

Geschäftsverzeichnissnr. 7020
Entscheid Nr. 47/2019 vom 19. März 2019

## ENTSCHEID

---

*In Sachen:* Klage auf Nichtigkeitklärung der Wortfolge « des Direktors des Prüfstands » in Artikel 19 § 2 des Gesetzes vom 8. Juli 2018 zur Festlegung verschiedener Bestimmungen über den Prüfstand für Feuerwaffen sowie von Artikel 8 desselben Gesetzes, erhoben von Jean-Luc Stassen.

Der Verfassungsgerichtshof,

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

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

\*

\* \*

## I. *Gegenstand der Klage und Verfahren*

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 8. Oktober 2018 bei der Post aufgegebenen Einschreibebrief zugesandt wurde und am 11. Oktober 2018 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob Jean-Luc Stassen, unterstützt und vertreten durch RA E. Lemmens, in Lüttich zugelassen, Klage auf Nichtigerklärung der Wortfolge «des Direktors des Prüfstands» in Artikel 19 § 2 des Gesetzes vom 8. Juli 2018 zur Festlegung verschiedener Bestimmungen über den Prüfstand für Feuerwaffen sowie von Artikel 8 desselben Gesetzes (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 17. Juli 2018).

Mit separater Klageschrift beantragte die klagende Partei ebenfalls die einstweilige Aufhebung derselben Gesetzesbestimmungen. Durch Entscheid Nr. 183/2018 vom 19. Dezember 2018, veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 24. Dezember 2018, hat der Gerichtshof Artikel 19 § 2 des Gesetzes vom 8. Juli 2018 zur Festlegung verschiedener Bestimmungen über den Prüfstand für Feuerwaffen, insofern er sich auf den Direktor des Prüfstands für Feuerwaffen bezieht, ohne eine angemessene Übergangsbestimmung vorzusehen, einstweilig aufgehoben.

Der Ministerrat, unterstützt und vertreten durch RA J.-F. De Bock und RÄin V. De Schepper, in Brüssel zugelassen, hat einen Schriftsatz eingereicht, die klagende Partei hat einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht, und der Ministerrat hat auch einen Gegenerwidierungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 27. Februar 2019 hat der Gerichtshof die Rechtssache für verhandlungsreif erklärt und den Sitzungstermin auf den 14. März 2019 anberaumt.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 14. März 2019

- erschienen
- . RA E. Lemmens, für die klagende Partei,
- . RÄin V. De Schepper, ebenfalls *loco* RA J.-F. De Bock, für den Ministerrat,
- haben die referierenden Richter M. Pâques und E. Derycke Bericht erstattet,
- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,
- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Die Vorschriften des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, die sich auf das Verfahren und den Sprachgebrauch beziehen, wurden zur Anwendung gebracht.

## II. *Rechtliche Würdigung*

(...)

### *In Bezug auf die angefochtenen Bestimmungen*

B.1. Die klagende Partei beantragt die Nichtigerklärung der Wortfolge « des Direktors des Prüfstands » in Artikel 19 § 2 des Gesetzes vom 8. Juli 2018 zur Festlegung verschiedener Bestimmungen über den Prüfstand für Feuerwaffen (nachstehend: Gesetz vom 8. Juli 2018) sowie - nötigenfalls - von Artikel 8 desselben Gesetzes.

B.2.1. Der angefochtene Artikel 19 § 2 gehört zu den Schlussbestimmungen, die in Kapitel 6 des Gesetzes vom 8. Juli 2018 enthalten sind. Er bestimmt:

« Il est mis fin de plein droit aux mandats du directeur du banc d'épreuves, du président, du vice-président et des syndics de la commission administrative qui sont en fonction lors de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Ils continuent à exercer leur mandat jusqu'à ce qu'il soit pourvu à leur remplacement ».

B.2.2. Artikel 8 des angefochtenen Gesetzes zählt zu den Bestimmungen über den Direktor des Prüfstands, die in Kapitel 3 desselben Gesetzes enthalten sind:

« CHAPITRE 3. - Le directeur

Art. 7. Le directeur du banc d'épreuves est nommé par le Roi, et peut être démis par Lui.

