

ÜBERSETZUNG

Geschäftsverzeichnisnr. 5072
Urteil Nr. 161/2011 vom 20. Oktober 2011

URTEILSAUSZUG

In Sachen: Präjudizielle Frage in Bezug auf Artikel 14 § 1 Absatz 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 dem Richter und stellvertretenden Vorsitzenden J.-P. Snappe, dem Vorsitzenden M. Bossuyt, und den Richtern E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, P. Nihoul und F. Daoût, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Richters J.-P. Snappe,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. Gegenstand der präjudiziellen Frage und Verfahren

In seinem Urteil Nr. 209.778 vom 16. Dezember 2010 in Sachen P.F. gegen den belgischen Staat und den Hohen Justizrat, in Anwesenheit von M.-A. P. und anderen - intervenierende Parteien -, dessen Ausfertigung am 28. Dezember 2010 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, in der aus dem Gesetz vom 15. Mai 2007 sich ergebenden Fassung, gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, indem er den Bewerbern um ein Amt in der Magistratur eine Klagemöglichkeit beim Staatsrat gegen vom Hohen Justizrat ihnen gegenüber getroffene Entscheidungen versagt, die dazu führen, dass ihnen der Zugang zum Amt eines Magistrats verwehrt wird, während die Bewerber um ein anderes öffentliches Amt wohl über eine solche Klagemöglichkeit gegen die Entscheidungen, die Selor ihnen gegenüber getroffen hat, verfügen? ».

(...)

III. In rechtlicher Beziehung

(...)

B.1. Artikel 14 § 1 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat 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.2.1. In dem Urteil, mit dem der Hof befragt wurde, erkennt der Staatsrat, dass der vorerwähnte Artikel 14 § 1 « die Zuständigkeit des Staatsrates angesichts des Hohen Justizrates ausdrücklich und eindeutig bestimmten Akten dieses Rates vorbehält, die erschöpfend aufgezählt werden, und zwar denjenigen in Bezug auf öffentliche Aufträge und auf seine

Personalmitglieder ». Der Staatsrat schließt daraus, er sei unzuständig, über die Klage zu befinden, die die klagende Partei eingeleitet hat, welche den ersten Prüfungsteil der Prüfung im Wettbewerbsverfahren zwecks Zulassung zum Gerichtspraktikum nicht bestanden hatte. Im Anschluss an diese Feststellung befragt der Staatsrat den Hof zur Vereinbarkeit von Artikel 14 § 1 mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, « indem er den Bewerbern um ein Amt in der Magistratur eine Klagemöglichkeit beim Staatsrat gegen vom Hohen Justizrat ihnen gegenüber getroffene Entscheidungen versagt, die dazu führen, dass ihnen der Zugang zum Amt eines Magistrats verwehrt wird, während die Bewerber um ein anderes öffentliches Amt wohl über eine solche Klagemöglichkeit gegen die Entscheidungen, die Selor ihnen gegenüber getroffen hat, verfügen ».

B.2.2. Der Kläger vor dem Staatsrat beantragt, die Frage umzuformulieren, um seinen spezifischen Fall zu berücksichtigen, damit bestimmt werde, welcher Richter zuständig sei, um über die Klage bezüglich des Verlustes der bürgerlichen Rechte infolge der ihn betreffenden Entscheidung zu befinden.

Die klare Formulierung der durch den Staatsrat gestellten Frage rechtfertigt keine Umformulierung, und die Antwort auf eine Frage, die auf der Grundlage der durch den Kläger vor dem Staatsrat vorgebrachten Elemente formuliert würde, würde nicht dazu beitragen, die Streitsache zu lösen, mit der dieser befasst ist.

Der Antrag wird abgewiesen.

B.2.3. Der Kläger vor dem Staatsrat beantragt, den Schriftsatz des Ministerrates aus der Verhandlung auszuschließen, da die Regierung zurückgetreten sei und die Grenzen des Begriffs der laufenden Geschäfte es ihr nicht ermöglichten, durch die Hinterlegung eines Schriftsatzes Einfluss auf die Verhandlung zu nehmen. Er stellt im Übrigen fest, dass der Staatsrat selbst den Föderalen Öffentlichen Dienst Justiz aus der Sache ausgeschlossen habe.

Die Verteidigung der Interessen des Föderalstaates in Verfahren vor dem Hof überschreitet nicht die Grenzen dessen, was eine mit den laufenden Geschäften beauftragte zurückgetretene Regierung tun kann. Der Umstand, dass der belgische Staat, der durch den Minister der Justiz vertreten wird, durch das Verweisungsurteil aus der Sache ausgeschlossen wurde, ist im Übrigen irrelevant, weil der Ministerrat aufgrund von Artikel 85 Absatz 1 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof ermächtigt ist, Schriftsätze an den Hof zu richten.

