

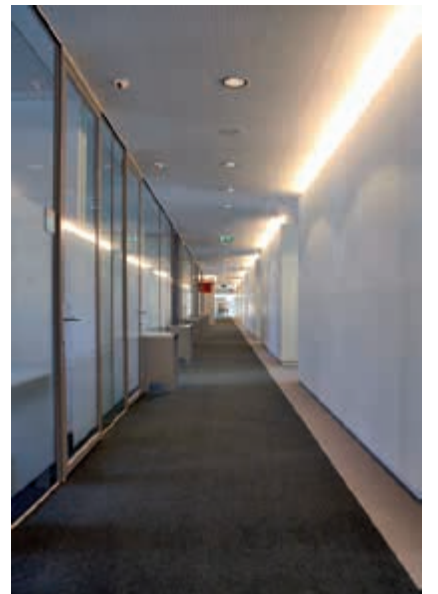
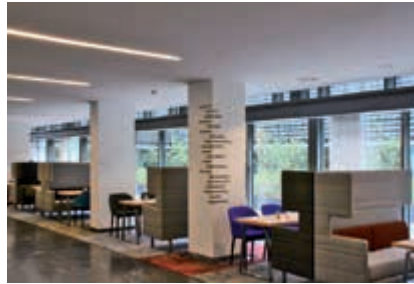
Der niederländische Staatsrat

Gesetzgebungsberater und
Verwaltungsgericht

Beratung und Rechtsprechung unter einem Dach

Der niederländische Staatsrat hat zwei Hauptaufgaben, die von zwei gesonderten Abteilungen wahrgenommen werden. Die Abteilung Beratung berät die Regierung und das Parlament in Fragen der Rechtsetzung und der Verwaltung. Die Abteilung Verwaltungsrechtsprechung fungiert als höchstes allgemeines Verwaltungsgericht des Landes. Diese Aufgaben sind in den Artikeln 73 und 75 der niederländischen Verfassung verankert.

Der Staatsrat ist - neben dem Abgeordnetenhaus und dem Senat, der Allgemeinen Rechnungskammer und dem Nationalen Ombudsmann - eines der sogenannten Hohen Staatskollegien, deren Stellung und Aufgaben in der Verfassung geregelt sind und die ihre Tätigkeit unabhängig von der Regierung ausüben.



Zusammensetzung und Organisation

Der König ist Vorsitzender des Staatsrats. Darüber hinaus gehören dem Rat der Vizepräsident und bis zu zehn Mitglieder an. Der Vizepräsident leitet die Geschäfte des Kollegiums.

In den Abteilungen Beratung und Verwaltungsrechtsprechung sind außer Mitgliedern auch Staatsräte und außerordentliche Staatsräte tätig. Gegenwärtig zählt der Rat etwa 60 Staatsräte. Die Zahl der Mitglieder und Staatsräte, die in beiden Abteilungen zugleich tätig sein können, ist gesetzlich auf zehn begrenzt.

Mitglieder und Staatsräte werden durch Königlichen Erlass auf Lebenszeit ernannt. Die Mitglieder der Abteilung Beratung können auch für einen befristeten Zeitraum bestellt werden. Der Ministerrat schlägt die Mitglieder und Staatsräte aufgrund einer Empfehlung des Rates vor. Die Bestellung des Vizepräsidenten erfolgt nach Anhörung des Rates.

Die Mitglieder und Staatsräte werden aufgrund ihrer Eignung und Erfahrung auf den Gebieten Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung ernannt. Berufen werden Personen aus den Bereichen Wissenschaft, Verwaltung, Staat und Justiz.

Mitglieder und Staatsräte, die nur in die Abteilung Verwaltungsrechtsprechung berufen werden, müssen eine juristische Ausbildung absolviert haben.

Bei der Ausübung seiner Aufgaben stehen dem Staatsrat rund 630 Mitarbeiter zur Seite, darunter über 300 Juristen. An der Spitze der Verwaltung steht der Sekretär. Der Staatsrat setzt sich aus folgenden Arbeitseinheiten zusammen:

- Die Direktion Beratung unterstützt die Abteilung Beratung bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben. Sie gliedert sich in Sektionen, in denen auf Rechtsetzung spezialisierte Juristen tätig sind, denen Verwaltungskräfte beistehen.
- Die Direktion Verwaltungsrechtsprechung steht der gleichnamigen Abteilung bei ihrer Tätigkeit als Verwaltungsgericht zur Seite und besteht aus Einheiten, in denen Juristen und Verwaltungskräfte arbeiten.
- Die Direktion Verwaltung umfasst unter anderem eine Personalabteilung, eine Automatisierungsabteilung und eine Abteilung Bibliothek und Archiv.
- Die Direktion Leitungsunterstützung ist mit der fachlichen und administrativen Unterstützung des Vizepräsidenten und des Sekretärs beauftragt. Auch die Kommunikationsabteilung fällt hierunter.

Abteilung Beratung

Aufgaben

Die Abteilung Beratung des Staatsrates fungiert als unabhängiges Beratungsgremium der Regierung in Bezug auf:

- alle Gesetzentwürfe, die die Regierung im Parlament einbringt;
- alle Rechtsverordnungen, bevor sie durch die Krone ausgefertigt werden;
- alle internationalen Übereinkünfte, die die Regierung dem Parlament zur Genehmigung vorlegt;
- alle Angelegenheiten, in denen das Gesetz dies vorschreibt, beispielsweise im Zusammenhang mit dem Entwurf des Staatshaushalts und mit Enteignungsverfügungen;
- alle Angelegenheiten, in denen die Regierung die Konsultation des Rates für notwendig erachtet.

4

Das Abgeordnetenhaus leitet Gesetzesvorlagen aus seiner Mitte vor der parlamentarischen Behandlung der Abteilung Beratung zur Begutachtung zu.

Sowohl die Regierung als auch die beiden Parlamentskammern können die Abteilung Beratung um Auskunft über Rechtssetzungs- und Verwaltungsangelegenheiten ersuchen.

Jedes Gutachten wird von einer der vier Sektionen der Abteilung Beratung ausgearbeitet, wobei jede Sektion für Vorlagen aus den Aufgabenbereichen von drei bis vier Ministerien zuständig ist. Die betreffende Sektion legt ihren Gutachtenentwurf der Abteilung vor, die das Gutachten schließlich mit eventuellen Änderungen verabschiedet.

Jeden Mittwochnachmittag konferieren Mitglieder der Abteilung Beratung über Rechtsetzungsgutachten. Einmal im Monat tagt die Abteilung als Teil des Staatsrats des gesamten Königreichs. Bei diesen Sitzungen sind außer den Mitgliedern der regulären Abteilung noch weitere, von den überseeischen Teilen des Königreichs benannte Personen anwesend. Sämtliche Sitzungen sind nichtöffentlich. Als Leiter der Abteilung Beratung fungiert der Vizepräsident des Staatsrats. Königin Máxima hat einen Sitz in der Abteilung Beratung. Mitglieder des Königshauses, die dem Staatsrat (d. h. der Abteilung Beratung) angehören, können an den Sitzungen teilnehmen, haben aber kein Stimmrecht.

Prüfungsrahmen

Die Begutachtung von Gesetzesvorlagen und die Bearbeitung sonstiger Anfragen erfolgt anhand eines Prüfungsrahmens, der drei Teile umfasst, nämlich eine inhaltliche, eine rechtliche und eine gesetzestechnische Prüfung. Dabei werden jeweils folgende Fragen untersucht:

Inhaltliche Prüfung

- Muss und kann das betreffende Problem durch eine gesetzgeberische Maßnahme gelöst werden?
- Ist die vorgeschlagene Regelung zielführend, zweckmäßig und im Hinblick auf Lasten und Nutzen ausgewogen?
- Ist sie durchführbar und durchsetzbar, und lässt sich ihre Anwendung in der Praxis kontrollieren?

Rechtliche Prüfung

- Ist die Vorlage vereinbar mit höherrangigen Rechtsnormen wie der Verfassung, internationalen Übereinkünften (z. B. der Menschenrechtskonvention) und dem Europarecht?
- Entspricht die Vorlage den Grundsätzen von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit?
- Entspricht die Vorlage den Grundsätzen ordnungsgemäßer Rechtsetzung, wie Rechtsgleichheit, Rechtssicherheit, angemessener Rechtsschutz und Verhältnismäßigkeit?
- Fügt sich die Vorlage in das geltende Rechtssystem ein?

Gesetzestechnische Prüfung

- Ist die Vorlage technisch in Ordnung?
- Ist die vorgeschlagene Regelung logisch und systematisch aufgebaut?

Empfehlung

Das Gutachten der Abteilung Beratung schließt mit einer Empfehlung zu der geprüften Vorlage, dem sogenannten „Diktum“. Fällt das Diktum negativ aus, empfiehlt die Abteilung der Regierung, den Gesetzentwurf nicht im Parlament einzubringen bzw. die Rechtsverordnung nicht zu erlassen oder aber die Vorlage zunächst grundlegend zu überarbeiten. In diesen Fällen geht die Vorlage zunächst an den Ministerrat zurück. Daraufhin nimmt der zuständige Minister in einem „näheren Bericht“ an den König zu dem Gutachten Stellung. Darin teilt er mit, ob er die Einbringung der Gesetzesvorlage, gegebenenfalls mit Änderungen, beim Abgeordnetenhaus befürwortet oder nicht. Die Gutachten der Abteilung Beratung werden erst nach Einreichung der Gesetzesvorlage beim Abgeordnetenhaus veröffentlicht. Gutachten zum Entwurf einer Rechtsverordnung werden veröffentlicht, sobald die endgültige Fassung der Verordnung im Staatsgesetzblatt bekanntgemacht wird.

Unabhängige Haushaltsaufsicht

Mit dem Gesetz über nachhaltige Staatsfinanzen hat der Gesetzgeber der Abteilung Beratung noch eine weitere Aufgabe zugewiesen. Danach hat sie unabhängig darüber zu wachen, dass die im europäischen Rahmen vereinbarten Haushaltsregeln in den Niederlanden eingehalten werden.

Die Abteilung Beratung prüft, ob der Haushaltsentwurf den Vorgaben entspricht, auf die man sich in der EU gemeinsam verständigt hat. Zu diesem Zweck zieht sie unter anderem die Schätzungen des CPB Niederländisches Institut für Analyse der Wirtschaftspolitik heran. Diese Rolle als Aufsichtsorgan ist zu unterscheiden von der beratenden Funktion, die die Abteilung im Rahmen der Haushaltsplanung bereits innehatte.

Neben der Begutachtung des Haushaltsplans im September legt die Abteilung Beratung jeweils im Frühjahr einen Bericht zur Haushaltsaufsicht vor.

Die Abteilung Beratung veröffentlicht ihre Gutachten im vollen Wortlaut auf der Website des Staatsrats.

Abteilung Verwaltungsrechtsprechung

Aufgaben

Die Abteilung Verwaltungsrechtsprechung ist das höchste allgemeine Verwaltungsgericht der Niederlande. Sie entscheidet über Klagen von Bürgern oder Unternehmen gegen Beschlüsse der staatlichen Verwaltung (Gemeinde, Provinz, Reich). Auch Rechtsstreitigkeiten zwischen Behörden werden vor ihr verhandelt. Beschlüsse in diesem Sinne sind:

- Verfügungen zur Regelung von Einzelfällen (z. B. Erteilung einer Baugenehmigung oder eines Aufenthaltstitels);
- bestimmte allgemeinverbindliche Entscheidungen (z. B. Feststellung eines Flächennutzungsplans).

Zivilrechtliche Handlungen (die Gemeinde verkauft ein Grundstück, ein Ministerium schließt einen Instandhaltungsvertrag) sind keine Beschlüsse im Sinne des niederländischen Verwaltungsrechts.

Zusammensetzung

Die Abteilung Verwaltungsrechtsprechung des Staatsrates gliedert sich in drei Kammern mit folgenden Zuständigkeiten:

Raumordnungskammer

Rechtssachen im Zusammenhang mit dem Raumordnungs-, Bodenabbau-, Verkehrswegeplanungs-, Lärmschutz-, Luftfahrt-, Naturschutzgesetz usw.

Ausländerkammer

Ausländersachen (reguläre Aufenthaltsgenehmigungen und Aufenthaltstitel für Asylbewerber, Haftsachen).

Allgemeine Kammer

Angelegenheiten unter anderem mit Bezug zum Gesetz über allgemeine Regelungen betreffend das Raumordnungs- und Umweltrecht, zum Wasser- oder zum Bodenschutzgesetz, zum Gesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung, zu Gemeindegenehmigungen, zum Bildungswesen, zu Fragen im Zusammenhang mit Schadensersatzleistungen, Miet- oder Krankenversicherungszuschüssen und anderen Beihilfen.

Die Abteilung Verwaltungsrechtsprechung ist sowohl Gericht des ersten und einzigen Rechtszugs als auch Berufungsgericht. Ersteres gilt für Raumordnungssachen und für bestimmte Rechtsstreitigkeiten aus den Bereichen Bildung und Gesundheit sowie für einige spezielle Umweltsachen. Als Berufungsgericht entscheidet sie über Berufungen gegen Urteile der Verwaltungskammern der Bezirksgerichte unter anderem in Ausländersachen, in Rechtssachen im Zusammenhang mit dem Gesetz über allgemeine Regelungen zum Raumordnungs- und Umweltrecht und mit dem Gesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung.

Neben der für allgemeine Verwaltungssachen zuständigen Abteilung Verwaltungsrechtsprechung des Staatsrates gibt es in den Niederlanden noch weitere oberste Verwaltungsgerichte, die jeweils für ein bestimmtes Spezialgebiet zuständig sind. Höchste Instanz in Fragen des Sozialversicherungs- und des Beamtenrechts ist der Zentrale Verwaltunggerichtshof in Utrecht. Der Wirtschaftsverwaltungshof in Den Haag fällt höchstinstanzliche Entscheidungen auf dem Gebiet des Sozial- und Wirtschaftsrechts.

Mündliche Verhandlung

Rechtsstreitigkeiten, die bei der Abteilung Verwaltungsrechtssprechung anhängig sind, werden vielfach in öffentlicher Sitzung verhandelt. Termine finden an allen Wochentagen statt. In der mündlichen Verhandlung haben die Parteien Gelegenheit, ihre Standpunkte persönlich vorzutragen, und das Gericht kann seinerseits den Parteien Fragen stellen. Die Verhandlung erfolgt vor einer mit drei Richtern besetzten Kammer oder vor einem Einzelrichter. Darüber hinaus hält die Abteilung Verwaltungsrechtssprechung an jedem Wochentag eine Sitzung ab, auf der sie Urteile verkündet. Auch diese Sitzungen sind öffentlich.

Einstweilige Anordnungen

Über Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung entscheidet der Vorsitzende der Abteilung Verwaltungsrechtssprechung durch vorläufigen Beschluss. In der Regel tritt dieser Beschluss mit der endgültigen Entscheidung in der Hauptsache außer Kraft. Eine einstweilige Anordnung dient dem vorläufigen Rechtsschutz des Antragstellers in länger andauernden Verfahren: Das Gericht verfügt eine Eilmaßnahme, die verhindern soll, dass der angefochtene Behördenbeschluss Folgen auslöst, die nicht mehr rückgängig gemacht werden könnten, sollte der Klage später im Hauptsacheverfahren stattgegeben werden.

Prüfung der Klage

Bei der Prüfung der Klage bzw. Berufungsklage untersucht die Abteilung Verwaltungsrechtssprechung, ob die Behörde, die den angefochtenen Beschluss erlassen hat, nach Recht und Gesetz gehandelt hat. Dabei wird geprüft, ob der Beschluss mit den geltenden Rechtsvorschriften vereinbar ist und ob er den Grundsätzen ordnungsgemäßer Verwaltung entspricht.