Le Roi fixe la procédure de nomination, d'évaluation, de suspension et de la fin du mandat du directeur.

Art. 8. Le directeur est nommé pour une période de six ans. Le mandat est renouvelable après un avis favorable du Conseil d'administration.

Art. 9. Le directeur est responsable de la gestion journalière du banc d'épreuves et pose toutes les actions nécessaires ou utiles pour l'exécution de ses missions, et peut à cet effet conclure des engagements.

Le directeur est soumis au contrôle du Conseil d'administration ».

B.2.3. Nach Artikel 20 des Gesetzes vom 8. Juli 2018 tritt dieses am 1. Januar 2019 in Kraft, außer wenn der König das Inkrafttreten auf ein früheres Datum festlegt.

B.3.1. Durch das Gesetz vom 8. Juli 2018 beabsichtigte der Gesetzgeber, den veralteten Rahmen, der durch das Gesetz vom 24. Mai 1888 zur Regelung der Lage des Prüfstands für Feuerwaffen in Lüttich (nachstehend: Gesetz vom 24. Mai 1888) festgelegt wurde, durch eine vollständige und tiefgreifende Revision dieses regulatorischen Rahmens zu ersetzen, indem die Verwaltungsstruktur und die Organisation in einer Weise angepasst werden, die sich positiv auf die interne Arbeitsweise des Prüfstandes, seine Arbeitsweise gegenüber Dritten und die Erbringung von Dienstleistungen des Prüfstands auswirkt (*Parl. Dok.*, Kammer, 2017-2018, DOC 54-3111/001, S. 4).

In der Begründung wurde angeführt:

« Alors que la loi de 1888 prescrit que le conseil d'administration du banc d'épreuves est composé d'un président et de six syndics, le bourgmestre de Liège étant de droit président du conseil d'administration, ce point a été entièrement révisé, vu le contexte changeant. En outre, la loi de 1888 prescrit que le directeur du banc d'épreuves soit nommé par le Roi, à partir d'une liste établie par les fabricants d'armes. Cette règle est également abandonnée.

Le présent projet de loi propose une structure interne du banc d'épreuves entièrement nouvelle. Les organes du banc d'épreuves seront un conseil d'administration et un directeur. Le directeur ne fera pas partie du conseil d'administration. Il s'agit donc de deux organes distincts et indépendants.

[...]

Le directeur, qui sera chargé de la gestion journalière du banc d'épreuves, sera nommé par le Roi. La procédure qui précède sa nomination sera encore déterminée par le Roi. Contrairement à ce qui est le cas suivant les dispositions de la loi de 1888, la nomination du directeur sur la base d'une liste établie par les fabricants d'armes, n'est donc pas retenue. Tout ceci vise à mieux pouvoir garantir la transparence et l'indépendance dans le cadre de la nomination du directeur et du fonctionnement du banc d'épreuves en général » (*ibid.*, pp. 5 et 6).

B.3.2. Die Bestimmungen zum Direktor wurden wie folgt begründet:

« Contrairement à ce qui est le cas maintenant, le directeur du banc d'épreuves ne sera plus nommé sur proposition de ce qu'on appelle les maîtres d'armes. Mais ce sera encore le Roi qui règlera la procédure complète par arrêté d'exécution, et pourra nommer et démettre le directeur, toutefois, ce sera d'une manière à poser l'indépendance comme principe. Le mandat

de 6 ans du directeur, pourra alors être renouvelé quand le conseil d'administration donnera un avis favorable pour ce renouvellement. [...] » (*ibid.*, p. 12).

B.3.3. Der angefochtene Artikel 19 § 2 wurde im Wege des Abänderungsantrags Nr. 1 eingeführt, der wie folgt begründet wurde:

« Le projet de loi relatif au banc d'épreuves des armes à feu modifie la composition du conseil d'administration. Un nouveau directeur devra être nommé sur la base d'un arrêté d'exécution de l'article 7. Tous les mandats devront donc être redistribués.

Il convient de garantir la continuité et d'éviter au maximum l'apparition de discussions et de contestations avec les mandataires actuels » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-3111/002, p. 2).

