

Geschäftsverzeichnissnr. 4857
Urteil Nr. 49/2010 vom 29. April 2010

URTEILSAUSZUG

In Sachen: Präjudizielle Frage in Bezug auf die Artikel 2 und 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, gestellt vom Appellationshof Antwerpen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Bossuyt und M. Melchior, den Richtern R. Henneuse, L. Lavrysen, J.-P. Moerman und E. Derycke, und dem emeritierten Vorsitzenden P. Martens gemäß Artikel 60*bis* des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden M. Bossuyt,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. *Gegenstand der präjudiziellen Frage und Verfahren*

In seinem Urteil vom 20. Januar 2010 in Sachen Jozef De Schauwer gegen das Öffentliche Sozialhilfezentrum Boom, dessen Ausfertigung am 27. Januar 2010 in der Kanzlei des Hofes eingegangen ist, hat der Appellationshof Antwerpen folgende präjudizielle Frage gestellt:

« Verstoßen die Artikel 2 und 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 gegen den in den Artikeln 10 und 11 der Verfassung verankerten Gleichheits- und Nichtdiskriminierungsgrundsatz, an sich und in Verbindung mit dem in Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention verankerten Schutz des Eigentumsrechts und dem Grundsatz der Rechtssicherheit, indem durch das Inkrafttreten dieser Gesetzesartikel

- einerseits der Schuldner, der in Anwendung von Artikel 2262*bis* des Zivilgesetzbuches die Verjährung einer außervertraglichen Schadenersatzklage, die gegen ihn erhoben werden konnte, erworben hatte, wobei diese Verjährung auch in einem definitiv gewordenen gerichtlichen Beschluss bestätigt wurde, diese Verjährung beibehält,

- und andererseits für den Schuldner, der in Anwendung von Artikel 2262*bis* des Zivilgesetzbuches die Verjährung einer außervertraglichen Schadenersatzklage, die gegen ihn erhoben werden konnte, erworben hatte, ohne dass ein definitiver Beschluss ergangen ist, diese verjährte Klage gegen ihn wieder auflebt? ».

Am 9. Februar 2010 haben die referierenden Richter E. Derycke und R. Henneuse in Anwendung von Artikel 72 Absatz 1 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof den Hof davon in Kenntnis gesetzt, dass sie dazu veranlasst werden könnten, vorzuschlagen, ein Urteil in unverzüglicher Beantwortung zu verkünden.

(...)

III. *In rechtlicher Beziehung*

(...)

In Bezug auf die fraglichen Bestimmungen

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 Nichtigklärung 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 verhandlungsfähig 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. Die fraglichen Artikel 2 und 4 des Gesetzes vom 25. Juli 2008 bestimmen:

« Art. 2. Artikel 2244 des Zivilgesetzbuches wird um zwei folgendermaßen lautende Absätze ergänzt:

’ Eine Ladung vor Gericht unterbricht die Verjährung bis zu dem Zeitpunkt, an dem eine endgültige Entscheidung ausgesprochen wird.

Für die Anwendung dieses Abschnitts hat eine beim Staatsrat erhobene Klage auf Nichtigerklärung eines Verwaltungsaktes die gleichen Folgen angesichts der Klage auf Wiedergutmachung des durch den für nichtig erklärten Verwaltungsakt verursachten Schadens wie eine Ladung vor Gericht. ’ ».

« Art. 4. 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 ».

Aus der Formulierung der präjudiziellen Frage geht hervor, dass insbesondere der vorerwähnte Artikel 4, der das Inkrafttreten der Regelung betrifft, zur Prüfung vorgelegt wird. Der Hof beschränkt seine Prüfung auf diese Bestimmung.

In Bezug auf die Prüfung anhand des Gleichheitsgrundsatzes

B.3. In der präjudiziellen Frage wird der Hof gebeten, die fragliche Bestimmung anhand der Artikel 10 und 11 der Verfassung zu prüfen, an sich oder in Verbindung mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention einerseits und dem Grundsatz der Rechtssicherheit andererseits.

Der Hof hat dabei zu prüfen, ob die fragliche Bestimmung auf diskriminierende Weise bereits zustande gekommene Verjährungen beeinträchtigen würde, einschließlich derjenigen, auf die sich die Behörden, die in den Anwendungsbereich der koordinierten Gesetze vom 17. Juli 1991 über die Staatsbuchführung fallen, berufen. Des Weiteren hat der Hof zu prüfen, ob die fragliche Bestimmung einen Behandlungsunterschied zwischen einerseits den Personen, deren Schadenersatzklage vor dem Inkrafttreten des Gesetzes für verjährt erklärt worden ist durch eine rechtskräftige Entscheidung, gegen die keine Kassationsbeschwerde eingereicht worden ist, und andererseits den Personen, deren Schadenersatzklage vor dem Inkrafttreten des Gesetzes nicht für verjährt worden ist durch eine rechtskräftige Entscheidung, gegen die keine Kassationsbeschwerde eingereicht worden ist, hervorrufen würde.

B.4.1. In Bezug auf das Inkrafttreten des Gesetzes bestimmte Artikel 3 des Gesetzesvorschlages, 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, in dem der Hof « 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 fraglichen 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 fragliche 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 zum Ziel hat, den Ausgang eines oder mehrerer Gerichtsverfahren in einem bestimmten Sinn zu beeinflussen oder Rechtsprechungsorgane daran zu hindern, 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 fraglichen 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, auch in Bezug auf Rechtsklagen gegen Behörden, die in den Anwendungsbereich der koordinierten Gesetze über die Staatsbuchführung fallen, und zwar nicht zuletzt deshalb, weil sie oft Beklagte in den Verfahren vor dem Staatsrat sind. 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 Behandlungsunterschied zwischen einerseits den Personen, deren Schadenersatzklage vor dem Inkrafttreten des Gesetzes für verjährt erklärt worden ist durch eine rechtskräftige Entscheidung, gegen die keine Kassationsbeschwerde eingereicht worden ist, und andererseits den Personen, deren Schadenersatzklage vor dem Inkrafttreten des Gesetzes nicht für verjährt worden ist durch eine rechtskräftige Entscheidung, gegen die keine Kassationsbeschwerde eingereicht worden ist, 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 fraglichen 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. Aus dem Vorstehenden geht hervor, dass die präjudizielle Frage, mit der der Hof gebeten wird, sich zur Vereinbarkeit der fraglichen Bestimmung mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung zu äußern, verneinend zu beantworten ist.

B.11. Die Prüfung der fraglichen Bestimmung anhand der Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention und mit dem Rechtssicherheitsgrundsatz führt nicht zu einer anders lautenden Schlussfolgerung, da der Gesetzgeber davon ausgehen konnte, dass die fragliche Maßnahme im Einklang mit dem Allgemeininteresse stand und zur Wiederherstellung der Rechtssicherheit erforderlich war.

Die präjudizielle Frage ist verneinend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

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 verstößt nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention und mit dem Rechtssicherheitsgrundsatz.

Verkündet in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, in der öffentlichen Sitzung vom 29. April 2010.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) M. Bossuyt