

Geschäftsverzeichnisnr. 4641
Urteil Nr. 202/2009 vom 23. Dezember 2009

URTEIL

In Sachen: Klage auf Nichtigkeitklärung von Artikel 4 des Gesetzes vom 25. Juli 2008 « zur Abänderung des Zivilgesetzbuches und der koordinierten Gesetze vom 17. Juli 1991 über die Staatsbuchführung im Hinblick auf die Unterbrechung der Verjährung der Schadenersatzklage infolge einer Nichtigkeitsklage beim Staatsrat », erhoben von der Flämischen Regierung.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Bossuyt und P. Martens, und den Richtern E. De Groot, A. Alen, J.-P. Snappe, J. Spreutels und T. Merckx-Van Goey, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden M. Bossuyt,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. *Gegenstand der Klage und Verfahren*

Mit einer Klageschrift, die dem Hof mit am 19. Februar 2009 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 20. Februar 2009 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob die Flämische Regierung Klage auf Nichtigkeitklärung von Artikel 4 des Gesetzes vom 25. Juli 2008 « zur Abänderung des Zivilgesetzbuches und der koordinierten Gesetze vom 17. Juli 1991 über die Staatsbuchführung im Hinblick auf die Unterbrechung der Verjährung der Schadenersatzklage infolge einer Nichtigkeitsklage beim Staatsrat » (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 22. August 2008).

Schriftsätze würden eingereicht von

- Frank Bels, der in 3970 Leopoldsburg, Caimolaan 99, Domizil erwählt hat,
- der « Prayon » AG, mit Gesellschaftssitz in 4480 Engis, rue Joseph Wauters 144,
- dem Ministerrat.

Die klagende Partei hat einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht.

Gegenerwidierungsschriftsätze würden eingereicht von

- Frank Bels,
- der « Prayon » AG.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 12. November 2009

- erschienen
- . RÄin R. Heijse, in Gent zugelassen, für die klagende Partei,
- . RA L. Cornelis *loco* RA G. Van Grieken, in Brüssel zugelassen, für Frank Bels,
- . RA L. Cornelis, in Brüssel zugelassen, für die « Prayon » AG,
- . RA J. Bourtembourg und RA F. Vandevoorde *loco* RA F. Belleflamme, in Brüssel zugelassen, für den Ministerrat,
- haben die referierenden Richter E. De Groot und J. Spreutels Bericht erstattet,
- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,
- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Die Vorschriften des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989, die sich auf das Verfahren und den Sprachgebrauch beziehen, wurden eingehalten.

II. *In rechtlicher Beziehung*

(...)

In Bezug auf die angefochtene Bestimmung

B.1.1. Das Gesetz vom 25. Juli 2008 zur Abänderung des Zivilgesetzbuches und der koordinierten Gesetze vom 17. Juli 1991 über die Staatsbuchführung im Hinblick auf die Unterbrechung der Verjährung der Schadenersatzklage infolge einer Nichtigkeitsklage beim Staatsrat (nachstehend: Gesetz vom 25. Juli 2008) sieht eine Regelung vor, wonach die Verjährungsfrist einer Klage auf Wiedergutmachung des Schadens, der durch einen für nichtig erklärten Verwaltungsakt verursacht wurde, infolge des Einreichens einer Nichtigkeitsklage beim Staatsrat unterbrochen wird.

B.1.2. Diese Regelung wurde während der Vorarbeiten wie folgt erläutert:

« Der Rückstand beim Staatsrat ist ein altes Problem, das seit rund zehn Jahren unhaltbare Ausmaße angenommen hat.

[...]

Einfache Bürger [...], die mit einer ihres Erachtens ungesetzlichen Entscheidung einer Behörde konfrontiert sind [...], können [...] die Aussetzung und Nichtigerklärung beim Staatsrat beantragen.

Doch leider bleiben sie dort jahrelang in der Ungewissheit über ihre Rechtslage angesichts des erheblichen Rückstandes.

[...]

Bevor die betroffenen Bürger erfahren, ob eine Entscheidung gegebenenfalls wegen einer Gesetzesüberschreitung rückgängig gemacht wird und sie folglich Anspruch auf Schadenersatz erheben können, vergehen durchschnittlich fünf Jahre.

Allerdings verjähren gemäß Artikel 2262*bis* des Zivilgesetzbuches alle Gerichtsklagen auf Schadenersatz aufgrund der außervertraglichen Haftung nach Ablauf von fünf Jahren ab dem Tag nach demjenigen, an dem der Geschädigte Kenntnis vom Schaden oder von dessen Verschlimmerung sowie von der Identität der dafür haftbaren Person erhalten hat.