Der Antrag wird abgewiesen.

B.3.1. Aus dem Urteil geht hervor, dass die vor dem Staatsrat angefochtenen Handlungen Entscheidungen betreffen, die durch den Hohen Justizrat im Rahmen des Verfahrens für die Zulassung zum Gerichtspraktikum im Sinne von Artikel 259^{octies} des Gerichtsgesetzbuches getroffen worden sind. Mit einer dieser Handlungen wurde die vor dem Staatsrat klagende Partei darüber informiert, dass sie die Prüfung im Wettbewerbsverfahren zwecks Zulassung zum Gerichtspraktikum nicht bestanden hatte, was gemäß dem Urteil, mit dem der Hof befragt wird, zur Folge hat, ihr den Zugang zum Amt als Magistrat zu verwehren. Der Hof begrenzt seine Prüfung auf diese Hypothese.

B.3.2. In Anwendung des königlichen Erlasses vom 22. Dezember 2000 über die Auswahl und die Laufbahn der Staatsbediensteten wird Selor damit beauftragt, Auswahlprüfungen zu organisieren, von deren Bestehen der Zugang zu bestimmten öffentlichen Ämtern abhängig gemacht wird.

B.4.1. Aufgrund der in B.1 angeführten Bestimmung hat der Gesetzgeber, ohne den eigentlichen Begriff der Verwaltungsbehörde zu beeinträchtigen, die Zuständigkeit des Staatsrates auf Verwaltungsakte ausgedehnt, die durch Behörden außerhalb der ausführenden Gewalt und der ihnen unterstehenden Organe vorgenommen werden. Diese Erweiterung betrifft insbesondere Akte und Verordnungen des Hohen Justizrates, sofern sie sich auf öffentliche Aufträge und die Mitglieder seines Personals beziehen.

B.4.2. Artikel 151 § 2 der Verfassung, durch den der Hohe Justizrat eingesetzt wird, bestimmt:

« § 2. Es gibt für ganz Belgien einen Hohen Justizrat. Der Hohe Justizrat respektiert bei der Ausübung seiner Befugnisse die in § 1 erwähnte Unabhängigkeit.

Der Hohe Justizrat setzt sich aus einem französischsprachigen und einem niederländischsprachigen Kollegium zusammen. Jedes Kollegium umfasst eine gleiche Anzahl Mitglieder und ist paritätisch zusammengesetzt einerseits aus Richtern und Mitgliedern der Staatsanwaltschaft, die unter den Bedingungen und in der Weise, die das Gesetz festlegt, unmittelbar von ihresgleichen gewählt werden, und andererseits aus anderen Mitgliedern, die vom Senat mit Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen unter den Bedingungen, die das Gesetz festlegt, ernannt werden.

Es gibt in jedem Kollegium eine Ernennungs- und Bestimmungskommission und eine Begutachtungs- und Untersuchungskommission, die gemäß der Bestimmung des vorhergehenden Absatzes paritätisch zusammengesetzt sind.

Das Gesetz gibt an, wie der Hohe Justizrat, seine Kollegien und deren Kommissionen zusammengesetzt sind und unter welchen Bedingungen und wie sie ihre Befugnisse ausüben ».

B.4.3. Die Aufgaben des Hohen Justizrates sind in Artikel 151 § 3 der Verfassung aufgezählt, der bestimmt:

« § 3. Der Hohe Justizrat übt seine Befugnisse in folgenden Angelegenheiten aus:

1. Vorschlag von Kandidaten für eine Ernennung zum Richter, so wie in § 4 Absatz 1 erwähnt, oder zum Mitglied der Staatsanwaltschaft;
2. Vorschlag von Kandidaten für eine Bestimmung für die in § 5 Absatz 1 erwähnten Ämter und für das Amt des Korpschefs bei der Staatsanwaltschaft;
3. Zugang zum Amt eines Richters oder eines Mitglieds der Staatsanwaltschaft;
4. Ausbildung der Richter und der Mitglieder der Staatsanwaltschaft;
5. Erstellung von Standardprofilen für die unter Nummer 2 erwähnten Bestimmungen;
6. Abgabe von Gutachten und Vorschlägen im Bereich der allgemeinen Arbeitsweise und Organisation des gerichtlichen Standes;
7. allgemeine Überwachung und Förderung der Benutzung von internen Kontrollmitteln;
8. unter Ausschluss jeglicher disziplinarischen und strafrechtlichen Befugnisse:
 - Entgegennahme und Bearbeitung von Klagen in Bezug auf die Arbeitsweise des gerichtlichen Standes;
 - Einleitung einer Untersuchung über die Arbeitsweise des gerichtlichen Standes.

