

Geschäftsverzeichnisnr. 4746
Urteil Nr. 79/2010 vom 1. Juli 2010

URTEILSAUSZUG

In Sachen: Präjudizielle Frage in Bezug auf Artikel 14 § 1 Nr. 2 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat, ersetzt durch das Gesetz vom 15. Mai 2007, gestellt vom Staatsrat.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Melchior und M. Bossuyt, und den Richtern R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, 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 M. Melchior,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. *Gegenstand der präjudiziellen Frage und Verfahren*

In seinem Urteil Nr. 194.561 vom 22. Juni 2009 in Sachen Frédéric Georges gegen den belgischen Senat, in Anwesenheit von Hugues Fronville und der Nationalen Notariatskammer - intervenierende Parteien -, dessen Ausfertigung am 8. Juli 2009 in der Kanzlei des Hofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende präjudizielle Frage gestellt:

« Verstößt Artikel 14 § 1 Nr. 2 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 1 der europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, wenn er dahingehend ausgelegt wird, dass der Staatsrat dafür nicht zuständig wäre, über die Nichtigkeitsklage eines Bewerbers um die Stelle eines Mitglieds der französischsprachigen Ernennungskommission für das Notariatswesen als Lehrbeauftragter oder als Professor der Rechte an einer Rechtsfakultät einer belgischen Universität, der nicht Notar, Notarsanwärter oder gesellschaftlich verbündeter Notar ist, gegen die Bestimmung eines anderen Mitglieds dieser Kommission zu befinden, und zwar aus dem einzigen Grund, dass dieses vom Senat bestimmt worden wäre, während die Notare die Bestimmung der Mitglieder dieser Kommission, die zu ihrer Berufsgruppe gehören, wohl anfechten können, wenn sie von einer anderen Behörde bestimmt worden sind? ».

(...)

III. *In rechtlicher Beziehung*

(...)

B.1.1. Artikel 14 § 1 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat, ersetzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 15. Mai 2007 « zur Abänderung von Artikel 14 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat » und abgeändert durch Artikel 12 des Gesetzes vom 21. Februar 2010 « zur Anpassung verschiedener Gesetze, die eine in Artikel 77 der Verfassung erwähnte Angelegenheit regeln, an die Bezeichnung ‘ Verfassungsgerichtshof ’ », bestimmt:

« Die Verwaltungstreitsachenabteilung befindet im Wege von Entscheiden über Nichtigkeitsklagen wegen Verletzung entweder wesentlicher oder unter Androhung der Nichtigkeit auferlegter Formvorschriften, wegen Befugnisüberschreitung oder wegen Befugnismissbrauch, die eingeleitet werden gegen Akte und Verordnungen:

1. der verschiedenen Verwaltungsbehörden,

2. der gesetzgebenden Versammlungen oder ihrer Organe, einschließlich der bei diesen Versammlungen eingerichteten Ombudsdienste, des Rechnungshofes, des Verfassungsgerichtshofes, des Staatsrates, der administrativen Rechtsprechungsorgane, der Organe der rechtsprechenden Gewalt und des Hohen Justizrates, in Bezug auf öffentliche Aufträge und Personalmitglieder.

Artikel 159 der Verfassung findet ebenfalls Anwendung auf die unter Nr. 2 erwähnten Akte und Verordnungen ».

B.1.2. Die französischsprachige Ernennungskommission für das Notariatswesen zählt acht ordentliche Mitglieder (Artikel 38 §§ 1 und 2 Absatz 1 des Gesetzes vom 25. Ventose des Jahres XI « zur Organisation des Notariats », eingefügt durch Artikel 22 des Gesetzes vom 4. Mai 1999 « zur Abänderung des Gesetzes vom 25. Ventose des Jahres XI zur Organisation des Notariats »).

Vier von ihnen besitzen die Eigenschaft als Notar oder als « gesellschaftlich verbündeter Notar, der nicht Notariatsstubeninhaber ist » (Artikel 38 § 4 Absatz 1 Nrn. 1 und 2 desselben Gesetzes). Sie werden « von den Mitgliedern der Generalversammlung der Nationalen Notariatskammer bestimmt, die der [...] französischen Sprachrolle angehören » (Artikel 38 § 5 Absatz 2 desselben Gesetzes).

