

ÜBERSETZUNG

Geschäftsverzeichnisnr. 408
Urteil Nr. 33/93 vom 22. April 1993

URTEIL

In Sachen: Präjudizielle Frage, gestellt vom Staatsrat in seinem Urteil vom 7. Februar 1992 in Sachen der AG « Petitjean et frères » und Mitkläger gegen den belgischen Staat.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden F. Debaedts und M. Melchior, und den Richtern H. Boel, L. François, P. Martens, Y. de Wasseige und G. De Baets, unter Assistenz des Kanzlers H. Van der Zwalmen, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden M. Melchior,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. *Gegenstand*

In seinem Urteil Nr. 38.696 vom 7. Februar 1992 in Sachen der Aktiengesellschaft «Petitjean et frères », der Vereinigung ohne Erwerbszweck « Fédération belge des entreprises de distribution » und der Vereinigung ohne Erwerbszweck « Association belge des entreprises d'alimentation à succursales » gegen den belgischen Staat, vertreten durch den Finanzminister, den Minister für Soziales und den Staatssekretär für die Volksgesundheit und Behindertenpolitik stellte der Staatsrat folgende präjudizielle Frage: « Verletzt Artikel 11 des Gesetzes vom 16. Juli 1990 über Haushaltsbestimmungen die Artikel 6 und 6bis der Verfassung ? ».

II. *Sachverhalt und vorheriges Verfahren*

In seinem Urteil Nr. 29.953 vom 29. April 1988 hat der Staatsrat wegen eines Formfehlers den königlichen Erlaß vom 4. Juli 1986 bezüglich der Gebühren zur Kostendeckung der Gutachten, Untersuchungen und Sanitätskontrollen von Schlachtfleisch, Geflügel und Fisch, der am 1. Juli 1986 in Kraft getreten war, für nichtig erklärt. Ein neuer königlicher Erlaß erging am 25. Januar 1989; er hat den gleichen Gegenstand wie der königliche Erlaß vom 4. Juli 1986 und beinhaltet außerdem Übergangsmaßnahmen, die die Höhe der Gebühren zur Kostendeckung der Gutachten, Untersuchungen und Sanitätskontrollen, die vom 1. Juli 1986 bis zu seinem Inkrafttreten durchgeführt wurden, festlegen.

Die Aktiengesellschaft « Petitjean et frères » und Mitkläger haben beim Staatsrat am 8. Mai 1989 die Nichtigerklärung dieses königlichen Erlasses vom 25. Januar 1989 bezüglich der Gebühren zur Kostendeckung der Gutachten, Untersuchungen und Sanitätskontrollen von Schlachtfleisch, Geflügel und Fisch beantragt. Da diesem königlichen Erlaß durch die Bestimmung, die Gegenstand der präjudiziellen Frage ist, Gesetzeskraft erteilt wurde, hat die klagende Partei den Staatsrat ebenfalls gebeten, dem Hof die Frage zu stellen, ob diese Bestimmung nicht gegen Artikel 6 und 6bis der Verfassung verstößt, indem sie geltend macht, daß die Begründung dieser Wirksamklärung durch Gesetz in der Klage liege, die sie gegen den königlichen Erlaß vom 25. Januar 1989 erhoben habe, und daß das Gesetz ihr auf eine diskriminierende Art und Weise eine « wesentliche richterliche Garantie » vorenthalte.

Der Staatsrat hat diesem Gesuch mit obengenanntem Wortlaut stattgegeben.

III. *Verfahren vor dem Hof*

Der Hof wurde durch die Übergabe einer Ausfertigung der vorgenannten Verweisungsentscheidung, die am 13. April 1992 in der Kanzlei einging, mit der präjudiziellen Frage befaßt.

Durch Anordnung vom gleichen Tag bestimmte der amtierende Vorsitzende die Mitglieder der Besetzung gemäß den Artikeln 58 und 59 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof.

