

Geschäftsverzeichnisnr. 4898

Urteil Nr. 38/2011
vom 15. März 2011

URTEILSAUSZUG

In Sachen: Präjudizielle Fragen in Bezug auf Artikel 128 des Gesetzes vom 22. Mai 2003 zur Organisation des Haushaltsplans und der Buchführung des Föderalstaates und Artikel 101 der durch den königlichen Erlass vom 17. Juli 1991 koordinierten Gesetze über die Staatsbuchführung, gestellt vom Gericht erster Instanz Antwerpen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Bossuyt und R. Henneuse, den Richtern E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey und P. Nihoul, und dem emeritierten Vorsitzenden M. Melchior 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 Fragen und Verfahren*

In seinem Urteil vom 26. Februar 2010 in Sachen Kevin Hooge gegen die Provinz Antwerpen, dessen Ausfertigung am 17. März 2010 in der Kanzlei des Hofes eingegangen ist, hat das Gericht erster Instanz Antwerpen folgende präjudizielle Fragen gestellt:

1. « Verstößt Artikel 128 des Gesetzes vom 22. Mai 2003 zur Organisation des Haushaltsplans und der Buchführung des Föderalstaates gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, indem sich Artikel 128 des vorerwähnten Gesetzes nicht auf die Provinzen bezieht, wodurch das Gesetz vom 6. Februar 1970 über die Verjährung der Schuldforderungen zu Lasten oder zugunsten des Staates oder der Provinzen, abgeändert durch das Gesetz vom 24. Dezember 1976, weiterhin uneingeschränkt für Schuldforderungen gegenüber der Provinz gilt, während ein anderes System für Schuldforderungen gegenüber dem Föderalstaat in Kraft getreten ist? »;

2. « Verstößt Artikel 101 der durch den königlichen Erlass vom 17. Juli 1991 koordinierten Gesetze über die Staatsbuchführung, dem im Gesetz vom 25. Juli 2008 zur Abänderung des Zivilgesetzbuches Folge geleistet wurde, gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, indem für die Provinzen das Gesetz vom 6. Februar 1970 über die Verjährung der Schuldforderungen zu Lasten oder zugunsten des Staates oder der Provinzen, abgeändert durch das Gesetz vom 24. Dezember 1976, weiterhin uneingeschränkt für Schuldforderungen gegenüber der Provinz gilt, während ein anderes, günstigeres System für Schuldforderungen gegenüber dem Föderalstaat in Kraft getreten ist, wobei für Schuldforderungen gegenüber dem Föderalstaat die Verjährung nach den Regeln des allgemeinen Rechts, insbesondere nach dem abgeänderten Artikel 2244 des Zivilgesetzbuches, unterbrochen wird? ».

(...)

III. *In rechtlicher Beziehung*

(...)

B.1.1. Artikel 128 des Gesetzes vom 22. Mai 2003 zur Organisation des Haushaltsplans und der Buchführung des Föderalstaates bestimmt:

« Für die in Artikel 2 erwähnten Dienste werden aufgehoben:

[...]

11. das Gesetz vom 6. Februar 1970 über die Verjährung der Schuldforderungen zu Lasten oder zugunsten des Staates oder der Provinzen, abgeändert durch das Gesetz vom 24. Dezember 1976 ».

B.1.2. Artikel 2 des vorerwähnten Gesetzes vom 22. Mai 2003 bestimmt:

« Zur Anwendung dieses Gesetzes sind unter ‘ Diensten ’ die Verwaltungen, Einrichtungen und Unternehmen des Föderalstaates zu verstehen, die zu einer der folgenden Kategorien gehören:

1. die allgemeine Verwaltung, in der alle föderalen öffentlichen Dienste zusammengelegt sind;

2. die Verwaltungen mit Geschäftsführungsautonomie, aber ohne Rechtspersönlichkeit, die als ‘ Verwaltungsdienste mit Buchführungsautonomie ’ bezeichnet werden;

3. die öffentlichen Einrichtungen mit Rechtspersönlichkeit, die als ‘ öffentliche Verwaltungseinrichtungen ’ bezeichnet werden, mit Ausnahme der öffentlichen Einrichtungen der sozialen Sicherheit der Kategorie D des Gesetzes vom 16. März 1954 über die Kontrolle bestimmter Einrichtungen öffentlichen Interesses sowie der öffentlichen Einrichtungen der sozialen Sicherheit im Sinne des königlichen Erlasses vom 3. April 1997 zur Festlegung von Maßnahmen im Hinblick auf die Einbeziehung öffentlicher Einrichtungen für soziale Sicherheit in die Verantwortung;

4. die Handels-, Industrie- oder Finanzunternehmen mit einer Form der Autonomie, jedoch ohne Rechtspersönlichkeit, die als ‘ Staatsbetriebe ’ bezeichnet werden ».