Die Kommission umfasst außerdem unter ihren Mitgliedern einen « amtierenden Magistrat, der unter den Magistraten des Spruchkörpers der Gerichtshöfe und Gerichte und unter den Magistraten der Staatsanwaltschaft ausgewählt wird » (Artikel 38 § 4 Absatz 1 Nr. 3), einen « Lehrbeauftragten oder Professor der Rechte an einer Rechtsfakultät einer belgischen Universität, der nicht Notar, Notarsanwärter oder gesellschaftlich verbündeter Notar ist » (Artikel 38 § 4 Absatz 1 Nr. 4) und zwei « auswärtige Mitglieder, die eine für den Auftrag zweckdienliche Berufserfahrung haben » (Artikel 38 § 4 Absatz 1 Nr. 5). Diese weiteren vier ordentlichen Mitglieder der Kommission werden « abwechselnd von der Abgeordnetenkammer und vom Senat mit Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen bestimmt » (Artikel 38 § 5 Absatz 3 des Gesetzes vom 25. Ventose des Jahres XI, eingefügt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 4. Mai 1999 « zur Ergänzung des Gesetzes vom 25. Ventose des Jahres XI, welches eine Organisation des Notariats enthält, durch die Artikel 38 § 5, 76 Nr. 1, 78 bis 85 und 95 bis 112 »).

B.2.1. Aus dem Sachverhalt und der Begründung der Verweisungsentscheidung geht hervor, dass der Hof gebeten wird, über die Vereinbarkeit von Artikel 14 § 1 Absatz 1 Nr. 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention, zu befinden, insofern diese Bestimmung einen Behandlungsunterschied zwischen zwei Kategorien von Bewerbern um ein Mandat als Mitglied der französischsprachige Ernennungskommission für das Notariatswesen einführe: einerseits denjenigen, die sich als Notar oder als gesellschaftlich verbündeter Notar, der nicht Notariatsstubeninhaber ist, bewerben würden, und andererseits denjenigen, die sich in ihrer Eigenschaft als « Lehrbeauftragter oder Professor der Rechte an einer Rechtsfakultät einer belgischen Universität, der nicht Notar, Notarsanwärter oder gesellschaftlich verbündeter Notar ist » bewerben würden.

B.2.2. Sowohl aus der Begründung der Verweisungsentscheidung als auch aus der Formulierung der präjudiziellen Frage geht hervor, dass der vorlegende Richter der Auffassung ist, dass die Mitglieder der französischen Sprachrolle der Generalversammlung der Nationalen Notariatskammer, wenn sie die Notare und den gesellschaftlich verbündeten Notar, der nicht Notariatsstubeninhaber ist, als Mitglieder dieser französischsprachigen Ernennungskommission bestimmen, als Verwaltungsbehörde im Sinne von Artikel 14 § 1 Absatz 1 Nr. 1 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat handeln, so dass die Verwaltungstreitsachenabteilung des Staatsrates befugt ist, über eine Nichtigkeitsklage zu befinden, die gegen diese Bestimmungen von den Bewerbern der ersten in B.2.1 erwähnten Kategorie eingereicht wurde.

Indem die fragliche Bestimmung die Zuständigkeit der Verwaltungstreitsachenabteilung des Staatsrates, über Nichtigkeitsklagen gegen Akte und Verordnungen der gesetzgebenden Versammlungen zu befinden, auf die Akte und Verordnungen in Bezug auf « öffentliche Aufträge und ihre Personalmitglieder » begrenzt, entzieht sie den Bewerbern der zweiten in B.2.1 erwähnten Kategorie das Recht, beim Staatsrat die Nichtigkeitsklärung der Bestimmung eines ordentlichen Mitglieds der betreffenden Kommission durch den Senat in der Eigenschaft als « Lehrbeauftragter oder Professor der Rechte an einer Rechtsfakultät einer belgischen Universität » zu beantragen.

B.3. Ersetzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 15. Mai 2007 übernimmt Artikel 14 § 1 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat die in diese Bestimmung durch Artikel 2 des Gesetzes vom 25. Mai 1999 « zur Abänderung der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat, des Gesetzes vom 5. April 1955 über die Gehälter der Inhaber eines Amtes beim Staatsrat sowie des Gerichtsgesetzbuches » eingeführte Regel, wonach der Staatsrat befugt ist, über eine Nichtigkeitsklage gegen Akte und Verordnungen einer gesetzgebenden Versammlung oder eines ihrer Organe in Bezug auf öffentliche Aufträge oder Mitglieder ihres Personals zu befinden.

Der Vorbehalt bezüglich des Gegenstands der betreffenden Handlungen ist Ausdruck des Willens, die Nichtigkeitsbefugnis des Staatsrats nicht auf « alle nicht zur Gesetzgebung gehörenden Handlungen » auszudehnen und sie auf die Verwaltungsakte zu begrenzen, die Bestandteil der « internen Arbeitsweise » der gesetzgebenden Versammlungen sind, unter Ausschluss derjenigen, die zu ihrem spezifischen Auftrag gehören, das heißt die Handlungen der gesetzgebenden Versammlung « als Verwaltungsbehörde » (*Parl. Dok.*, Senat, 1998-1999, Nr. 1-361/3, SS. 4-5; *Ann.*, Senat, 25. Februar 1999, S. 7146; *Parl. Dok.*, Kammer, 1998-1999, Nr. 1960/4, SS. 2 und 6; ebenda, Nr. 1960/8, S. 4).

B.4. Zu den Grundprinzipien der demokratischen Staatsstruktur gehört die Regel, wonach die gesetzgebenden Versammlungen bei der Ausübung ihres Auftrags über die weitestgehende Unabhängigkeit verfügen.

Dieser Grundsatz hat zur Folge, dass eine gesetzgebende Versammlung selbst die ihr übertragenen Angelegenheiten, wie Ernennungen, muss regeln und ihre Befugnisse autonom ausüben können.

B.5. Ein Lehrbeauftragter oder Professor, der in dieser Eigenschaft Mitglied der französischsprachigen Ernennungskommission für das Notariatswesen ist, ist kein Personalmitglied dieser gesetzgebenden Versammlung.

Es handelt sich um einen Mandatar, dessen Funktion identisch ist mit derjenigen der Notare oder des gesellschaftlich verbündeten und nicht die Eigenschaft als Notariatsstubeninhaber besitzenden Notars, die Mitglieder derselben Kommission sind.

Dieser Mandatar unterliegt den gleichen Regeln wie diese Notare und dieser gesellschaftlich verbündete Notar, der nicht Notariatsstubeninhaber ist, hinsichtlich der Unvereinbarkeiten (Artikel 38 § 6 Absatz 1 des Gesetzes vom 25. Ventose des Jahres XI, eingefügt durch Artikel 22 des Gesetzes vom 4. Mai 1999 « zur Abänderung des Gesetzes vom 25. Ventose des Jahres XI zur Organisation des Notariats »). Diese Regeln dienen dazu, « die objektive und unparteiliche Zusammensetzung und Arbeitsweise » der Ernennungskommission « zu gewährleisten » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1997-1998, Nr. 1432/1, S. 54). Das Mandat als Mitglied einer Ernennungskommission für das Notariatswesen ist unter anderem unvereinbar mit jedem « durch Wahl verliehenen politischen Mandat » (Artikel 38 § 6 Absatz 1 Nr. 4 des Gesetzes vom 25. Ventose des Jahres XI).