Dieser Abänderungsantrag wurde in dem zuständigen Ausschuss einstimmig angenommen (*Parl. Dok.*, Kammer, 2017-2018, DOC 54-3111/003, S. 11).

B.4. Der erste Klagegrund ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit dem Grundsatz der Gewaltentrennung.

Die klagende Partei erläutert, dass sie ihr Amt als Direktor des Prüfstands nicht aufgrund eines Mandats, sondern durch eine Ernennung durch den König aufgrund des königlichen Erlasses vom 10. Februar 2004 « zur Ernennung des Direktors des Prüfstands für Feuerwaffen » (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 5. März 2004) hat.

Sie führt an, dass Artikel 19 § 2 des Gesetzes vom 8. Juli 2018 von Rechts wegen ihre Beschäftigung beendet, obgleich dies eine Entscheidung sei, die ausschließlich in die Zuständigkeit der ausführenden Gewalt falle. Auf diese Weise werde ein Behandlungsunterschied zwischen einerseits den vom König ernannten statutarischen Beamten, bei denen es die ausführende Gewalt sei, die die Entscheidung treffe, ihr Amt zu beenden oder sie nach Abschluss eines speziellen Verfahrens unter Einhaltung der anwendbaren Verfahrensgarantien zu sanktionieren, und andererseits der klagenden Partei selbst eingeführt, deren Amt durch eine Gesetzesnorm beendet werde, unabhängig von jeglichem Verfahren, obgleich der Gesetzgeber dafür nicht zuständig sei.

Die klagende Partei macht außerdem geltend, dass, wenn es das Ziel des Gesetzgebers gewesen sei, die Kontinuität der Einrichtung zu gewährleisten und die Risiken von

Streitsachen zu vermeiden, Übergangsmaßnahmen hätten ergriffen werden müssen, um ihren Verbleib auf dem Posten des Direktors des Prüfstands vorzusehen, bis sie dieses Amt nicht mehr innehaben.

B.5.1. Das Personal eines öffentlichen Dienstes befindet sich ihm gegenüber grundsätzlich in einem öffentlich-rechtlichen Verhältnis, weshalb davon auszugehen ist, dass es den allgemeinen Grundsätzen, die für die Rechtsstellung der statutarischen Bediensteten gelten, unterliegt. Es könnte sich nur dann anders verhalten, wenn anhand übereinstimmender Angaben eindeutig feststehen würde, dass dieses Personal vertraglich an diesen Dienst gebunden ist (Staatsrat, 13. Juli 1979, Nr. 19.754; 24. Januar 2001, Nr. 92.580; 4. März 2016, Nr. 234.035).

B.5.2. Im vorliegenden Fall bestimmt Artikel 3 des Gesetzes vom 24. Mai 1888: « Der Direktor wird auf Vorlage einer Liste von drei Kandidaten vom König ernannt ». Aus der « allgemeinen Ordnung des Prüfstands für Feuerwaffen in Lüttich », die durch den königlichen Erlass vom 30. Juni 1924 « zur Festlegung der allgemeinen Ordnung des Prüfstands für Feuerwaffen in Lüttich » gebilligt wurde, geht hervor, dass der Direktor des Prüfstands den Rang eines Direktors in der Zentralverwaltung des Ministeriums der Industrie und der Arbeit hat, dass er nach fünfzehn Amtsjahren auf Vorschlag des Ministers der Industrie, der Arbeit und der Sozialfürsorge den Generaldirektoren gleichgestellt werden kann, dass sein Jahresgehalt « auf den Höchstbetrag des Gehalts eines Direktors der Zentralverwaltung festgelegt wird », dass dieses Gehalt « keinesfalls direkt oder indirekt durch eine Entscheidung der Verwaltungskommission geändert werden kann » und dass es « gemäß den durch das Gesetz vom 12. April 1960 zur Vereinheitlichung der verschiedenen Regelungen zur Kopplung an den Einzelhandelspreisindex festgelegten Modalitäten an die Schwankungen des allgemeinen Einzelhandelspreisindex des Königreiches gekoppelt » ist.