B.1.3. Artikel 101 der durch den königlichen Erlass vom 17. Juli 1991 koordinierten Gesetze über die Staatsbuchführung bestimmt:

« Die Verjährung wird gemäß den gemeinrechtlichen Regeln unterbrochen ».

B.1.4. Artikel 2244 des Zivilgesetzbuches, abgeändert durch Artikel 2 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, bestimmt:

« Eine Ladung vor Gericht, ein Zahlungsbefehl oder eine Pfändung, die demjenigen zugestellt werden, der an der Verjährung gehindert werden soll, stellen die zivilrechtliche Unterbrechung dar.

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 Nichtigkeitserklärung eines Verwaltungsaktes die gleichen Folgen angesichts der Klage auf

Wiedergutmachung des durch den für nichtig erklärten Verwaltungsakt verursachten Schadens wie eine Ladung vor Gericht ».

B.1.5. Artikel 2 des Gesetzes vom 6. Februar 1970 über die Verjährung der Schuldforderungen zu Lasten oder zugunsten des Staates oder der Provinzen bestimmt:

« Die Verjährung wird unterbrochen durch eine Gerichtsvollzieherurkunde, wie auch durch ein Schuldanerkennnis durch den Staat.

Das Einreichen einer Klage hemmt die Verjährung, bis eine definitive Entscheidung gefällt wurde ».

B.1.6. Gemäß Artikel 8 des Gesetzes vom 6. Februar 1970 sind die Artikel 1, 2, 4, 5, 6 und 7 anwendbar auf die Schuldforderungen zu Lasten oder zugunsten der Provinzen.

Gemäß Artikel 1 des vorerwähnten Gesetzes verjähren die Schuldforderungen zu Lasten der Provinzen, wenn:

1) sie nicht gemäß den gesetzlich oder im Verordnungswege festgelegten Modalitäten innerhalb einer Frist von fünf Jahren nach dem ersten Januar des Haushaltsjahres, in dessen Verlauf sie entstanden, vorgelegt wurden;

2) sie zwar vorgelegt, aber nicht innerhalb einer Frist von fünf Jahren nach dem ersten Januar des Jahres, in dessen Verlauf sie vorgelegt wurden, angeordnet wurden;

3) sie nicht innerhalb einer Frist von zehn Jahren nach dem ersten Januar des Jahres, in dem sie entstanden, angeordnet wurden.

B.1.7. Aus diesen Bestimmungen ergibt sich, dass die Einleitung einer Nichtigkeitsklage gegen eine administrative Rechtshandlung vor dem Staatsrat durch die Behörden im Sinne von Artikel 2 des Gesetzes vom 22. Mai 2003 auf der Grundlage von Artikel 2244 Absatz 3 des Zivilgesetzbuches, der durch das Gesetz vom 25. Juli 2008 abgeändert wurde, zur Folge hat, die Verjährung der Schadenersatzforderungen gegen diese Behörden auszusetzen; die Einleitung einer solchen Klage hat jedoch nicht diese Wirkung, wenn sie gegen eine administrative Rechtshandlung einer der Provinzbehörden gerichtet ist, da die Einleitung einer solchen Klage nicht in Artikel 2 des Gesetzes vom 6. Februar 1970 angeführt ist, der nach dem Inkrafttreten des

fraglichen Artikels 128 des Gesetzes vom 22. Mai 2003 weiterhin auf die Provinzen Anwendung findet. Aus dem Verweisungsurteil geht im Übrigen hervor, dass die durch die klagende Partei vor dem vorlegenden Richter eingereichte Klage zu Lasten der Provinz verjährt ist, da die Verjährungsfrist am 1. Januar 2002 begonnen hat; die Forderung ist nämlich am 31. Januar 2002 entstanden, das heißt am Datum des Beschlusses der Verwaltungskommission, und die bei der Verwaltungsstreitsachenabteilung eingereichte Nichtigkeitsklage ist keine Gerichtsvollzieherurkunde im Sinne von Artikel 2 des Gesetzes vom 6. Februar 1970, so dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass die Verjährungsfrist unterbrochen worden wäre.

B.2.1. Der vorlegende Richter möchte vom Hof erfahren, ob Artikel 128 des Gesetzes vom 22. Mai 2003 beziehungsweise Artikel 101 der koordinierten Gesetze über die Staatsbuchführung gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstoße, da die für den Gläubiger vorteilhaftere Verjährungsregelung, die in Artikel 2244 des Zivilgesetzbuches vorgesehen sei, nicht auf die Provinzen Anwendung finde.

Aus dem Sachverhalt des Hauptverfahrens sowie aus dem Verweisungsurteil geht hervor, dass sich der vorlegende Richter insbesondere Fragen zum Behandlungsunterschied in Bezug auf die Unterbrechung der Verjährungsfrist stellt.