[...]

Angesichts des möglicherweise noch hinzukommenden administrativen Beschwerdeverfahrens ist oft bereits ein Teil der Verjährungsfrist abgelaufen, bevor die Nichtigkeitsklage beim Staatsrat eingereicht wird. [...]

Die Aussichten sind daher groß, dass das Recht, Schadenersatz zu fordern, während des Verfahrens auf Nichtigklärung verjährt. Viele Rechtsanwälte raten ihren Mandanten daher, unmittelbar nach dem Einreichen der Nichtigkeitsklage oder während des Verfahrens vor dem Staatsrat eine Zivilklage einzureichen und diese Klage auf die Terminliste verweisen zu lassen.

Gemäß Artikel 2244 des Zivilgesetzbuches stellt eine Ladung vor Gericht nämlich eine zivilrechtliche Unterbrechung dar. Gemäß einer ständigen Rechtsprechung bleibt diese Unterbrechung im Übrigen bestehen, solange die Rechtssache anhängig ist, so dass die neue Verjährungsfrist erst nach dem Abschluss dieser Instanz zu laufen beginnt.

Diese Rechtspraxis, die durch das schlechte Funktionieren der Institution entstanden ist, ist jedoch keine gute Sache, da sie die Gefahr des Verlustes des Rechtes auf Schadenersatz vollständig dem Bürger auflastet; dieser ist ein potentielles Opfer der anormalen Trägheit der Justiz. Außerdem werden hierdurch die Terminlisten der Zivilgerichte mit Rechtssachen gefüllt, die jahrelang nicht verhandlungsreif sind, so dass der Verwaltungsaufwand unnötig zunimmt.

Es entstehen außerdem unnütze Zusatzkosten für den Bürger, der im Nachhinein feststellt, dass die angefochtene behördliche Entscheidung doch nicht für nichtig erklärt wird » (*Parl. Dok.*, Senat, Sondersitzungsperiode 2007, Nr. 4-10/1, SS. 1-3).

B.2. Der angefochtene Artikel 4 des Gesetzes vom 25. Juli 2008, der sich auf das Inkrafttreten dieser Regelung bezieht, bestimmt:

«Das vorliegende Gesetz findet Anwendung auf Nichtigkeitsklagen, die vor seinem Inkrafttreten beim Staatsrat eingereicht worden sind.

Es ist jedoch nicht anwendbar, wenn die Schadenersatzklage vor dem Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes für verjährt erklärt wurde durch eine rechtskräftige Entscheidung, gegen die keine Kassationsbeschwerde eingereicht wurde ».

In Bezug auf den ersten Klagegrund

B.3. Der erste Klagegrund ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit den Grundsätzen der Rechtssicherheit und der Nichtrückwirkung der Gesetze.

In einem ersten Teil bemängelt die Flämische Regierung, die angefochtene Bestimmung beeinträchtigt auf diskriminierende Weise eine Reihe bereits zustande gekommener Verjährungen. In einem zweiten Teil bemängelt sie den ihrer Ansicht nach durch die angefochtene Bestimmung hervorgerufenen Behandlungsunterschied zwischen einerseits den Personen, deren Schadenersatzklage vor dem Inkrafttreten des Gesetzes für verjährt erklärt worden sei durch eine rechtskräftige Entscheidung, gegen die keine Kassationsbeschwerde eingereicht worden sei, und andererseits den Personen, deren Schadenersatzklage vor dem Inkrafttreten des Gesetzes nicht für verjährt worden sei durch eine rechtskräftige Entscheidung, gegen die keine Kassationsbeschwerde eingereicht worden sei. In einem dritten Teil bemängelt sie den Behandlungsunterschied, der zwischen Schuldnern eingeführt werde, je nachdem, ob der Gläubiger vor dem Einreichen einer Zivilklage eine Nichtigkeitsklage beim Staatsrat eingereicht habe oder nicht.

B.4.1. In Bezug auf das Inkrafttreten des Gesetzes bestimmte Artikel 3 des Gesetzesvorschlags, der zum Gesetz vom 25. Juli 2008 geführt hat, das Inkrafttreten des Gesetzes habe nicht zur Folge, dass eine neue Verjährungsfrist beginne, « wenn die Klage auf Wiedergutmachung vor dem Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes verjährt ist » (*Parl. Dok.*, Senat, Sondersitzungsperiode 2007, Nr. 4-10/1, S. 6).

B.4.2. Im Senat wurde ein Abänderungsantrag angenommen, mit dem der vorgeschlagene Artikel 3 durch folgenden Text ersetzt wurde:

« Das Gesetz findet Anwendung auf die anhängigen Gerichtsverfahren, sofern sie nicht durch eine rechtskräftige Entscheidung abgeschlossen wurden » (*Parl. Dok.*, Senat, 2007-2008, Nr. 4-10/2, S. 2, und Nr. 4-10/3, S. 17).

In der Erläuterung zu diesem Abänderungsantrag wurde einerseits auf Artikel 11 des Gesetzes vom 10. Juni 1998 zur Abänderung gewisser Bestimmungen bezüglich der Verjährung und andererseits auf das Urteil Nr. 98/2003 vom 2. Juli 2003 des Hofes verwiesen, « in dem der Schiedshof auf eine präjudizielle Frage des Appellationshofes Mons hin erklärt hat, dass ein rechtskräftiges Urteil einen objektiven Anhaltspunkt bildet und folglich nicht diskriminierend ist » (*Parl. Dok.*, Senat, 2007-2008, Nr. 4-10/3, S. 15).

B.4.3. Der Staatsrat bemerkte jedoch in Bezug auf den durch den Senat angenommenen Text:

« Um die Zielsetzung des Gesetzgebers auszudrücken, so wie sie nun aus den Erörterungen im Senat hervorgeht, müsste Artikel 3 so angepasst werden, dass die Personen, die auf das Urteil des Staatsrat gewartet haben, die Möglichkeit erhalten, noch vor einem Zivilrichter aufzutreten, wenn das Urteil an einem Datum verkündet (oder notifiziert) wurde, das innerhalb einer kürzeren Frist als der gesetzlichen Verjährungsfrist liegt » (Gutachten Nr. 44.302/2 vom 29. April 2008, *Parl. Dok.*, Kammer, 2007-2008, DOC 52-0832/004, S. 13).

B.4.4. Um dies zu berücksichtigen, hat die Abgeordnetenkammer einen Abänderungsantrag angenommen, der der angefochtenen Bestimmung entspricht. Dieser Abänderungsantrag wurde wie folgt begründet:

« In diesem Abänderungsantrag wird Artikel 3 umformuliert, um den Bemerkungen des Staatsrates zu dessen Ungenauigkeit Rechnung zu tragen.

Das Gesetz wurde für anwendbar auf Nichtigkeitsklagen erklärt, die vor seinem Inkrafttreten beim Staatsrat eingereicht wurden. Entweder ist die Klage noch anhängig, und in diesem Fall unterbricht dies die Verjährung bis zu dem Zeitpunkt, an dem der Staatsrat die Entscheidung verkündet, oder es wurde bereits über die Klage geurteilt, und in diesem Fall setzt eine neue Verjährungsfrist zu dem Zeitpunkt ein, an dem der Staatsrat die Entscheidung verkündet hat, und ist die Verjährungsfrist möglicherweise zum Zeitpunkt des Inkrafttretens nicht abgelaufen.

Die Anwendung des Gesetzes kann jedoch nicht zur Folge haben, dass eine rechtskräftige Entscheidung, mit der die Zivilklage für verjährt erklärt wurde und gegen die keine Kassationsbeschwerde eingereicht wurde, zur Diskussion gestellt wird » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2007-2008, DOC 52-0832/005, SS. 3-4).

B.5. Durch Artikel 4 des Gesetzes vom 25. Juli 2008 möchte der Gesetzgeber gewährleisten, dass das neue Gesetz auf « anhängige » Rechtssachen anwendbar ist, ebenso wie auf « die Rechtssachen, in denen man beim Inkrafttreten der neuen Regelung weniger als fünf Jahre vom Nichtigkeitsurteil des Staatsrates entfernt ist » (*Parl. Dok.*, Senat, 2007-2008, Nr. 4-10/3, S. 12), ohne dass es jedoch « möglich [ist], Entscheidungen, die rechtskräftig geworden sind, in Frage zu stellen » (ebenda, S. 13)

B.6. Die angefochtene Bestimmung hat zur Folge, dass bestimmte Klagen auf Wiedergutmachung des durch eine Verwaltungshandlung verursachten Schadens, die vor dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 25. Juli 2008 als verjährt anzusehen waren, noch zulässig sind.

Somit verleiht diese Bestimmung der neuen Regelung eine rückwirkende Kraft und kann sie, indem sie die durch das vorherige Gesetz ausgelösten Erwartungen in Frage stellt, die Rechtssicherheit gefährden.

B.7. Die Nichtrückwirkung der Gesetze ist eine Garantie zur Vermeidung von Rechtsunsicherheit. Diese Garantie erfordert es, dass der Rechtsinhalt vorhersehbar und zugänglich ist, damit der Rechtsunterworfenen in einem vernünftigen Maße die Folgen eines bestimmten Handelns zum Zeitpunkt der Ausführung dieser Handlung vorhersehen kann. Die Rückwirkung ist nur zu rechtfertigen, wenn sie zur Verwirklichung einer Zielsetzung des Gemeinwohls unerlässlich ist.

Wenn sich außerdem herausstellt, dass die Rückwirkung zur Folge hat, dass der Ausgang eines oder mehrerer Gerichtsverfahren in einem bestimmten Sinn beeinflusst wird oder dass Rechtsprechungsorgane daran gehindert werden, sich zu einer bestimmten Rechtsfrage zu äußern, erfordert es die Beschaffenheit des betreffenden Grundsatzes, dass außergewöhnliche Umstände oder zwingende Gründe des Gemeinwohls das Eingreifen des Gesetzgebers rechtfertigen, das zum Nachteil einer Kategorie von Bürgern die allen Bürgern gebotenen Gerichtsbarkeitsgarantien beeinträchtigt.

B.8.1. Aus den Vorarbeiten ist ersichtlich, dass das Gesetz vom 25. Juli 2008 nicht getrennt von zwei Urteilen des Kassationshofes vom 16. Februar 2006 betrachtet werden kann, mit denen entschieden wurde, dass « die Klageschrift auf Nichtigkeitklärung einer Verwaltungshandlung vor dem Staatsrat die Verjährung des Rechtes, bei einem Zivilgericht Schadenersatz wegen einer unrechtmäßigen behördlichen Handlung zu fordern, nicht unterbricht oder aussetzt » (Kass., 16. Februar 2006, C.05.0022.N und C.05.0050.N).

Mit der angefochtenen Bestimmung wollte der Gesetzgeber « die Rechtsuchenden berücksichtigen, die bis zum Urteil des Kassationshofes vom 16. Februar 2006 davon ausgehen konnten, dass sie [nach einem Nichtigkeitsurteil des Staatsrates] noch vor dem Zivilgericht klagen konnten » (*Parl. Dok.*, Senat, 2007-2008, Nr. 4-10/3, SS. 15-16).

B.8.2. Vor den vorerwähnten Urteilen des Kassationshofes vom 16. Februar 2006 war die Antwort auf die Frage, ob die Verjährung des Rechts, vor einem Zivilgericht Schadenersatz

aufgrund einer unrechtmäßigen behördlichen Handlung zu fordern, unterbrochen wurde durch eine Nichtigkeitsklage beim Staatsrat, in der Rechtslehre und in der Rechtsprechung umstritten.

B.8.3. Diese Rechtsunsicherheit stellt einen besonderen Umstand dar, der im vorliegenden Fall die Rückwirkung der neuen Regelung - begrenzt auf « anhängige Rechtssachen » und « Rechtssachen, in denen man beim Inkrafttreten der neuen Regelung weniger als fünf Jahre vom Nichtigkeitsurteil des Staatsrates entfernt ist » - rechtfertigen kann. Der Gesetzgeber konnte zu Recht davon ausgehen, dass die Situation der Rechtsuchenden, die vor den Urteilen des Kassationshofes vom 16. Februar 2006 darauf vertraut hatten, dass sie den Ausgang des Verfahrens beim Staatsrat abwarten konnten, bevor sie eine Haftungsklage bei den Zivilgerichten einreichten, regularisiert werden musste.

B.9.1. Der im zweiten Teil des ersten Klagegrunds bemängelte Behandlungsunterschied ist vernünftig gerechtfertigt angesichts des wesentlichen Grundsatzes unserer Rechtsordnung, wonach gerichtliche Entscheidungen nur durch Anwendung von Rechtsmitteln geändert werden können. Folglich kann das Gesetz nicht anwendbar sein, wenn eine endgültig gewordene gerichtliche Entscheidung eine Schadenersatzklage für verjährt erklärt hat.

B.9.2. Der Umstand, dass aus der angefochtenen Bestimmung hervorgeht, dass das Gesetz doch auf Schadenersatzklagen anwendbar sein kann, die vor dem Inkrafttreten des Gesetzes für verjährt erklärt wurden durch eine rechtskräftige Entscheidung, gegen die Kassationsbeschwerde eingereicht worden ist, beeinträchtigt nicht die vorstehenden Feststellungen. Wegen dieser Kassationsbeschwerde kann nämlich noch nicht von einer endgültigen gerichtlichen Entscheidung die Rede sein.

