



Verfassungsgerichtshof

ÜBERSETZUNG
Entscheid Nr. 173/2023
vom 14. Dezember 2023
Geschäftsverzeichnismr. 7909
AUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf Artikel 41 § 1 Absatz 1 Nr. 2 und Absatz 3 des Gesetzes vom 25. Februar 2018 « zur Schaffung von Sciensano », gestellt vom Staatsrat.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten L. Lavrysen und P. Nihoul, und den Richtern T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache und W. Verrijdt, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschaut, unter dem Vorsitz des Präsidenten L. Lavrysen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

I. Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren

In seinem Entscheid Nr. 255.318 vom 20. Dezember 2022, dessen Ausfertigung am 4. Januar 2023 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 41 § 1 Absatz 1 Nr. 2 und Absatz 3 des Gesetzes vom 25. Februar 2018 ‘ zur Schaffung von Sciensano ’ gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit deren Artikeln 33 und 108, insofern diese Bestimmung den Verwaltungsrat von Sciensano mit der Festlegung von Regeln - somit auch von solchen mit allgemeiner Tragweite – bezüglich der Anwerbung und Auswahl des Generaldirektors beauftragt, ohne dass die vorherige Festlegung einer diesbezüglichen Grundregelung durch den König erforderlich ist, sodass das vorerwähnte Organ nur ergänzende Detailregeln festlegen kann? ».

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1.1. Artikel 41 § 1 Absatz 1 des Gesetzes vom 25. Februar 2018 « zur Schaffung von Sciensano » (nachstehend: Gesetz vom 25. Februar 2018) bestimmt:

« Le conseil d'administration :

1° détermine chaque année l'enveloppe du personnel;

2° détermine, conformément à la loi, les règles concernant la sélection, l'engagement, la carrière, l'évaluation, la discipline, la rémunération et les avantages sociaux du personnel, étant entendu que le conseil d'administration peut fixer des réglementations différentes pour certaines catégories des membres du personnel, notamment :

- le directeur général et/ou les directeurs scientifiques;
- le personnel scientifique;
- le personnel administratif et technique;
- le chef de service scientifique ou de programme scientifique;
- le chef de service.

Les règles visées à l'alinéa premier peuvent en outre différer entre elles en fonction de l'origine du financement de la catégorie visée de membres du personnel.

Le Roi peut imposer des conditions auxquelles les règles visées au présent paragraphe doivent au moins satisfaire ».

B.1.2. Sciensano ist eine « öffentliche Einrichtung mit Rechtspersönlichkeit *sui generis* », die durch das Gesetz vom 25. Februar 2018 errichtet wurde. Sciensano ist aus einer Verschmelzung zweier föderaler wissenschaftlicher Einrichtungen entstanden, nämlich des Wissenschaftlichen Instituts für Volksgesundheit (WIV) und des Studien- und Forschungszentrums für Veterinärmedizin und Agrochemie (SFZVA) (*Parl. Dok.*, Kammer, 2017-2018, DOC 54-2795/001, S. 3).

Die Aufgaben von Sciensano sind in Artikel 4 des Gesetzes vom 25. Februar 2018 definiert und sie erfüllt diese Aufgaben auf föderaler, regionaler, gemeinschaftlicher, europäischer und internationaler Ebene.

Die Organe von Sciensano sind der Generalrat, der Verwaltungsrat, der wissenschaftliche Rat, der Generaldirektor, der Direktionsrat und der Prüfungsausschuss (Artikel 5 des Gesetzes vom 25. februar 2018).

B.1.3. In Bezug auf die Ernennung des Generaldirektors von Sciensano sieht Artikel 14 § 5 des Gesetzes vom 25. Februar 2018 vor:

« Le directeur général est désigné par le conseil d'administration, conformément aux conditions et modalités fixées par le conseil d'administration. Sa désignation ne prend effet qu'après approbation par le ministre compétent. Le conseil d'administration assure la publication de la désignation du directeur général aux annexes du *Moniteur belge*.

Le Roi fixe la durée de la désignation du directeur général et règle la manière dont le directeur général est remplacé en cas d'absence ou d'empêchement ».

Nach den Vorarbeiten garantiert die Genehmigung der Ernennung durch den zuständigen Minister « eine ausreichende Bindung [...] zwischen Sciensano und dem damit beauftragten Minister » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2017-2018, DOC 54-2795/001, S. 29).

B.2. Der Gerichtshof wird über die Vereinbarkeit von Artikel 41 § 1 Absatz 1 Nr. 2 und Absatz 3 des Gesetzes vom 25. Februar 2018 mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit deren Artikeln 33 und 108 befragt, insofern die fragliche Bestimmung den Verwaltungsrat von Sciensano damit beauftrage, Regeln, « somit auch [solche] mit allgemeiner Tragweite », bezüglich der Anwerbung und Auswahl des Generaldirektors festzulegen, ohne dass die vorherige Festlegung einer Grundregelung durch den König erforderlich sei.

B.3.1. Zunächst bringt der Ministerrat vor, dass die Vorabentscheidungsfrage keiner Antwort bedürfe, da Artikel 108 der Verfassung keine Anwendung finde; die vom Verwaltungsrat von Sciensano festgelegte Stellenbeschreibung und das « Verfahren für die Auswahl und die Ernennung des Generaldirektors von Sciensano (nach der Übergangszeit) » seien keine Verwaltungsakte mit Verordnungscharakter, sondern individuelle Verwaltungsakte.

Ebenso führt der Ministerrat an, dass der fragliche Artikel 41 § 1 Absatz 1 Nr. 2 und Absatz 3 des Gesetzes vom 25. Februar 2018 dem Verwaltungsrat von Sciensano keine

Ausführungsbefugnis einräume, wodurch nicht davon ausgegangen werden könne, dass Artikel 108 der Verfassung Anwendung finde, sondern vielmehr Artikel 105 der Verfassung.

B.3.2.1. Es obliegt dem vorlegenden Rechtsprechungsorgan, die Bestimmungen zu ermitteln, die auf die Streitsache anwendbar sind, mit der er befasst wurde; die Parteien sind nicht ermächtigt, diese Entscheidung vor dem Gerichtshof anzufechten. Der Gerichtshof könnte im Übrigen nur auf die Beantwortung der ihm gestellten Frage verzichten, wenn die Antwort auf diese Frage offensichtlich nicht zur Lösung dieser Streitsache sachdienlich ist.

B.3.2.2. Eine Partei darf vor dem Gerichtshof nicht die Tragweite der vom vorlegenden Rechtsprechungsorgan gestellten Vorabentscheidungsfrage ändern oder ändern lassen. Es ist Sache des vorlegenden Richters, zu urteilen, welche Vorabentscheidungsfrage er dem Gerichtshof zu stellen hat, und dabei den Umfang der Anhängigmachung zu bestimmen.

B.3.3. In seiner Vorlageentscheid hat die Verwaltungsrechtsprechungsabteilung des Staatsrats ausgeführt, dass die vom Verwaltungsrat von Sciensano festgelegte Stellenbeschreibung und das « Verfahren für die Auswahl und die Ernennung des Generaldirektors von Sciensano (nach der Übergangszeit) » Bestimmungen mit Verordnungscharakter seien.

Im Vorlageentscheid hat die Verwaltungsrechtsprechungsabteilung des Staatsrats ebenso ausgeführt, dass sich die Vorabentscheidungsfrage auf die Einhaltung von unter anderem Artikel 108 der Verfassung und nicht von Artikel 105 der Verfassung beziehe.

B.3.4. Der Gerichtshof beantwortet die Frage so, wie sie vom vorlegenden Rechtsprechungsorgan gestellt wurde. Die Einreden werden abgewiesen.

B.4. Wie in B.1.2 erwähnt wurde, ist Sciensano eine « öffentliche Einrichtung mit Rechtspersönlichkeit *sui generis* », die durch das Gesetz vom 25. Februar 2018 errichtet wurde; die Organe von Sciensano sind der Generalrat, der Verwaltungsrat, der wissenschaftliche Rat, der Generaldirektor, der Direktionsrat und der Prüfungsausschuss.

Der Verwaltungsrat verwaltet Sciensano und verfügt dazu über umfassende Verwaltungsbefugnisse. Er kann alle Handlungen vornehmen, die für die Erfüllung der

Aufgaben von Sciensano notwendig oder zweckmäßig sind, mit Ausnahme der Handlungen, die nach dem Gesetz vom 25. Februar 2018 ausdrücklich einem anderen Organ von Sciensano vorbehalten sind (Artikel 8 des Gesetzes vom 25. Februar 2018).

Nach Artikel 14 § 5 des vorerwähnten Gesetzes wird der Generaldirektor vom Verwaltungsrat entsprechend den Bedingungen und näheren Regeln, die vom Verwaltungsrat festgelegt wurden, ernannt.

B.5. Der fragliche Artikel 41 des Gesetzes vom 25. Februar 2018 bestätigt die Befugnis des Verwaltungsrats in Bezug auf Personalangelegenheiten, die ebenso unter die allgemeinen Befugnisse des Verwaltungsrats fällt, die, wie sich aus den Vorarbeiten ergibt, in Artikel 8 vorgesehen sind:

« L'article 41 confirme expressément que le conseil d'administration exerce cette compétence 'conformément à la loi'. Lors de la fixation de ces règles, le conseil d'administration doit donc bien entendu respecter les dispositions de ce projet, ainsi que les autres dispositions légales et réglementaires. Ceci implique entre autres que la mesure dans laquelle et la façon dont le conseil d'administration peut exercer cette compétence, diffère selon la position juridique du membre du personnel concerné. [...]

Ce cadre légal et réglementaire forme en quelque sorte la 'réglementation de base' en matière de personnel, qui lie le conseil d'administration lors de la fixation de règles en matière de personnel.

En outre le Roi peut imposer des conditions auxquelles les règles déterminées par le conseil d'administration doivent au moins satisfaire. [...]

Il découle de tout ceci que les règles en matière de personnel que le conseil d'administration peut fixer ne sont pas la seule source de droits et obligations du personnel, ni la plus haute source.

Les réglementations fixées par le conseil d'administration peuvent avoir égard à l'ensemble du personnel, par exemple en visant à harmoniser diverses catégories de personnel, ou à des catégories déterminées du personnel ou encore à des fonctions spécifiques, comme par exemple le directeur général et/ou les directeurs scientifiques, le personnel scientifique, le personnel administratif et technique et (le cas échéant) les chefs de service. Les réglementations peuvent également différer en fonction de l'origine du financement des membres du personnel, notamment un financement par le patrimoine de Sciensano ou par des moyens externes (par exemple dans le cadre d'un contrat de prestation de services avec une tierce partie). Les réglementations peuvent avoir égard à la sélection, l'engagement, la carrière (dans tous ses aspects, y compris l'évaluation, la discipline, la mobilité, désignation dans une fonction et fin de fonction, fin de carrière), la rémunération et les avantages sociaux du personnel.

[...]

La reconnaissance [lire : L'attribution] légale de compétences en matière de personnel à des organes de gestion ou des directions d'institutions publiques n'est pas inusité [lire : inhabituelle].

[...]

Auprès de Sciensano qui dispose également d'autonomie, [le] conseil d'administration dispose des pouvoirs de gestion les plus étendus, et le ministre compétent ainsi que le ministre qui a le Budget dans ses attributions veillent, via leurs commissaires du gouvernement, au respect de la loi et du contrat de gestion. Les commissaires du gouvernement s'assurent également que la politique de Sciensano ne porte pas préjudice à la mise en œuvre de ses missions » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2017-2018, DOC 54-2795/001, SS. 46-48).

B.6.1. Der Ministerrat führt an, dass in der Vorabentscheidungsfrage nicht angegeben sei, mit welchen anderen Kategorien von Personalmitgliedern oder Einrichtungen die Situation des Anwärters auf den Posten des Generaldirektors verglichen werden müsse.

B.6.2. Aus der Begründung des Vorlageentscheids ergibt sich, dass der Gerichtshof ersucht wird, die Situation eines Anwärters auf den Posten des Generaldirektors bei Sciensano mit der Situation anderer Anwärter auf eine Ernennung bei einer anderen öffentlichen Behörde zu vergleichen.

Die Feststellung des Ministerrats, dass es mehrere öffentliche Einrichtungen gebe, für die vergleichbare Regelungen wie die von Sciensano ausgearbeitet worden seien, verhindert nicht, dass die vorerwähnten Kategorien von Personen im Lichte der Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit den Artikeln 33 und 108 der Verfassung miteinander verglichen werden können.

B.7. Artikel 33 der Verfassung bestimmt:

« Alle Gewalten gehen von der Nation aus.

Sie werden in der durch die Verfassung bestimmten Weise ausgeübt ».

Artikel 108 der Verfassung bestimmt:

« Der König erlässt die zur Ausführung der Gesetze notwendigen Verordnungen und Erlasse, ohne jemals die Gesetze selbst aussetzen noch von ihrer Ausführung entbinden zu dürfen ».

B.8.1. Sciensano ist eine dezentralisierte öffentliche Einrichtung, die über eine umfassende Autonomie verfügt und die einer Verwaltungsaufsicht unterliegt. Deren Statut und Aufgaben sind im Gesetz vom 25. Februar 2018 festgelegt. Artikel 3 bestimmt, dass sie eine öffentliche Einrichtung mit Rechtspersönlichkeit *sui generis* ist, und Artikel 4 präzisiert die ihr anvertrauten Aufgaben.

B.8.2. Die Verordnungsbefugnis, die die fragliche Bestimmung dem Verwaltungsrat von Sciensano einräumt, steht im Einklang mit der Befugnis, die Artikel 8 dieses Gesetzes ihm einräumt. Sie stellt keine Übertragung einer allgemeinen Verordnungsbefugnis auf eine dezentralisierte öffentliche Einrichtung dar, die nur vom König ausgeübt werden kann.

Die Artikel 33 und 108 der Verfassung verhindern nicht, dass der Gesetzgeber einer dezentralisierten öffentlichen Einrichtung, die einer Verwaltungsaufsicht und einer gerichtlichen Kontrolle unterliegt, spezifische ausführende Befugnisse anvertraut.

B.8.3.1. In den Artikeln 28 bis 34 des Gesetzes vom 25. Februar 2018 hat der Gesetzgeber eine Verwaltungs- und Budgetaufsicht durch die ausführende Gewalt vorgesehen. Artikel 28 regelt ein System einer allgemeinen Verwaltungs- und Budgetaufsicht, die vom zuständigen Minister über einen Regierungskommissar ausgeübt wird, der vom König auf Vorschlag des zuständigen Ministers ernannt und entlassen wird. Der Regierungskommissar überwacht die Einhaltung des Gesetzes und der Verwaltungsvereinbarung und vergewissert sich, dass die Strategie von Sciensano ihren Aufgaben keinen Schaden zufügt. Gegebenenfalls kann der Regierungskommissar auftreten, indem er eine Stellungnahme während der Sitzungen des Verwaltungsrats abgibt, in dem der Regierungskommissar eine beratende Stimme hat (Artikel 28 § 3), oder indem er eine aufschiebende Beschwerde beim zuständigen Minister einlegt (Artikel 28 § 4). Dieser Minister ist befugt, die betreffende Entscheidung für nichtig zu erklären, wodurch der Minister durch das Parlament über die Weise zur Rechenschaft gezogen werden kann, wie er die allgemeine Verwaltungs- und Budgetaufsicht ausübt. Artikel 28 § 6 bestimmt im Übrigen, dass der zuständige Minister jährlich Bericht erstattet « vor den gesetzgebenden Kammern über die Anwendung dieses Gesetzes », wodurch der Gesetzgeber die politische Verantwortung des zuständigen Ministers für die Arbeit von Sciensano bestätigt hat.

Außerdem kann der König selbst die Bedingungen festlegen, die die Regelungen, die der Verwaltungsrat vorsieht, erfüllen müssen (Artikel 41 § 1 Absatz 3 des Gesetzes vom 25. Februar 2018). Falls der König es wünscht, kann er die Befugnis des Verwaltungsrats von Sciensano, in Bezug auf das Personal regelgebend aufzutreten, einschränken, indem er selbst Regeln festlegt, die in jedem Fall beachtet werden müssen, wie er es im Königlichen Erlass vom 28. März 2018 « zur Ausführung des Gesetzes vom 25. Februar 2018 zur Schaffung von Sciensano in Bezug auf Personalangelegenheiten und zur Festlegung des Datums des Inkrafttretens bestimmter Bestimmungen desselben Gesetzes » gemacht hat.

Schließlich unterliegen die vom Verwaltungsrat angenommenen Regelungen « in Bezug auf Auswahl, Anwerbung, Laufbahn, Evaluation, Disziplinarangelegenheiten, Besoldung und soziale Vorteile des Personals » der gerichtlichen Kontrolle.

B.8.3.2. Ferner ist die Befugnis, die dem Verwaltungsrat von Sciensano eingeräumt wurde, vom Gesetzgeber inhaltlich genau definiert worden. Der Verwaltungsrat ist nur befugt, Regelungen in Bezug auf « Auswahl, Anwerbung, Laufbahn, Evaluation, Disziplinarangelegenheiten, Besoldung und soziale Vorteile des Personals » festzulegen, womit gemeint sind die « Regelungen mit allgemeiner Tragweite, die auf einen Teil oder das gesamte bei Sciensano beschäftigte Personal, das gegebenenfalls vom Staat bereitgestellt wurde, Anwendung finden » (*Parl.Dokt.*, Kammer, 2017-2018, DOC 54-2795/001, S. 45).

B.8.4. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die fragliche Bestimmung nicht auf diskriminierende Weise die Garantie beeinträchtigt, dass eine allgemeine Verordnungsbefugnis nicht dezentralisierten öffentlichen Einrichtungen anvertraut werden kann.

B.9. Artikel 41 § 1 Absatz 1 Nr. 2 und Absatz 3 des Gesetzes vom 25. Februar 2018 ist folglich mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit deren Artikeln 33 und 108 vereinbar.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Artikel 41 § 1 Absatz 1 Nr. 2 und Absatz 3 des Gesetzes vom 25. Februar 2018 « zur Schaffung von Sciensano » verstößt nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit deren Artikeln 33 und 108.

Erlassen in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 14. Dezember 2023.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) F. Meersschaut

(gez.) L. Lavrysen