B.6.1. Aus den in B.3 zitierten Vorarbeiten geht hervor, dass der Gesetzgeber eine vollständige und tiefgreifende Revision des inzwischen veralteten Gesetzes über den Prüfstand für Feuerwaffen insbesondere durch eine Revision der Verwaltungsstruktur und der Organisation der Einrichtung vornehmen wollte.

B.6.2. Artikel 19 § 2 des Gesetzes vom 8. Juli 2018 beendet von Rechts wegen das « Mandat » des Direktors ab dem Inkrafttreten dieses Gesetzes am 1. Januar 2019 oder zu

einem früheren vom König festzulegenden Datum, sieht aber vor, dass der Direktor sein « Mandat » weiter ausübt, bis er nach den durch die Artikel 7 und 8 des Gesetzes vorgeschriebenen Regeln ersetzt worden ist.

Durch diese Bestimmung wird die Beschäftigung der klagenden Partei zum 1. Januar 2019 oder zu einem früheren vom König festzulegenden Datum beendet. Die klagende Partei übt jedoch ihr Amt als Direktor bis zur Bestellung des Inhabers des Mandats als Direktor nach den in den Artikeln 7 und 8 desselben Gesetzes festgelegten Regeln weiter aus.

B.7.1. Damit nicht jegliche Gesetzesänderung oder jede vollständig neue Regelung unmöglich gemacht wird, kann nicht angenommen werden, dass eine neue Bestimmung aus dem bloßen Grund gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstoßen würde, dass durch sie die Anwendungsbedingungen der früheren Rechtsvorschriften geändert werden.

B.7.2. Wenn der Gesetzgeber eine Änderung der Politik als notwendig erachtet, kann er den Standpunkt vertreten, dass sie mit sofortiger Wirkung durchgeführt werden muss, und ist er grundsätzlich nicht verpflichtet, eine Übergangsregelung vorzusehen. Gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung wird nur verstoßen, wenn das Fehlen einer Übergangsregelung zu einem Behandlungsunterschied führt, für den es keine vernünftige Rechtfertigung gibt, oder wenn der Grundsatz des rechtmäßigen Vertrauens übermäßig verletzt wird. Dieser Grundsatz steht in engem Zusammenhang mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit, der es dem Gesetzgeber verbietet, ohne objektive und vernünftige Rechtfertigung das Interesse der Rechtsunterworfenen daran, die Rechtsfolgen ihrer Handlungen vorhersehen zu können, zu beeinträchtigen.

B.8. Im vorliegenden Fall handelt es sich um eine Einrichtung öffentlichen Interesses. Daher konnte der Gesetzgeber entscheiden, eine Angelegenheit selbst zu regeln, die er dem König zugewiesen und die die Verfassung Ihm nicht vorbehalten hat, indem er vorgesehen hat, die bisher geltende Regelung zur Ernennung des Direktors des Prüfstands durch eine Mandatsregelung über einen erneuerbaren Zeitraum von sechs Jahren nach einem durch einen königlichen Erlass zur Ausführung festzulegenden Verfahren zu ersetzen.

Daraus folgt, dass der Klagegrund, insofern er gegen Artikel 8 des Gesetzes vom 8. Juli 2018 gerichtet ist, unbegründet ist.

B.9. Der Gerichtshof muss jedoch prüfen, ob der Gesetzgeber durch die Beendigung der Beschäftigung der klagenden Partei von Rechts wegen unter Berücksichtigung seines Ziels dadurch, dass er keine Übergangsbestimmung vorgesehen hat, nicht auf unvernünftige Weise die Rechte des Betroffenen verletzt hat.

B.10.1. Im vorliegenden Fall wird der angefochtene Artikel 19 § 2 nur mit dem Ziel begründet, die Kontinuität zu gewährleisten und Diskussionen und Streitsachen mit den gegenwärtigen Mandatsinhabern möglichst zu vermeiden.