Die referierenden Richter waren der Ansicht, daß die Artikel 71 ff. des genannten Sondergesetzes in diesem Fall nicht anzuwenden seien.

Die Verweisungsentscheidung wurde gemäß Artikel 77 des organisierenden Gesetzes durch am 30. April 1992 bei der Post aufgegebene Einschreibebriefe, die den Empfängern am 4. und 5. Mai 1992 übergeben wurden, zugestellt.

Die durch Artikel 74 des genannten Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte am 5. Mai 1992 im Belgischen Staatsblatt.

Die Aktiengesellschaft « Petitjean et frères », mit Gesellschaftssitz in Wandre, rue Bastin 71, hat durch einen am 12. Juni 1992 bei der Post aufgegebenen Einschreibebrief einen Schriftsatz eingereicht.

Der Ministerrat, vertreten durch den Premierminister, mit Amtssitz in 1000 Brüssel, rue de la Loi 16, hat durch einen am 12. Juni 1992 bei der Post aufgegebenen Einschreibebrief einen Schriftsatz eingereicht.

Abschriften dieser Schriftsätze wurden gemäß Artikel 89 des organisierenden Gesetzes durch am 23. Juni 1992 bei der Post aufgebene Einschreibebriefe, die den Empfängern am 24. und 25. Juni 1992 übergeben wurden, zugestellt.

Die Aktiengesellschaft « Petitjean et frères » hat mit einem am 17. Juli 1992 bei der Post aufgegebenen Einschreibebrief einen Erwiderungsschriftsatz eingereicht.

Durch die Anordnungen vom 12. Oktober 1992 und 2. März 1993 verlängerte der Hof die für die Urteilsfällung festgelegte Frist bis zum 13. April 1993 bzw. 13. Oktober 1993.

Da der Richter J. Wathelet zum Vorsitzenden gewählt wurde, wurde der Richterin J. Delruelle durch Anordnung vom 15. September 1992 ernannt, um die Besetzung zu vervollständigen. Der Vorsitzende J. Wathelet wurde am 19. November 1992 in den Ruhestand versetzt.

Da der Richter F. Debaedts zum Vorsitzenden gewählt wurde, wurde der Richter G. De Baets durch Anordnung vom 4. Februar 1993 zum Mitglied der Besetzung und zum referierenden Richter ernannt.

Durch Anordnung vom 4. März 1993 hat der Hof die Rechtssache für verhandlungsreif erklärt und die Sitzung auf den 25. März 1993 anberaumt.

Von dieser Anordnung wurden die Parteien in Kenntnis gesetzt, die ebenso wie ihre Rechtsanwälte über die Terminfestsetzung informiert wurden; dies erfolgte mit am 5. März 1993 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen, die den Empfängern am 8., 9. und 13. März 1993 zugestellt wurden.

Auf der Sitzung am 25. März 1993

- erschienen

. die Aktiengesellschaft « Petitjean et frères », vertreten durch RA Fr. Bodden, RA J. Defraigne und RA Ch. Defraigne, in Lüttich zugelassen,

. der Ministerrat, vertreten durch RA M. Fadeur, in Charleroi zugelassen,

- erstatteten die Richter L. François und G. De Baets Bericht,

- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,
- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Das Verfahren verlief gemäß den Artikeln 62 ff. des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, die sich auf den Sprachengebrauch vor dem Hof beziehen.

IV. Die fraglichen Bestimmungen

1. Durch das Gesetz vom 13. Juli 1981 wurde eine veterinärmedizinische Prüfanstalt gegründet, die unter anderem damit beauftragt ist, die mit der darin definierten Sanitätskontrolle verbundenen Untersuchungen durchzuführen.

Gemäß Artikel 9 des genannten Gesetzes wird diese Prüfanstalt unter anderem durch den Erlös der in Ausführung der Artikel 6 und 12 des Gesetzes vom 5. September 1952 über die Fleischbeschau und den Fleischhandel und von Artikel 6 des Gesetzes vom 15. April 1965 über die Beschau und die Vermarktung von Fisch, Geflügel, Kaninchen und Wild, zur Abänderung des Gesetzes vom 5. September 1952 über die Fleischbeschau und den Fleischhandel erhobenen Gebühren finanziert.

Die königlichen Erlasse vom 4. Juli 1986 und vom 25. Januar 1985 sind aufgrund dieser Bestimmungen ergangen.

2. Artikel 11 des Gesetzes vom 16. Juli 1990 über Haushaltsbestimmungen besagt folgendes:

« Die Bestimmungen des königlichen Erlasses vom 25. Januar 1989 bezüglich der Gebühren zur Kostendeckung der Gutachten, Untersuchungen und Sanitätskontrollen von Schlachtfleisch, Geflügel und Fisch haben Gesetzeskraft. »

3. In seiner Stellungnahme, die dem Gesetz vom 16. Juli 1990 vorausging, hat der Staatsrat auf folgendes aufmerksam gemacht:

« Artikel 11 verleiht dem königlichen Erlaß vom 25. Januar 1989 bezüglich der Gebühren zur Kostendeckung der Gutachten, Untersuchungen und Sanitätskontrollen von Schlachtfleisch, Geflügel und Fisch Gesetzeskraft. Bei der Verwaltungsabteilung des Staatsrats sind zur Zeit mehrere Klagen gegen diesen königlichen Erlaß anhängig, der am 1. April 1989 in Kraft getreten ist. Unabhängig von der Feststellung, daß durch dieses Vorgehen in noch nicht abgeschlossene Verfahren eingegriffen wird, muß darauf aufmerksam gemacht werden, daß Artikel 11 zur Folge haben wird, daß der Verordnungsscharakter des genannten königlichen Erlasses vom 25. Januar 1989 verlorengeht, so daß er in Zukunft nur mehr durch ein Gesetz abgeändert werden kann. Unter diesen Umständen würde eine angemessenere und beanstandungslosere Lösung - was die Übertragung von Zuständigkeiten auf den König betrifft - darin bestehen, die verschiedenen Gesetzesbestimmungen, in Ausführung deren der königliche Erlaß vom 25. Januar 1989 ergangen ist, durch ein Auslegungsgesetz zu erklären, so daß jegliche Zweifel über die Gesetzmäßigkeit des königlichen Erlasses vom 25. Januar 1989 zerstreut würden. Die Regierung wird überprüfen müssen, ob ein derartiges Vorgehen in der Praxis durchführbar ist. » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1989-1990, Nr. 1158/1, SS. 17 und 18).

V. In rechtlicher Beziehung

- A -

Standpunkt der AG « Petitjean et frères »

A.1. Die Wirksamklärung durch Gesetz sei eine sehr umstrittene, von der einstimmigen Doktrin verurteilte Verfahrensweise wodurch der Gesetzgeber einer Norm, die durch den Staatsrat für nichtig erklärt werden könnte, Gesetzeskraft verleihe. Diese Verfahrensweise verstoße gegen das Prinzip der Gesetzmäßigkeit, gegen das Recht auf Zugang zu einem Gericht, das implizit durch Artikel 6 § 1 der europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet werde, gegen die Rechtskraft und gegen das Prinzip der Gewalten- und Funktionstrennung. Diese Verfahrensweise sei vom Hof in dessen Urteil Nr. 16/91 verurteilt worden.

In dem vorliegenden Fall habe der Gesetzgeber ein mögliche, aber sehr wahrscheinliche richterliche Mißbilligung vermeiden wollen, indem er die von den klagenden Parteien vor dem Staatsrat eingereichten Klagen gegen den für wirksam erklärten königlichen Erlaß vom 25. Januar 1989, der zum Zweck gehabt habe, an die Stelle des vom Staatsrat für nichtig erklärten königlichen Erlasses vom 4. Juli 1986 zu treten, gegenstandslos gemacht habe.