Ein Lehrbeauftragter oder Professor, der in dieser Eigenschaft Mitglied der französischsprachigen Ernennungskommission für das Notariatswesen ist, unterliegt außerdem den gleichen Regeln wie die Notare und der gesellschaftlich verbündete und nicht die Eigenschaft als Notariatsstubeninhaber besitzende Notar, die ihr als Mitglieder angehören, hinsichtlich der Bedingungen einer Wiederwahl, der Bedingungen für die Ausübung des Mandats sowie der Modalitäten für die Organisation und Einsatzweise der Kommission (Artikel 38 §§ 7 bis 10 des Gesetzes vom 25. Ventose des Jahres XI, eingefügt durch Artikel 22 des Gesetzes vom 4. Mai 1999; Artikel 38 § 11 des Gesetzes vom 25. Ventose des Jahres XI, eingefügt durch Artikel 22 des Gesetzes vom 4. Mai 1999 und abgeändert durch Artikel 6 Buchstabe a) des Gesetzes vom 23. Mai 2007 « zur Abänderung bestimmter Gesetze mit Bezug auf die Dotationen, die dem Rechnungshof, den föderalen Ombudsmännern, den Ernennungskommissionen für das Notariatswesen und dem Ausschuss für den Schutz des Privatlebens gewährt werden »).

B.6. Der in B.2 beschriebene Behandlungsunterschied steht folglich nicht im Verhältnis zum Grundsatz der Unabhängigkeit der gesetzgebenden Versammlungen, weil das durch die Einführung einer Nichtigkeitsklage geschützte Interesse ebenso real und ebenso legitim ist bei einem Bewerber um eine Bestimmung zum ordentlichen Mitglied dieser Kommission in der Eigenschaft als « Lehrbeauftragter oder Professor der Rechte an einer Rechtsfakultät einer belgischen Universität » wie bei einem Bewerber um eine Bestimmung zum ordentlichen Mitglied dieser Kommission in der Eigenschaft als Notar oder gesellschaftlich verbündeter Notar, der nicht Notariatsstubeninhaber ist.

Die Bestimmung eines ordentlichen Mitglieds der französischsprachigen Ernennungskommission für das Notariatswesen in der Eigenschaft als « Lehrbeauftragter oder Professor der Rechte an einer Rechtsfakultät einer belgischen Universität » durch den Senat ist eine Handlung, die der gerichtlichen Kontrolle durch den Staatsrat unterliegen muss.

B.7.1. Das Verfahren zur Bestimmung der Mitglieder der Ernennungskommission für das Notariatswesen, die weder Notar noch gesellschaftlich verbündeter und nicht die Eigenschaft als Notariatsstubeninhaber besitzender Notar sind, ist abgeleitet aus dem Verfahren zur Ernennung der Mitglieder des Anwerbungscollegiums für Magistrate, eingeführt durch den ehemaligen Artikel 259*bis* des Gerichtsgesetzbuches, so wie er durch Artikel 20 des Gesetzes vom 18. Juli 1991 « zur Abänderung der Vorschriften des Gerichtsgesetzbuches bezüglich der Ausbildung und Anwerbung von Magistraten » eingefügt worden ist (*Parl. Dok.*, Kammer, 1997-1998, Nrn. 1432/1 und 1433/1, S. 54).

Diese wurden « vom Senat mit Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen ernannt » (Artikel 259*bis* § 3 Absatz 1 des Gerichtsgesetzbuches in der Fassung vor seiner Ersetzung durch Artikel 45 des Gesetzes vom 22. Dezember 1998 « zur Abänderung einiger Bestimmungen von Teil II des Gerichtsgesetzbuches über den Hohen Justizrat, die Ernennung und die Bestimmung von Magistraten und zur Einführung eines Bewertungssystems für Magistrate »).

Diese « Bestimmung [...], die über die Regierungsmehrheit zum betreffenden Zeitpunkt hinausgeht », ermöglichte es, « einen größeren Pluralismus » und « ein möglichst breites Abkommen sowie ein möglichst großes politisches Spektrum zu erzielen » (*Parl. Dok.*, Senat, 1989-1990, Nr. 974-2, SS. 110-111).

B.7.2. Im Übrigen ähnelt das Verfahren zur Bestimmung der Mitglieder der Ernennungskommission für das Notariatswesen, die weder Notar noch gesellschaftlich verbündeter und nicht die Eigenschaft als Notariatsstubeninhaber besitzender Notar sind, dem Verfahren zur Ernennung der « anderen Mitglieder » des Hohen Justizrates im Sinne von Artikel 151 § 2 Absatz 2 der Verfassung - eingefügt durch die Verfassungsrevision vom 20. November 1998 -, und auf dieses Verfahren verweisen der Ministerrat und der Senat vor dem Hof.

Die « Nichtmagistrate », die Mitglieder des Hohen Justizrates sind, werden nämlich ebenfalls vom Senat mit einer Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen ernannt (Artikel 151 § 2 Absatz 2 der Verfassung; Artikel 259bis-2 § 2 des Gerichtsgesetzbuches, eingefügt durch Artikel 45 des Gesetzes vom 22. Dezember 1998).

Die Ernennung dieser Mitglieder des Hohen Justizrates - die an der Anwerbung der Magistrate der richterlichen Gewalt teilnehmen - erfolgt somit durch eine « Institution, die über die erforderliche demokratische Legitimität verfügt und pluralistisch vorgeht » dank « einer Mehrheit, die über die Regierungsmehrheit hinausgeht » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1997-1998, Nr. 1677/1, S. 47; *Parl. Dok.*, Kammer, 1997-1998, Nr. 1675/1, S. 2).

B.7.3. Aus dem Vorstehenden geht hervor, dass der Staatsrat, wenn er über eine Klage auf Nichtigkeitklärung einer vom Senat vorgenommenen Bestimmung eines ordentlichen Mitglieds der betreffenden Kommission in der Eigenschaft als « Lehrbeauftragter oder Professor der Rechte an einer Rechtsfakultät einer belgischen Universität » befindet, nachdem er gegebenenfalls die Einhaltung der in der Verfassung oder im Gesetz festgelegten Bestimmungsbedingungen durch die gesetzgebende Versammlung geprüft hat, die besondere Vertrauensverbindung berücksichtigen muss, die die Bestimmung durch eine gesetzgebende Versammlung ausdrückt.

B.8. Unter Berücksichtigung der Darlegungen in B.7 ist die fragliche Bestimmung unvereinbar mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, indem sie es einem abgewiesenen Bewerber um eine Ernennung zum ordentlichen Mitglied der französischsprachigen Ernennungskommission für das Notariatswesen in der Eigenschaft als Lehrbeauftragter oder Professor der Rechte an einer Rechtsfakultät einer belgischen Universität nicht ermöglicht, bei der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates eine Nichtigkeitsklage gegen die Bestimmung eines solchen Mitglieds dieser Kommission durch den Senat einzureichen.

Da die festgestellte Lücke in dem Text enthalten ist, der dem Hof unterbreitet wurde, obliegt es dem vorlegenden Richter, der durch den Hof festgestellten Verfassungswidrigkeit ein Ende zu setzen, da diese Feststellung in einer ausreichend präzisen und vollständigen Formulierung ausgedrückt ist, damit die fragliche Bestimmung unter Einhaltung der Artikel 10 und 11 der Verfassung angewandt wird.

B.9. Insofern mit der präjudiziellen Frage ein Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung an sich angeprangert wird, ist die präjudizielle Frage bejahend zu beantworten.

B.10. Die Prüfung der Vereinbarkeit der fraglichen Bestimmung mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention kann nicht zu einer anderen Schlussfolgerung führen.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Unter Berücksichtigung des in B.7 Erwähnten verstößt Artikel 14 § 1 Absatz 1 Nr. 2 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, insofern er es dem abgewiesenen Bewerber um eine Ernennung zum ordentlichen Mitglied der französischsprachigen Ernennungskommission für das Notariatswesen als Lehrbeauftragter oder Professor der Rechte an einer Rechtsfakultät einer belgischen Universität nicht ermöglicht, bei der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates Klage auf Nichtigerklärung der durch den Senat vorgenommenen Bestimmung eines solchen Mitglieds dieser Kommission zu erheben.

Verkündet in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, in der öffentlichen Sitzung vom 1. Juli 2010.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) M. Melchior