B.2.2. Der Hof braucht in der vorliegenden Rechtssache nicht zu prüfen, ob es gerechtfertigt ist, für Klagen gegen die Provinzen eine andere Verjährungsfrist als für Klagen gegen den Föderalstaat vorzuschreiben. Der Hof muss sich nur die Frage stellen, ob es vernünftig gerechtfertigt ist, für die Klagen gegen Provinzen eine andere Regelung bezüglich der Unterbrechung der Verjährungsfrist vorzuschreiben als für die Klagen gegen den Staat.

B.3.1. Das 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.3.2. 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 Nichtigerklärung 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.3.3. Aus den Vorarbeiten ist ebenfalls 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 Nichtigklärung 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.3.4. 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.4. Indem der Gesetzgeber für die betreffenden Klagen gegebenenfalls die neue Regelung von Artikel 2244 des Zivilgesetzbuches vorgeschrieben hat, je nachdem, ob sie gegen den Staat oder gegen die Provinzen gerichtet sind, hat er sich auf ein objektives Kriterium gestützt; obwohl sowohl der Staat als auch die Provinzen im Dienste des Gemeinwohls stehen, kann objektiv festgestellt werden, ob eine Forderung gegen den Staat oder gegen eine Provinz gerichtet ist.

B.5. Indem der Gesetzgeber für Klagen gegen eine Provinz nicht die Regel von Artikel 2244 des Zivilgesetzbuches vorgeschrieben hat, hat er eine Maßnahme ergriffen, die nicht im Zusammenhang mit der Zielsetzung steht, die darin besteht, mehr Rechtssicherheit zu schaffen für Privatpersonen, damit sie ihre Forderung zu Lasten der öffentlichen Hand nach der Nichtigklärung durch den Staatsrat geltend machen können.

Es ist nicht ersichtlich, warum die neue Regel von Artikel 2244 des Zivilgesetzbuches nicht für Forderungen zu Lasten der Provinzen gilt. Außerdem besteht aus dem Blickwinkel der Privatpersonen kein Unterschied je nachdem, ob die Forderung durch den Staat oder durch die Provinzen bezahlt werden muss. Für Privatpersonen gehören beide öffentliche Einrichtungen zur öffentlichen Hand.

B.6. Der Behandlungsunterschied ist diskriminierend.

B.7.1. Diese Diskriminierung rührt jedoch weder von Artikel 128 des Gesetzes vom 22. Mai 2003 zur Organisation des Haushaltsplans und der Buchführung des Föderalstaates, noch von Artikel 101 der durch den königlichen Erlass vom 17. Juli 1991 koordinierten Gesetze über die Staatsbuchführung her.

Artikel 2 des Gesetzes vom 6. Februar 1970 über die Verjährung der Schuldforderungen zu Lasten oder zugunsten des Staates oder der Provinzen verstößt gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, insofern er nicht analog zu Artikel 2244 des Zivilgesetzbuches vorsieht, dass eine Klage auf Nichtigerklärung einer Verwaltungshandlung beim Staatsrat die gleichen Folgen in Bezug auf eine Klage auf Wiedergutmachung des Schadens hat, der durch die für nichtig erklärte Verwaltungshandlung verursacht wurde, wie eine Ladung vor Gericht.

B.7.2. Da die in B.7.1 festgestellte Lücke im vorerwähnten Artikel 2 besteht, obliegt es dem vorliegenden Richter, der durch den Hof festgestellten Verfassungswidrigkeit ein Ende zu setzen, wenn diese Feststellung in einer ausreichend präzisen und vollständigen Formulierung ausgedrückt wurde, damit diese Bestimmung unter Einhaltung der Artikel 10 und 11 der Verfassung angewandt werden kann. Folglich obliegt es dem vorliegenden Richter, die Einleitung einer Klage auf Nichtigerklärung einer Verwaltungshandlung beim Staatsrat als Unterbrechungsregel zu betrachten.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Artikel 128 des Gesetzes vom 22. Mai 2003 zur Organisation des Haushaltsplans und der Buchführung des Föderalstaates und Artikel 101 der durch den königlichen Erlass vom 17. Juli 1991 koordinierten Gesetze über die Staatsbuchführung verstoßen nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

Artikel 2 des Gesetzes vom 6. Februar 1970 über die Verjährung der Schuldforderungen zu Lasten oder zugunsten des Staates oder der Provinzen verstößt gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, insofern er nicht vorsieht, dass eine beim Staatsrat erhobene Klage auf Nichtigerklärung eines Verwaltungsaktes angesichts der Klage auf Wiedergutmachung des durch den für nichtig erklärten Verwaltungsakt verursachten Schadens die gleichen Folgen hat wie eine Ladung vor Gericht.

Verkündet in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, in der öffentlichen Sitzung vom 15. März 2011.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) M. Bossuyt