Die Bestimmung, die den Staatsrat daran hindere, über die von den Parteien eingereichten Klagen auf Nichtigerklärung zu befinden, und ihnen eine wesentliche richterliche Garantie, die allen Bürgern gewährleistet sei, vorenthalte, sei zu beanstanden.

Standpunkt des Ministerrates

A.2. Artikel 10 des Gesetzes vom 16. Juli 1990 habe die Rücklagen der veterinärmedizinischen Prüfanstalt an die Staatskasse übertragen und dabei weder das Prinzip der Gleichheit der gemeinnützigen Einrichtungen, noch das finanzielle Gleichgewicht der Prüfanstalt in Frage gestellt.

Bei diesem Anlaß habe der Gesetzgeber zwangsläufig die Finanzierung der Prüfanstalt sicherstellen müssen, die durch den königlichen Erlaß vom 25. Januar 1989 geregelt werde. Die angefochtene Bestimmung habe daher das Ziel, die Funktionsfähigkeit der Prüfanstalt durch die Sicherstellung ihrer Finanzierung weiterhin zu gewährleisten und außerdem den Steuerpflichtigen eine größere Rechtssicherheit zu vermitteln, da die Gebühren in Zukunft nur mehr durch ein Gesetz abgeändert werden könnten.

Die Stellungnahme des Staatsrats zu dieser Bestimmung sei nicht negativ gewesen; es sei zwar eine andere Methode vorgeschlagen worden, um das gleiche Ziel zu erreichen, aber es sei erwiesen, daß das Gleichheitsprinzip unangetastet geblieben sei.

Das Urteil Nr. 16/91 könne nicht herangezogen werden, da im Gegensatz zu den in diesem Urteil behandelten Bestimmungen der königliche Erlaß vom 25. Januar 1989 vom Staatsrat weder für nichtig erklärt, noch einstweilig aufgehoben worden sei.

Erwiderung der AG « Petitjean et frères »

A.3.1. Es gehe nicht um die Frage, ob Artikel 10 des Gesetzes vom 16. Juli 1990 das Gleichheitsprinzip der gemeinnützigen Einrichtungen verletzt hat, sondern es müsse festgestellt werden, ob der Gesetzgeber, indem er einem dem Staatsrat zur Beurteilung unterbreiteten königlichen Erlaß Gesetzeskraft verleiht, das durch Artikel 14 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat allen Bürgern zuerkannte Recht einer bestimmten Kategorie von Bürgern vorenthält.

A.3.2. Die vom Ministerrat vermittelte Auslegung der Stellungnahme des Staatsrats sei nicht annehmbar, denn der Gesetzgeber habe sich nicht für eine der Möglichkeiten, die der Staatsrat vorgeschlagen hatte, entschieden (entweder dem königlichen Erlaß vom 25. Januar 1989 keine Gesetzeskraft verleihen und den Staatsrat über die Gesetzmäßigkeit entscheiden lassen, oder durch ein Auslegungsgesetz die verschiedenen Gesetzesbestimmungen, in Ausführung deren der königliche Erlaß ergangen ist, erklären), sondern die vor dem Staatsrat angefochtenen Bestimmungen « *a priori* für wirksam erklärt » und Zweifel bezüglich ihrer Gesetzmäßigkeit bestehen lassen, so daß aus dieser Stellungnahme nicht geschlossen werden könne, daß die Wirksamklärung des königlichen Erlasses vom 25. Januar 1989 nicht gegen das Gleichheitsprinzip verstößt.

A.3.3. Die Tatsache, daß die für wirksam erklärten Bestimmungen weder für nichtig erklärt noch in ihrer Ausführung einstweilig aufgehoben wurden, sei in diesem Fall unerheblich.

Sobald nämlich der Gesetzgeber einer bestimmten Kategorie von Bürgern den Anspruch vorenthalte, den Artikel 14 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat allen Bürgern zugestehe, verstoße er gegen das in den Artikeln 6 und 6bis der Verfassung verankerte Prinzip.

Die Zielsetzung des Gesetzgebers sei nicht gesetzmäßig; wenn sie es wäre, würde kein Verhältnis zwischen dieser Zielsetzung und der angefochtenen Wirksamklärung bestehen, angesichts der Auswirkungen dieser Wirksamklärung und der Art der fraglichen Grundsätze. Indem sie dem königlichen Erlaß Gesetzeskraft verliehen und ihn somit dem Urteil des Staatsrats entzogen habe, habe die Gegenpartei ein Mittel benutzt, daß nicht im Verhältnis zu der Zielsetzung stehe, trotz der Tatsache, daß der Staatsrat eine andere Möglichkeit vorgeschlagen habe.

- B -

B.1. Indem der Gesetzgeber dem königlichen Erlaß vom 25. Januar 1989 bezüglich der Gebühren zur Kostendeckung der Gutachten, Untersuchungen und Sanitätskontrollen von Schlachtfleisch, Geflügel und Fisch Gesetzeskraft verliehen hat, wollte er « den Steuerpflichtigen eine größere Rechtssicherheit vermitteln, da die Gebühren in Zukunft nur mehr durch ein Gesetz abgeändert werden können », und « die Unsicherheiten ausräumen, die bezüglich der gesetzlichen Grundlage der Einkünfte » der veterinärmedizinischen Prüfanstalt bestehen (*Parl. Dok.*, Kammer, Begründungsschrift, 1989-1990, Nr. 1158/1, SS. 5 und 6).

B.2. Artikel 14 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat ermöglicht allen Bürgern, eine Klage auf Nichtigkeitserklärung beim Staatsrat gegen Entscheidungen der Verwaltungsbehörden einzureichen, und führt somit ganz allgemein eine richterliche Garantie gegen diese Entscheidungen ein.

Indem der Ministerrat behauptet, der durch die angefochtene Bestimmung bestätigte Erlass stelle eine Maßnahme dar, deren Nichtigerklärung nicht angebracht gewesen wäre, liefert er - in Ermangelung von Ausnahmesituationen - keine in Anbetracht von Artikel 6 und *6bis* der Verfassung ausreichende Rechtfertigung der beanstandeten Verfahrensweise. Indem er vorbringt, daß diese Bestimmung außerdem darauf abziele, eine größere Rechtssicherheit einzuräumen, da sich daraus ergebe, daß der Inhalt des bestätigten Erlasses nur durch ein Gesetz abgeändert werden könne, führt der Ministerrat ein gegenstandsloses Argument an, da es nicht notwendigerweise wünschenswert ist, daß eine Rechtsnorm nur schwer abänderbar ist und aus diesem Grund in der Form eines Gesetzes und nicht eines königlichen Erlasses verkündet wird.

Artikel 11 des Gesetzes vom 16. Juli 1990 über Haushaltsbestimmungen hat somit die alleinige Zielsetzung, den Staatsrat daran zu hindern, über eine mögliche Regelwidrigkeit eines königlichen Erlasses, der ihm zur Beurteilung vorgelegt wurde, zu befinden. Der Kategorie von Bürgern, auf die der königliche Erlass vom 25. Januar 1989 Anwendung findet, enthält der Gesetzgeber somit eine richterliche Garantie vor, die allen Bürgern geboten wird, ohne daß diese unterschiedliche Behandlung durch die angeführten Zielsetzungen gerechtfertigt würde.

Folglich verstößt Artikel 11 des Gesetzes vom 16. Juli 1990 gegen die Artikel 6 und *6bis* der Verfassung.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Artikel 11 des Gesetzes vom 16. Juli 1990 über Haushaltsbestimmungen verstößt gegen die Artikel 6 und *6bis* der Verfassung.

Verkündet in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 22. April 1993.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) H. Van der Zwalmen

(gez.) M. Melchior