Bei den *formalen* Grundsätzen ordnungsgemäßer Verwaltung stehen folgende Fragen im Vordergrund:

- Wurde der Beschluss mit der gebotenen Sorgfalt und unvoreingenommen vorbereitet?
- Wurde der Beschluss ausreichend begründet?
- Ist der Beschluss klar und unmissverständlich formuliert?

Wichtige Fragen im Zusammenhang mit den *materiellen* Grundsätzen ordnungsgemäßer Verwaltung sind:

- Wurden alle betroffenen Interessen sorgfältig abgewogen?
- Werden die Interessen des Bürgers nicht unverhältnismäßig beeinträchtigt?
- Hat der Staat seine Befugnisse möglicherweise zu anderen als den im Gesetz vorgesehenen Zwecken genutzt?
- Ist die Rechtssicherheit des Bürgers gewährleistet?

Urteil

Ein Urteilsspruch der Abteilung Verwaltungsrechtssprechung kann wie folgt lauten:

- Die Klage bzw. Berufungsklage ist begründet. Der Beschluss der Behörde oder die Entscheidung des Bezirksgerichts wird ganz oder teilweise aufgehoben. Häufig muss die Verwaltung in diesen Fällen erneut entscheiden.
- Die Klage ist begründet und der Beschluss wird aufgehoben, seine Rechtsfolgen bleiben aber unberührt. Der Inhalt des aufgehobenen Beschlusses gilt dann fort, weil die Behörde den beanstandeten Mängeln im Laufe des Verfahrens abgeholfen hat.
- Die Klage bzw. Berufungsklage ist unbegründet. Der Beschluss der Behörde oder die Entscheidung des Bezirksgerichts bleibt in Kraft.
- Die Klage ist unzulässig. Das Gericht kann in der Sache nicht entscheiden, weil bestimmte formelle Voraussetzungen nicht erfüllt sind. Beispiele: Die Klageschrift wurde nicht fristgerecht eingereicht, die Gerichtsgebühren wurden nicht oder nicht rechtzeitig entrichtet.
- Die Abteilung Verwaltungsrechtssprechung ist nicht zuständig. In diesem Fall muss die Sache von einem anderen Gericht entschieden werden.

Die Urteile der Abteilung Verwaltungsrechtssprechung sind unmittelbar rechtskräftig und können nicht angefochten werden.

Die meisten Entscheidungen werden sofort nach ihrer Verkündung im vollen Wortlaut auf der Website des Staatsrats veröffentlicht.

Geschäftsfall, Dienstgebäude und Kontakt

Die Abteilung Beratung des Staatsrats erstellt jährlich rund 500 Gutachten zu Rechtsetzungsfragen. Rund 95 % davon werden innerhalb von drei Monaten fertiggestellt. Bei der Abteilung Verwaltungsrechtsprechung werden jedes Jahr im Schnitt 1 800 Verfahren auf dem Gebiet des Raumordnungsrechts anhängig gemacht und 400 Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gestellt. Die Ausländerkammer wird Jahr für Jahr mit gut 5 300 Verfahren und 800 Anträgen auf einstweilige Anordnung befasst. Bei der Allgemeinen Kammer gehen jährlich über 3 400 Berufungsklagen und 300 Anträge auf einstweilige Anordnung ein.

Der Staatsrat hat seinen Sitz im Zentrum Den Haags. Die Abteilung Beratung tagt jeden Mittwoch im Gebäude am Binnenhof. Die Sitzungen der Abteilung Verwaltungsrechtsprechung finden in dem jüngst renovierten Gebäude am Kneuterdijk 22 statt.

Weitere Informationen zum Staatsrat finden Sie im Internet unter www.raadvanstate.nl. Die Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit ist telefonisch erreichbar unter +31 70 426-4251 oder +31 70 426-4033.

Staatsrat
Postbus 20019
2500 EA Den Haag
Niederlande