B.10. Der im dritten Teil des ersten Klagegrunds bemängelte Behandlungsunterschied ist ebenfalls vernünftig gerechtfertigt, da der Gesetzgeber, ausgehend davon, dass die Rechtsuchenden vor den Urteilen des Kassationshofes vom 16. Februar 2006 darauf vertrauen konnten, den Ausgang des Verfahrens vor dem Staatsrat abwarten zu können, bevor sie eine Klage auf Wiedergutmachung des Schadens bei den Zivilgerichten einreichten, gerade erreichen wollte, dass diese Rechtsuchenden nach einem Nichtigkeitsurteil des Staatsrates noch eine Klage auf Wiedergutmachung des durch die für nichtig erklärte Verwaltungshandlung entstandenen Schadens einreichen konnten.

B.11. Der erste Klagegrund ist unbegründet.

In Bezug auf den zweiten Klagegrund

B.12.1. Der zweite Klagegrund ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der föderalen Loyalität.

B.12.2. Die klagende Partei ficht nicht an, dass die durch die angefochtene Bestimmung geregelte Angelegenheit zu den Befugnissen des Föderalstaates gehöre.

Sie ist jedoch der Auffassung, dass diese Bestimmung, indem sie Klagen auf Wiedergutmachung des Schadens « wiederaufleben » lasse, ernsthafte finanzielle Folgen für die Flämische Gemeinschaft und die Flämische Region habe, so dass es diesen Behörden unmöglich oder besonders schwierig gemacht werde, die ihnen zugeteilten Befugnisse sachdienlich auszuüben. Außerdem bemängelt sie den Umstand, dass der föderale Gesetzgeber über die angefochtene Bestimmung keine Konzertierung mit den Gemeinschaften und Regionen vorgenommen habe.

B.13. Bei der Ausübung ihrer Zuständigkeiten müssen die Gesetzgeber den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der mit jeder Zuständigkeitsausübung einhergeht, einhalten. Gemäß diesem Grundsatz darf keine Behörde bei der Durchführung der ihr anvertrauten Politik so weitreichende Maßnahmen ergreifen, dass es einer anderen Behörde unmöglich oder übertrieben schwer gemacht wird, die ihr anvertraute Politik wirksam durchzuführen.

B.14. Der Umstand, dass die angefochtene Bestimmung Auswirkungen auf die Finanzen der Gemeinschaften und Regionen haben kann, reicht grundsätzlich nicht aus, um zu der Schlussfolgerung zu gelangen, dass ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vorliege. Dies gilt umso mehr, wenn diese Auswirkungen gelegentlich vorkommen und folglich nicht strukturell sind.

Wie sich bei der Prüfung des ersten Klagegrunds herausgestellt hat, konnte der föderale Gesetzgeber aufgrund besonderer Umstände zu Recht den Standpunkt vertreten, dass es notwendig war, eine besondere Übergangsmaßnahme vorzusehen. Unter Berücksichtigung einerseits dessen, dass die angefochtene Bestimmung eine Übergangsmaßnahme betrifft, die folglich nur eine zeitlich begrenzte Wirkung hat, und andererseits dessen, dass die Auswirkung auf die Finanzen der Gemeinschaften und Regionen nur gelegentlich vorkommt, macht sie es der Flämischen Gemeinschaft und der Flämischen Region weder unmöglich noch übertrieben schwierig, ihre Befugnisse auszuüben.

B.15. Was das angeführte Fehlen einer Konzertierung betrifft, ist weder in der Verfassung, noch in den Gesetzen zur Reform der Institutionen eine Verpflichtung des föderalen Gesetzgebers vorgesehen, bei der Ausarbeitung einer Regelung über die Verjährung von Klagen auf Schadenswiedergutmachung eine Konzertierung mit den Gemeinschaften und Regionen vorzunehmen. Außerdem ist die betreffende Zuständigkeit des Föderalstaates nicht derart mit den Befugnissen der Gemeinschaften oder Regionen verwoben, dass sie nur in Zusammenarbeit ausgeübt werden könnte.

B.16. Die angefochtene Bestimmung verstößt nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der bei der Ausübung von Zuständigkeiten eingehalten werden muss.

B.17. Aus dem Grundsatz der föderalen Loyalität leitet die klagende Partei keine anderen Argumente ab als diejenigen, die aus dem angeführten Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit abgeleitet wurden.

B.18. Der zweite Klagegrund ist unbegründet.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

weist die Klage zurück.

Verkündet in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989, in der öffentlichen Sitzung vom 23. Dezember 2009.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt