

Geschäftsverzeichnisnr. 6521
Entscheid Nr. 149/2017 vom 21. Dezember 2017

ENTSCHEID

In Sachen: Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 3 und 4 des Gesetzes vom 16. August 2016 « zur Abänderung der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat im Hinblick auf die Veröffentlichung der Gutachten der Gesetzgebungsabteilung », insofern sie sich auf die Artikel 5/2 Absatz 3 und 5/3 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat beziehen, erhoben von H.B. und anderen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten E. De Groot und J. Spreutels, und den Richtern L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet und R. Leysen, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschant, unter dem Vorsitz des Präsidenten E. De Groot,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Klage und Verfahren*

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 3. Oktober 2016 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 4. Oktober 2016 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 3 und 4 des Gesetzes vom 16. August 2016 zur Abänderung der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat im Hinblick auf die Veröffentlichung der Gutachten der Gesetzgebungsabteilung (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 14. September 2016, zweite Ausgabe), insofern sie sich auf die Artikel 5/2 Absatz 3 und 5/3 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat beziehen: H.B., J.C., D.M., E.N., A.M., J.S., A.C., P.M., die VoG « Ademloos », die VoG « Straatego » und die VoG « Aktiekomitee Red de Voorkempen », unterstützt und vertreten durch RA P. Vande Castele, in Antwerpen zugelassen.

Der Ministerrat, unterstützt und vertreten durch RA D. D'Hooghe, RA A. Carton und RA A. Peytchev, in Brüssel zugelassen, hat einen Schriftsatz eingereicht, die klagenden Parteien haben einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht und der Ministerrat hat auch einen Gegenerwidierungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 12. Juli 2017 hat der Gerichtshof nach Anhörung der referierenden Richter E. Derycke und P. Nihoul beschlossen, dass die Rechtssache verhandlungsreif ist, dass keine Sitzung abgehalten wird, außer wenn eine Partei innerhalb von sieben Tagen nach Erhalt der Notifizierung dieser Anordnung einen Antrag auf Anhörung eingereicht hat, und dass vorbehaltlich eines solchen Antrags die Verhandlung am 26. September 2017 geschlossen und die Rechtssache zur Beratung gestellt wird.

Da keine Sitzung beantragt wurde, wurde die Rechtssache am 26. September 2017 zur Beratung gestellt.

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

II. *Rechtliche Würdigung*

(...)

In Bezug auf die angefochtenen Bestimmungen

B.1.1. Artikel 5/1 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat, eingefügt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 16. August 2016 « zur Abänderung der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat im Hinblick auf die Veröffentlichung der Gutachten der Gesetzgebungsabteilung » (nachstehend: Gesetz vom 16. August 2016), sieht die Veröffentlichung der Gutachten der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates vor. Der Staatsrat sorgt dafür über ein « für die Öffentlichkeit zugängliches elektronisches Informationsnetz ».

Ebenso wie die Entscheide der Verwaltungsstreitsachenabteilung (siehe Artikel 28 derselben koordinierten Gesetze und den königlichen Erlass vom 7. Juli 1997) werden die Gutachten der Gesetzgebungsabteilung auf der Website des Staatsrates veröffentlicht. Diese Veröffentlichung hat « unverzüglich » zu erfolgen.

B.1.2. Die klagenden Parteien beantragen die Nichtigkeitsklärung bestimmter Abweichungen von der unverzüglichen Veröffentlichungspflicht, die der Gesetzgeber vorgesehen hat.

Artikel 5/2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat, eingefügt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 16. August 2016, bestimmt:

« In Abweichung von Artikel 5/1 erfolgt die Veröffentlichung, wenn sich das Gutachten auf einen Vorentwurf eines Gesetzes, eines Dekrets oder einer Ordonnanz bezieht, erst bei Einbringung des daraus hervorgehenden Entwurfs.

Bezieht sich das Gutachten auf Abänderungsanträge zu einem Entwurf oder Vorschlag, erfolgt die Veröffentlichung erst bei dessen Einbringung oder, falls das Gutachten nach der Einbringung beantragt worden ist, bei Abgabe des Gutachtens an die Versammlung, die es beantragt hat.

Bezieht sich das Gutachten auf einen Erlassentwurf oder einen Entwurf eines Erlasses zur Verbindlicherklärung eines kollektiven Arbeitsabkommens, erfolgt die Veröffentlichung erst bei Veröffentlichung dieses Erlasses im *Belgischen Staatsblatt* ».

Die Beschwerdegründe der klagenden Parteien richten sich nur gegen Absatz 3 der vorerwähnten Bestimmung.

B.1.3. Artikel 5/3 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat, eingefügt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 16. August 2016, bestimmt:

« § 1. Gutachten, die sich auf nicht eingebrachte Vorentwürfe von Gesetzen, Abänderungsanträge zu diesen Vorentwürfen und nicht im *Belgischen Staatsblatt* veröffentlichte Entwürfe föderaler Erlasse beziehen, sowie der Wortlaut dieser Vorentwürfe, Abänderungsanträge und Erlassentwürfe werden nach Auflösung der Abgeordnetenkammer veröffentlicht.

§ 2. Gutachten, die sich auf Vorentwürfe von nicht eingebrachten Dekreten oder Ordonnanzen, Abänderungsanträge zu diesen Vorentwürfen und nicht im *Belgischen Staatsblatt* veröffentlichte Entwürfe von Erlassen einer Gemeinschaft oder Region beziehen, sowie der Wortlaut dieser Vorentwürfe, Abänderungsanträge und Erlassentwürfe werden erst nach Zustimmung der betreffenden Gemeinschaft oder Region veröffentlicht ».

Die Beschwerdegründe der klagenden Parteien betreffen die beiden Paragraphen der vorerwähnten Bestimmung.

B.1.4. Die Veröffentlichungspflicht ist am 1. Januar 2017 in Kraft getreten (Artikel 7 des Gesetzes vom 16. August 2016). Die vor dem Inkrafttreten vom Staatsrat abgegebenen Gutachten werden spätestens am 1. Januar 2019 gemäß den Modalitäten veröffentlicht, die durch einen im Ministerrat beratenen königlichen Erlass bestimmt werden (Artikel 6 desselben Gesetzes).

Die Beschwerdegründe der klagenden Parteien beziehen sich nicht auf diese Bestimmungen.

B.2.1. Das Gesetz vom 16. August 2016 bezweckt, « durch die Einführung der Veröffentlichungspflicht für Gutachten mehr Transparenz in der Gesetzgebung zu erreichen und die Rechtswissenschaft zu stimulieren » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2014-2015, DOC 54-0682/001, S. 4).

Wie die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates in ihrem Gutachten zum Gesetzesvorschlag, der zum Gesetz vom 16. August 2016 geführt hat, bemerkte, ist in diesem Gesetz « eine zusätzliche Weise, auf die die Gutachten des Staatsrates der Öffentlichkeit zur Kenntnis gebracht werden, nämlich durch den Staatsrat selbst und nicht durch den Beantrager des Gutachtens » vorgesehen. Die Gesetzgebungsabteilung bemerkte insbesondere, dass « die meisten der Beantrager von Gutachten gemäß Artikel 32 der Verfassung und der zur Ausführung dieser Verfassungsbestimmung angenommenen gesetzgeberischen Regelung über die Öffentlichkeit der Verwaltung grundsätzlich bereits verpflichtet sind, Einsicht in das Gutachten des Staatsrates und eventuell den Textentwurf, auf den dieses Gutachten sich bezieht, zu gewähren oder eine Abschrift davon zu besorgen » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2015-2016, DOC 54-0682/002, S. 5).

B.2.2. Die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates unterschied in ihrem Gutachten zwischen der Veröffentlichung von Texten, die « durchgegangen sind », und Texten, die « nicht durchgegangen sind »:

« Unter Texten ‘ die durchgegangen sind ’, sind einerseits die Vorschläge von gesetzgeberischen Regeln zu verstehen, die in den parlamentarischen Dokumenten veröffentlicht wurden, die Vorentwürfe zu gesetzgeberischen Regeln, die in der Form von Entwürfen eingereicht wurden, die Gesetzentwürfe, die durch eine der Kammern des föderalen Parlamentes angenommen wurden, sowie die Abänderungsanträge - ausgehend vom Parlament oder von der Regierung -, und andererseits die angenommenen und veröffentlichten Verordnungstexte. Die Texte, ‘ die nicht durchgegangen sind ’, betreffen hingegen einerseits die Vorschläge zu gesetzgeberischen Regeln, die nicht in den

parlamentarischen Dokumenten veröffentlicht wurden, die Vorentwürfe von gesetzgeberischen Regeln, die nicht in der Form von Entwürfen eingereicht wurden, sowie die Entwürfe von Abänderungsanträgen, die nicht in der Form von Abänderungsanträgen eingereicht wurden, und andererseits die nicht angenommenen und nicht veröffentlichten Verordnungstexte » (ebenda, S. 16).

Dieser Unterschied ist in den Artikeln 5/2 und 5/3 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat festgehalten.

Artikel 5/2 bezieht sich auf den Zeitpunkt der Veröffentlichung der Gutachten und der Texte, auf die sie sich beziehen, wenn diese Texte vor dem Ende der laufenden Legislaturperiode « durchgegangen sind ». Artikel 5/3 betrifft den Zeitpunkt der Veröffentlichung der Gutachten und der Texte, auf die sie sich beziehen, wenn diese Texte am Ende der laufenden Legislaturperiode « nicht durchgegangen sind ».

In Bezug auf das Interesse

B.3.1. Der Ministerrat stellt das Interesse der klagenden Parteien an der Nichtigkeitserklärung der angefochtenen Bestimmungen in Abrede.

B.3.2. Die Verfassung und das Sondergesetz über den Verfassungsgerichtshof erfordern, dass jede natürliche oder juristische Person, die eine Nichtigkeitsklage erhebt, ein Interesse nachweist. Das erforderliche Interesse liegt nur bei jenen Personen vor, deren Situation durch die angefochtene Rechtsnorm unmittelbar und ungünstig beeinflusst werden könnte; demzufolge ist die Popularklage nicht zulässig.

B.3.3. Zur Untermauerung ihres Interesses führen die klagenden Parteien insbesondere an, dass die Möglichkeit zur Einsichtnahme der Gutachten der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates die Rechtsstellung aller Rechtsunterworfenen beeinflusse und dass die Öffentlichkeit der Verwaltung ein Grundrecht sei, das aufgrund von Artikel 32 der Verfassung jedem zustehe.

B.3.4. Wie der Gerichtshof in seiner Entscheidung Nr. 106/2004 vom 16. Juni 2004 geurteilt hat, ist die Möglichkeit einer jeden Person, die erlassenen Regeln jederzeit zur Kenntnis zu nehmen, ein mit dem Rechtsstaat verbundenes Recht, da diese Kenntnis es jedem ermöglicht, sie einzuhalten. Der Gerichtshof hat daraus abgeleitet, dass jede natürliche oder juristische Person über ein Interesse daran verfügt, die Bestimmungen eines Gesetzes anzufechten, das die Weise der Veröffentlichung von Texten ändert, die sich auf ihre Situation auswirken können.

B.3.5. Das Gutachten der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates ist in der Regel ein inhärenter Teil des Zustandekommens der betreffenden Vorschriften. Es gehört zu den Dokumenten, die gegebenenfalls den Inhalt und die Tragweite der einzuhaltenden Rechtsregeln verdeutlichen können.

Insofern die Gutachten der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates sich auf Texte beziehen, die erlassen und veröffentlicht wurden, besitzt jeder ein Interesse daran, die Bestimmungen eines Gesetzes, mit dem die Weise der Veröffentlichung dieser Gutachten geregelt wird, anzufechten.

Insofern die Gutachten sich hingegen auf Texte beziehen, die nicht durchgegangen sind, oder auf Texte, die noch nicht zu einer veröffentlichten Regel geführt haben, ist nicht ersichtlich, dass die angefochtenen Bestimmungen sich unmittelbar auf einen Aspekt des demokratischen Rechtsstaates auswirken, der so wesentlich ist, dass dessen Wahrung alle Bürger betrifft. Diese Bestimmungen beeinträchtigen außerdem nicht die Gesetzgebung über die Veröffentlichung, mit der Artikel 32 der Verfassung zur Ausführung gebracht wird.

B.3.6. Die klagenden Parteien weisen daher nicht das erforderliche Interesse an der Nichtigerklärung von Artikel 5/3 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat, eingefügt durch den angefochtenen Artikel 4, auf. Sie weisen jedoch das erforderliche Interesse an der Nichtigerklärung von Artikel 5/2 derselben koordinierten Gesetze, eingefügt durch den angefochtenen Artikel 3, auf, insofern die Gutachten sich auf Texte beziehen, die erlassen und veröffentlicht wurden.

In Bezug auf die Zulässigkeit der Klagegründe

B.4.1. Der Ministerrat stellt die Zulässigkeit mehrerer Klagegründe in Abrede.

B.4.2. Obwohl der Gerichtshof nicht zuständig ist, eine unmittelbare Prüfung anhand des Aarhus-Übereinkommens, der Richtlinie 2003/4/EG und der Europäischen Menschenrechtskonvention vorzunehmen, ist er zuständig, Artikel 3 des Gesetzes vom 16. August 2016 anhand der Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit den vorerwähnten internationalen Bestimmungen zu prüfen.

B.4.3. In Bezug auf die Prüfung anhand von Artikel 23 der Verfassung kann die bloße Erwähnung von Artikel 23 der Verfassung, ohne jegliche Darlegung darüber, wie durch die angefochtene Bestimmung gegen diese Verfassungsbestimmung verstoßen werde, nicht

ausreichen, um die Erfordernisse von Artikel 6 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof zu erfüllen.

B.4.4. Die Klagegründe sind nicht zulässig, insofern sie aus einem Verstoß gegen Artikel 23 der Verfassung abgeleitet sind.

B.5. Da der erste, der zweite, der dritte und der fünfte Klagegrund nur gegen Artikel 5/3 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat gerichtet sind und die klagenden Parteien kein Interesse an der Nichtigerklärung dieser Bestimmung haben, sind diese Klagegründe nicht zulässig.

In Bezug auf den vierten Klagegrund

B.6. Der vierte Klagegrund ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen die Artikel 10, 11, 23 und 32 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit dem Aarhus-Übereinkommen, mit der Richtlinie 2003/4/EG und mit Artikel 160 der Verfassung, da die Artikel 5/2 Absatz 3 und 5/3 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat gleiche Situationen auf unterschiedliche Weise behandeln würden.

B.7. Wie in B.4.4 dargelegt wurde, ist der Klagegrund nicht zulässig, insofern er aus einem Verstoß gegen Artikel 23 der Verfassung abgeleitet ist.

Angesichts der begrenzten Tragweite des Interesses der klagenden Parteien an der Nichtigerklärung der angefochtenen Bestimmungen, wie in B.3.6 dargelegt wurde, ist der Klagegrund nicht zulässig, insofern er sich auf Artikel 5/3 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat bezieht.

B.8. Aufgrund von Artikel 5/2 Absatz 3 derselben koordinierten Gesetze erfolgt die Veröffentlichung eines Gutachtens, das sich auf einen Erlassentwurf bezieht, nur, wenn dieser Erlass im *Belgischen Staatsblatt* veröffentlicht wird. Die klagenden Parteien führen insbesondere an, dass eine Norm zwar erst nach ihrer Veröffentlichung verbindlich sei, dass Bürger aber bereits Rechte aus einer noch nicht veröffentlichten Norm ableiten könnten. Es bestehe keine vernünftige Rechtfertigung dafür, die Veröffentlichung des Gutachtens der Kategorie von Bürgern vorzuenthalten, die Rechte aus einer bereits angenommenen, aber noch nicht veröffentlichten Norm ableiteten.

B.9. Die Entscheidung des Gesetzgebers, die Veröffentlichung der Gutachten über Erlasse, die durchgegangen sind, auf den Zeitpunkt der Veröffentlichung des verordnungsrechtlichen Erlasses im *Belgischen Staatsblatt* festzulegen, hängt mit Artikel 190 der Verfassung zusammen, in dem festgelegt ist, dass eine Norm erst zum Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung verbindlich wird.

Es ist vernünftig gerechtfertigt, den Rechtsunterworfenen Einsicht in das Gutachten zu gewähren, sobald der Erlass verbindlich wird.

B.10. Insofern die in der angefochtenen Bestimmung erwähnten Gutachten und Texte, auf die sich diese Gutachten beziehen, als Umweltinformationen im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen oder im Sinne von Artikel 3 Absatz 3 des Aarhus-Übereinkommens vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten eingestuft werden sollen, verpflichtet weder Artikel 7 der vorerwähnten Richtlinie, noch Artikel 5 dieses Übereinkommens, die einzigen Bestimmungen dieser Richtlinie und dieses Übereinkommens, die sich auf den aktiven Zugang zur Information beziehen, zu einer schnelleren Veröffentlichung der betreffenden Gutachten und Texte.

B.11. Der vierte Klagegrund ist unbegründet.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

weist die Klage zurück.

Erlassen in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 21. Dezember 2017.

Der Kanzler,

Der Präsident,

F. Meersschant

E. De Groot