Als statutarischer Bediensteter muss die klagende Partei es hinnehmen, dass ihr Amt oder Bestandteile ihres Statuts einseitig durch Anwendung des « Prinzips der Änderungsfähigkeit » geändert werden können. Sie kann jedoch erwarten, dass im Fall der Änderung oder des Wegfalls ihres Amtes geeignete Übergangsbestimmungen wie gegebenenfalls ein Wechsel in ein anderes Amt, in eine andere Dienststelle oder eine andere Einrichtung erlassen werden, um der dauerhaften Beschaffenheit der Beschäftigung Rechnung zu tragen, die eine wesentliche Eigenschaft des statutarischen Amtes darstellt.

Indem der Gesetzgeber die Maßnahme, die von Rechts wegen die Beschäftigung des Direktors des Prüfstands beendet, zum 1. Januar 2019 oder zu einem früheren vom König festzulegenden Datum in Kraft gesetzt hat, hat er eine Maßnahme ergriffen, die für den Betroffenen schwerwiegende Folgen hat, ohne eine angemessene Übergangsmaßnahme vorzusehen, und ohne dass ein zwingender Grund des Allgemeininteresses angeführt wurde, um deren Fehlen zu begründen.

Aufgrund von Artikel 19 § 2 Absatz 2 des Gesetzes vom 8. Juli 2018 bleibt die klagende Partei bis zur Bestellung eines Nachfolgers im Amt. Diese Bestimmung ist dazu gedacht, die Kontinuität der öffentlichen Dienstleistung sicherzustellen, stellt aber für die klagende Partei keine angemessene Übergangsmaßnahme dar, um der dauerhaften Beschaffenheit der Beschäftigung Rechnung zu tragen, die eine wesentliche Eigenschaft des statutarischen Amtes darstellt. Sie hilft daher dem Fehlen einer angemessenen Übergangsmaßnahme nicht ab.

B.10.2. Der angefochtene Artikel 19 § 2 weist also eine Lücke auf, insofern er die Beschäftigung des amtierenden Direktors des Prüfstands für Feuerwaffen beendet, ohne ihm gegenüber eine angemessene Übergangsmaßnahme vorzusehen.

Somit ist die Einführung der neuen Regelung nicht ausreichend vorhersehbar und missachtet die rechtmäßigen Erwartungen der klagenden Partei.

B.11. Der erste Klagegrund, der aus einem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit und des rechtmäßigen Vertrauens abgeleitet ist, ist begründet, jedoch nur in dem in B.10.2 erläuterten Maße.

B.12. Ein zweiter Klagegrund ist aus einem Verstoß gegen die Artikel 10, 11 und 13 der Verfassung in Verbindung mit den Artikeln 6 und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention abgeleitet.

Nach Auffassung der klagenden Partei hätte die Annahme einer Gesetzes- anstatt einer Verordnungsnorm zur Folge, dass ihr das Recht auf eine wirksame Beschwerde versagt werde, weil nicht der Staatsrat sondern nur der Gerichtshof dafür zuständig sei, die ihr gegenüber getroffene Entscheidung auf ihre Rechtmäßigkeit hin zu prüfen. Der klagenden Partei werde somit eine ganze Reihe von Verfahrensgarantien versagt, welche die Behörden zu beachten hätten, wenn sie Sanktionen gegen einen Beamten anwenden.

B.13. In Anbetracht der Nichtigerklärung des angefochtenen Artikels 19 § 2 in dem in B.10.2 präzisierten Maße hat das Gesetz nicht mehr zur Folge, dass die Funktion des Direktors des Prüfstands für Feuerwaffen beendet wird; deshalb braucht der zweite Klagegrund, der mit der richterlichen Kontrolle einer Entscheidung gesetzgeberischer Art zusammenhängt, welche per definitionem keine Folgen hat zeitigen können, nicht geprüft zu werden.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

- erklärt Artikel 19 § 2 des Gesetzes vom 8. Juli 2018 zur Festlegung verschiedener Bestimmungen über den Prüfstand für Feuerwaffen, insofern er sich auf den Direktor des Prüfstands für Feuerwaffen bezieht, ohne eine angemessene Übergangsbestimmung vorzusehen, für nichtig;

- weist die Klage im Übrigen zurück.

Erlassen in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 19. März 2019.

Der Kanzler,

Der Präsident,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût