressément ce licenciement.

3. L'arrêt, qui considère que la lettre de licenciement par laquelle la demanderesse a informé le défendeur qu'elle avait décidé de mettre fin au contrat de travail ne satisfait pas à l'obligation de motivation imposée par la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation

formelle des actes administratifs et conclut sur cette base à l'existence d'une faute dans le chef de la demanderesse, ne justifie pas légalement sa décision.

Le moyen, en cette branche, est fondé » (Cass., 12 octobre 2015, *Pas.*, 2015, n° 595).

Der Gerichtshof prüft daher den Behandlungsunterschied in der Auslegung durch den vorliegenden Richter.

B.7. Indem sie es einer öffentlichen Behörde gestatten, einen Arbeitnehmer, mit dem sie einen Arbeitsvertrag abgeschlossen hat, zu entlassen, ohne diese Behörde zu verpflichten, die Entlassung ausdrücklich zu begründen, führen die Artikel 1 bis 7 des Gesetzes vom 29. Juli 1991 einen Behandlungsunterschied zwischen diesen Arbeitnehmern und den statutarischen Bediensteten ein, die das Recht haben, die Gründe der Entlassungsentscheidung zu kennen.

B.8. Die statutarischen Bediensteten sind grundsätzlich nicht vergleichbar mit den vertraglichen Bediensteten, denn sie befinden sich in einer grundverschiedenen Rechtslage. Die unterschiedlichen Rechtsregeln, mit denen das Arbeitsverhältnis der beiden Kategorien von Personalmitgliedern geregelt wird, verhindern jedoch nicht, dass sie sich hinsichtlich einer Rechtsfrage, die durch ihre Klage vor einem Richter gestellt wird, in einer vergleichbaren Situation befinden.

B.9. Die spezifischen Merkmale des Statuts im Vergleich zum Arbeitsvertrag können je nach Fall als Vorteile (dies gilt insbesondere für die größere Stabilität des Arbeitsplatzes und die vorteilhaftere Pensionsregelung) oder als Nachteile (wie das Prinzip der Änderungsfähigkeit, die Verpflichtung zur Diskretion und Neutralität oder die Regelung über Kumulierung und Unvereinbarkeiten) ausgelegt werden.

Diese spezifischen Merkmale müssen jedoch nur hinsichtlich des Gegenstands und des—Zwecks der fraglichen Bestimmungen berücksichtigt werden. Der statutarische Bedienstete, der aus dem Amt ausscheidet, und der vertragliche Bedienstete, der seine Kündigung erhält, befinden sich in einer unterschiedlichen Situation in Bezug auf die Anwendung des Gesetzes vom 29. Juli 1991 über die ausdrückliche Begründung der Verwaltungsakte. Ersterem wird sein Arbeitsplatz durch den Umstand garantiert, dass eine Beendigung des Amtes nur auf der Grundlage der ausdrücklich in seinem Statut aufgeführten Gründe erfolgen kann. Der dauerhafte Charakter des Arbeitsplatzes stellt daher ein

wesentliches Merkmal des statutarischen Amtes dar. Daraus ergibt sich für die Behörde, die ein statutarisches Verhältnis beendet, eine Verpflichtung, den Grund der Entlassung, der durch das Statut vorgesehen ist, angemessen zu identifizieren, und für den statutarischen Bediensteten ein Recht, eine Nichtigkeitsklage beim Staatsrat einzureichen. Da diese Klage innerhalb einer Frist von sechzig Tagen erhoben werden muss, muss der Bedienstete die Gründe der Entscheidung der öffentlichen Behörde rasch erfahren. Hingegen unterliegt der vertragliche Bedienstete den auf den Arbeitsvertrag anwendbaren Regeln, nach denen jede Vertragspartei diesen einseitig aus frei wählbaren Gründen beenden kann. Der Vertragsbedienstete verfügt nach Beendigung des Vertrags über eine Frist von einem Jahr, um eine Klage beim Arbeitsgericht einzureichen. Diese Frist ermöglicht es ihm, den Arbeitgeber aufzufordern, ihm die Gründe seiner Entlassung mitzuteilen.

Der Gerichtshof unterstreicht, dass er durch seinen Entscheid Nr. 101/2016 vom 30. Juni 2016 für Recht erkannt hat, dass Artikel 63 des Gesetzes vom 3. Juli 1978 über die Arbeitsverträge in Verbindung mit Artikel 38 Nr. 2 des Gesetzes vom 26. Dezember 2013 über die Einführung eines Einheitsstatuts für Arbeiter und Angestellte, was Kündigungsfristen und Karenztag betrifft, und von Begleitmaßnahmen gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstößt, insofern er auf Arbeiter im öffentlichen Sektor anwendbar ist, wenn die Entlassung nach dem 31. März 2014 stattfindet. In diesem Entscheid, hat er ebenfalls geurteilt: «In Erwartung des Tätigwerdens des Gesetzgebers obliegt es den Rechtsprechungsorganen, in Anwendung des allgemeinen Schuldrechts die Rechte aller Arbeitnehmer im öffentlichen Sektor bei offensichtlich unangemessener Entlassung ohne Diskriminierung zu wahren, indem sie sich gegebenenfalls durch das kollektive Arbeitsabkommen Nr. 109 inspirieren lassen » (B.7.3).

B.10. Aus dem Vorstehenden geht hervor, dass das Gesetz vom 29. Juli 1991 über die ausdrückliche Begründung der Verwaltungsakte dahin ausgelegt, dass es nicht auf die Entlassung von Vertragsbediensteten des öffentlichen Dienstes Anwendung finden würde, nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention verstößt.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Dahin ausgelegt, dass es nicht auf die Entlassung von Vertragsbediensteten des öffentlichen Dienstes Anwendung findet, verstößt das Gesetz vom 29. Juli 1991 über die ausdrückliche Begründung der Verwaltungsakte nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Erlassen in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 5. Juli 2018.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) J. Spreutels