Unter den Bedingungen und in der Weise, die das Gesetz festlegt, werden die unter den Nummern 1 bis 4 erwähnten Befugnisse der zuständigen Ernennungs- und Bestimmungskommission und die unter den Nummern 5 bis 8 erwähnten Befugnisse der zuständigen Begutachtungs- und Untersuchungskommission zugeteilt. Das Gesetz bestimmt, in welchen Fällen und wie die Ernennungs- und Bestimmungskommissionen einerseits und die Begutachtungs- und Untersuchungskommissionen andererseits ihre Befugnisse gemeinsam ausüben.

Ein mit der in Artikel 4 letzter Absatz bestimmten Mehrheit anzunehmendes Gesetz legt die anderen Befugnisse dieses Rates fest ».

In der vorerwähnten Bestimmung wird also zwischen einerseits der Befugnis des Hohen Justizrates, Bewerber für ein Amt als Richter oder als Beamter der Staatsanwaltschaft vorzuschlagen, und andererseits seine Befugnis hinsichtlich des Zugangs zum Richteramt oder zu einer Funktion als Beamter der Staatsanwaltschaft unterschieden. Es können im Hinblick auf eine Ernennung oder Bestimmung nur Personen vorgeschlagen werden, denen zuvor der Zugang zu einem Amt als Magistrat zuerkannt worden ist. Die Prüfungen für den Zugang zur

Magistratur gehören zum ausschließlichen Zuständigkeitsbereich des Hohen Justizrates, während diesem nur eine Vorschlagsbefugnis im Rahmen der Ernennung eines Richters oder eines Beamten der Staatsanwaltschaft zuerkannt wird, wobei die eigentliche Ernennung in der Zuständigkeit des Königs liegt.

B.4.4. Im Gerichtsgesetzbuch werden drei Wege für den Zugang zur Magistratur geboten. Einer dieser Wege, den der Kläger vor dem Staatsrat eingeschlagen hat und der Bewerber ohne lange Berufserfahrung vorbehalten ist, setzt das Bestehen einer Prüfung im Wettbewerbsverfahren zwecks Zulassung zu einem Gerichtspraktikum voraus, die durch den Hohen Justizrat abgehalten wird. Gemäß Artikel 259^{octies} § 1 des Gerichtsgesetzbuches wird die Anzahl der Plätze für ein Gerichtspraktikum jedes Jahr durch einen im Ministerrat beratenen königlichen Erlass festgelegt (Absatz 1); diejenigen, die die Zulassungsprüfung im Wettbewerbsverfahren bestanden haben, werden durch den Minister der Justiz als Gerichtspraktikant ernannt (Absatz 2). Gemäß Artikel 259^{octies} § 2 dauert das Praktikum drei Jahre. Am Ende dieses Praktikums kann der Praktikant als Richter oder als Beamter der Staatsanwaltschaft ernannt werden (Artikel 187, 190 und 194 des Gerichtsgesetzbuches).

B.5. Weder Artikel 151 § 3 Nr. 3 der Verfassung, noch die Bestimmungen des Gerichtsgesetzbuches, die dem Hohen Justizrat die Befugnis verleihen, die Prüfung im Wettbewerbsverfahren zwecks Zulassung zum Gerichtspraktikum zu organisieren, noch Artikel 14 § 1 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat sehen vor, dass die Bewerber bei dieser Prüfung über eine Klagemöglichkeit vor dem Staatsrat gegen die sie betreffenden Entscheidungen des Hohen Justizrates verfügen. Es besteht also ein Behandlungsunterschied gegenüber den Bewerbern bei einer Prüfung im Wettbewerbsverfahren zwecks Zugangs zu einem öffentlichen Amt, die über eine Klagemöglichkeit vor dem Staatsrat gegen die sie betreffenden Entscheidungen von Selor verfügen.

In Bezug auf die Zuständigkeit des Hofes

B.6.1. Der Ministerrat führt an, der Verfassungsgeber habe durch die Annahme von Artikel 151 der Verfassung zu einem Zeitpunkt – am 20. November 1998 –, als der Staatsrat nur für Akte und Entscheidungen der Verwaltungsbehörden zuständig gewesen sei, folglich unter Ausschluss des Hohen Justizrates, implizit, aber mit Sicherheit gewünscht, dass die Akte und Entscheidungen, mit denen dieser die in Artikel 151 § 3 der Verfassung aufgezählten Befugnisse ausübe, nicht Gegenstand einer Nichtigkeitsklage vor dem Staatsrat sein könnte; der Hof sei nicht befugt, über eine Option des Verfassungsgebers zu urteilen.

B.6.2. Die Annahme eines Gesetzes nach derjenigen einer Verfassungsbestimmung reicht nicht aus, um Auskunft zu einer Option des Verfassungsgebers zu geben.

In Bezug auf die Vergleichbarkeit

B.7.1. Der Hohe Justizrat, der Ministerrat und die intervenierenden Parteien machen geltend, dass die Situationen nicht miteinander vergleichbar seien, insbesondere wegen der unterschiedlichen Beschaffenheit des Hohen Justizrates und von Selor sowie der unterschiedlichen Beschaffenheit der zu besetzenden Ämter.

B.7.2. Wenn einer Kategorie von Personen der Zugang zu einem Richter verwehrt wird, kann diese Kategorie von Personen mit jeder Kategorie von Personen verglichen werden, der nicht der Zugang zu einem Richter verwehrt wird.

Es ist zu prüfen, ob das durch den Gesetzgeber eingeführte System nicht dazu führt, einer Kategorie von Personen auf diskriminierende Weise das Recht auf eine wirksame gerichtliche Beschwerde zu entziehen.

B.8. Die Eigenart des Hohen Justizrates, der eine in der Verfassung vorgesehene Einrichtung ist, erfordert es, dass seine Unabhängigkeit gewährleistet wird.

Die Notwendigkeit der Gewährleistung dieser Unabhängigkeit rechtfertigt es jedoch nicht, dass den Bewerbern, die an der Prüfung im Wettbewerbsverfahren zwecks Zulassung zum Gerichtspraktikum teilnehmen, eine Klage auf Nichtigkeitserklärung gegen die sie betreffenden Entscheidungen des Hohen Justizrates verwehrt wird.

B.9. Das Fehlen dieser gerichtlichen Garantie, die hingegen den Teilnehmern bei einer Prüfung im Wettbewerbsverfahren zwecks Zugangs zu einem öffentlichen Amt zuerkannt wird, wobei diese eine Klagemöglichkeit vor dem Staatsrat gegen die sie betreffenden Entscheidungen von Selor haben, steht im Widerspruch zum Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung; dieses Fehlen ist unverhältnismäßig gegenüber dem legitimen Bemühen, die Handlungsfreiheit des Hohen Justizrates zu wahren, weil das durch die Einführung einer Nichtigkeitsklage geschützte Interesse ebenso real und ebenso legitim ist bei den Bewerbern, denen der Zugang zu einem auf die Magistratur vorbereitenden Amt verwehrt wird, wie bei den Bewerbern, denen der Zugang zu einem anderen öffentlichen Amt verwehrt wird. In seinem Gutachten vor der Annahme 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 » hatte der Staatsrat im Übrigen die Frage gestellt, ob «der Vorschlag nicht Gegenstand einer direkten Klage sein könnte, wenn er zur Folge hat, einen Bewerber endgültig auszuschließen » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1997-1998, Nr. 1677/2, S. 3, Fußnote).

B.10. Dieser Situation kann nur durch ein Eingreifen des Gesetzgebers abgeholfen werden, wobei er unter Berücksichtigung der Unabhängigkeit, die dem Hohen Justizrat zugesichert werden muss, spezifische Garantien vorsehen kann, auf die er bei der Ausarbeitung der koordinierten Gesetze über den Staatsrat nicht achten musste.

B.11. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass im Gegensatz zum Verweisungsurteil die Diskriminierung sich nicht aus dem vorerwähnten Artikel 14 ergibt, sondern aus einer Gesetzeslücke, nämlich dem nicht erfolgten Organisieren einer Klage auf Nichtigerklärung gegen die Entscheidungen des Hohen Justizrates in Bezug auf Bewerber, die an der Prüfung im Wettbewerbsverfahren zwecks Zulassung zum Gerichtspraktikum teilnehmen.

B.12. Die präjudizielle Frage ist verneinend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

- Artikel 14 § 1 Absatz 1 Nr. 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat verstößt nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

- Das Nichtvorhandensein einer Gesetzesbestimmung, die eine Klagemöglichkeit gegen eine Entscheidung, die der Hohe Justizrat den an der Prüfung im Wettbewerbsverfahren zwecks Zulassung zum Gerichtspraktikum teilnehmenden Bewerbern gegenüber getroffen hat, regeln würde, verstößt gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

Verkündet in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, in der öffentlichen Sitzung vom 20. Oktober 2011.

Der Kanzler,

Der stellv. Vorsitzende,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) J.-P. Snappe