

ÜBERSETZUNG

Geschäftsverzeichnisnr. 5073
Urteil Nr. 172/2011 vom 10. November 2011

URTEILSAUSZUG

In Sachen: Präjudizielle Frage in Bezug auf Artikel 19 Absatz 2 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat, gestellt vom Staatsrat.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden R. Henneuse und M. Bossuyt, und den Richtern E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul und F. Daoût, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden R. Henneuse,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. Gegenstand der präjudiziellen Frage und Verfahren

In seinem Urteil Nr. 210.079 vom 23. Dezember 2010 in Sachen Emilia Dos Santos gegen die Stadt Brüssel, dessen Ausfertigung am 29. Dezember 2010 in der Kanzlei des Hofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende präjudizielle Frage gestellt:

« Führt in Anbetracht dessen,

1. dass eine ständige Rechtsprechung davon ausgeht, dass in dem Fall, wo ein Akt mit bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief notifiziert wird, dessen Adressat aber an dem Tag, an dem die Post den Brief an seinem Wohnsitz anbietet, nicht zu Hause ist, und diese Person den Brief nicht während der Frist, in der er im Postamt aufbewahrt wird, abholt, die Notifizierung an dem Tag, an dem der Postbeamte im Briefkasten des Adressaten die Nachricht darüber hinterlässt, dass ihm der Brief angeboten wurde, als erfolgt gilt,

2. dass in Anwendung von Artikel 19 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat in dem Fall, wo in der im nicht abgeholten Brief enthaltenen Notifizierung auf die Klagemöglichkeit beim Staatsrat, sowie auf die einzuhaltenden Formen und Fristen hingewiesen wird, die Klagfrist zu dem Zeitpunkt einsetzt, an dem im Briefkasten des Adressaten die Nachricht darüber, dass ihm der Brief angeboten wurde, hinterlassen wird, und

3. dass in Anwendung desselben Artikels in dem Fall, wo in der im nicht abgeholten Brief enthaltenen Notifizierung nicht auf die Klagemöglichkeit hingewiesen wird, die Frist erst an dem Tag einsetzt, an dem der Betreffende den Akt zur Kenntnis nimmt,

Artikel 19 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat dadurch, dass er die Verjährungsfrist der Klage auf Nichtigkeitserklärung eines Aktes, der notifiziert wurde, ohne dass auf diese Klagemöglichkeit und auf die einzuhaltenden Formen und Fristen hingewiesen wurde, an dem Tag einsetzen lässt, an dem dem Betreffenden der Akt ' zur Kenntnis gebracht worden ist ', und nicht an dem Tag, an dem in seinem Briefkasten die Nachricht darüber, dass ihm ein Einschreibebrief angeboten wurde, hinterlassen worden ist, somit keine im Widerspruch zu dem in Artikel 10 der Verfassung verankerten Gleichheitsgrundsatz stehende Regel ein, indem der Anfang der Klagfrist je nachdem unterschiedlich ist, ob in dem Brief, der die Notifizierung eines Verwaltungsaktes enthält und der nicht bei der Post abgeholt wurde und dem Adressaten unbekannt geblieben ist, wohl oder nicht auf die Klagemöglichkeit beim Staatsrat, sowie auf die einzuhaltenden Formen und Fristen hingewiesen wird?

Führt Artikel 19 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat mit anderen Worten nicht zu einer mit Artikel 10 der Verfassung, ggf. in Verbindung mit dem Recht auf gerichtliches Gehör unvereinbaren Diskriminierung zwischen den Personen, an die ohne Erfolg eine Sendung adressiert ist, die einen klagefähigen Akt enthält, in dessen Notifizierung der in diesem Artikel vorgeschriebene Vermerk enthalten ist, einerseits und den Personen, an die ebenfalls ohne Erfolg eine Sendung adressiert ist, die einen klagefähigen Akt enthält, in dessen Notifizierung aber nicht der in diesem Artikel vorgeschriebene Vermerk enthalten ist, andererseits, wobei Erstere zum Einreichen einer Nichtigkeitsklage über eine Frist von 60 Tagen verfügen, die an dem Tag einsetzt, an dem die Nachricht in ihrem Briefkasten hinterlassen wurde, und Letztere über eine Frist von 4 Monaten plus 60 Tagen ab dem Tag, an dem sie diesen Akt zur Kenntnis genommen haben, wobei dieser Behandlungsunterschied auf einen Umstand zurückzuführen ist, der den einen wie den anderen zwangsläufig unbekannt geblieben ist, d.h. der Inhalt eines nicht zu seinem Adressaten gelangten Briefes? ».

(...)

III. *In rechtlicher Beziehung*

(...)

B.1.1. Artikel 19 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat bestimmt:

«In den Artikeln 11, 12, 13, 14 und 16 Nr. 1 bis 6 erwähnte Klagen, Schwierigkeiten, Nichtigkeitsklagen und Kassationsbeschwerden können von jeder Partei, die einen Nachteil oder ein Interesse nachweist, vor die Verwaltungstreitsachenabteilung gebracht werden und werden der Abteilung schriftlich und in den vom König festgelegten Formen und Fristen vorgelegt.

Verjährungsfristen für die in Artikel 14 § 1 erwähnten Klagen setzen nur ein, wenn in der von der Verwaltungsbehörde ausgehenden Notifizierung des Akts oder der Entscheidung mit individueller Tragweite diese Klagen und die einzuhaltenden Formen und Fristen erwähnt sind. Ist diese Bedingung nicht erfüllt, setzen die Verjährungsfristen vier Monate, nachdem dem Betreffenden der Akt oder die Entscheidung mit individueller Tragweite zur Kenntnis gebracht worden ist, ein.

[...] ».

Artikel 14 § 1 derselben koordinierten Gesetze bestimmt:

«Die Verwaltungstreitsachenabteilung befindet im Wege von Entscheiden über Nichtigkeitsklagen wegen Verletzung entweder wesentlicher oder unter Androhung der Nichtigkeit auferlegter Formvorschriften, wegen Befugnisüberschreitung oder wegen Befugnismissbrauch, die eingeleitet werden gegen Akte und Verordnungen:

1. der verschiedenen Verwaltungsbehörden,
2. der gesetzgebenden Versammlungen oder ihrer Organe, einschließlich der bei diesen Versammlungen eingerichteten Ombudsdienste, des Rechnungshofes, des Verfassungsgerichtshofes, des Staatsrates, der administrativen Rechtsprechungsorgane, der Organe der rechtsprechenden Gewalt und des Hohen Justizrates, in Bezug auf öffentliche Aufträge und Personalmitglieder.

Artikel 159 der Verfassung findet ebenfalls Anwendung auf die unter Nr. 2 erwähnten Akte und Verordnungen ».

B.1.2. Der in Ausführung von Artikel 19 Absatz 1 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze ergangene Artikel 4 des Erlasses des Regenten vom 23. August 1948 zur Festlegung des Verfahrens vor der Verwaltungstreitsachenabteilung des Staatsrates bestimmt:

« § 1. [...] »

Die Klagen im Sinne von Artikel 14 §§ 1 und 3 der koordinierten Gesetze verjähren in 60 Tagen, nachdem die angefochtenen Akten, Verordnungen oder Entscheidungen veröffentlicht oder notifiziert wurden. Wenn sie weder veröffentlicht noch notifiziert werden müssen, beginnt die Frist an dem Tag, an dem der Kläger sie zur Kenntnis genommen hat.

Die anderen Anträge und Klagen müssen bei Strafe der Unzulässigkeit innerhalb der Fristen eingereicht werden, die durch die diesbezüglichen Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen festgelegt werden.

§ 2. Wenn die in Paragraph 1 vorgesehene Notifizierung durch Einschreibebrief mit Rückschein erfolgt, ist der erste Tag der Frist zum Einreichen der Klageschrift derjenige nach dem Tag des Eingangs des Schreibens, und er ist in der Frist enthalten.

Wenn der Adressat die Annahme des Schreibens verweigert, ist der erste Tag der Frist zum Einreichen der Klageschrift derjenige nach dem Tag der Verweigerung der Annahme des Schreibens, und er ist in der Frist enthalten.

Wenn die in Paragraph 1 erwähnte Notifizierung durch einfachen Einschreibebrief erfolgt, ist der erste Tag der Frist zum Einreichen der Klageschrift der dritte Werktag nach dem Versand des Schreibens, es sei denn, der Adressat weist das Gegenteil nach, und ist der Tag in der Frist enthalten.

Das Datum des Poststempels ist maßgeblich, sowohl für den Versand als auch für den Empfang oder die Annahmeverweigerung ».

B.2. Aus dem Sachverhalt des Verfahrens und aus der Verweisungsentscheidung geht hervor, dass der Hof gebeten wird, sich zur Vereinbarkeit von Artikel 19 Absatz 2 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung zu äußern, insofern er als Ausgangspunkt der Frist zum Einreichen einer Nichtigkeitsklage gegen einen individuellen Akt, dessen Notifizierung nicht die darin vorgeschriebenen Angaben enthält, nicht das Datum dieser Notifizierung an den Adressaten festlegt, sondern dasjenige, an dem dieser den Akt zur Kenntnis genommen hat.

Der vorliegende Richter bemerkt ferner, dass in dem Fall, wo ein individueller Akt durch einen Einschreibebrief mit Rückschein notifiziert werde, davon ausgegangen werde, dass die Notifizierung bei Abwesenheit des Adressaten des Aktes an dem Tag erfolgt sei, an dem der Postbedienstete die Mitteilung über das Anbieten in dessen Briefkasten hinterlegt habe. In einem solchen Fall, das heißt demjenigen der Streitsache vor dem vorlegenden Richter, könne die

tatsächliche Kenntnisnahme des individuellen Aktes durch den Adressaten also nach der Notifizierung des besagten Aktes erfolgen.

In dieser Auslegung beantwortet der Hof die präjudizielle Frage, selbst wenn die niederländische Fassung der fraglichen Bestimmung zu berücksichtigen ist, die so verstanden werden könnte, dass als Ausgangspunkt der Klagefrist nicht die Kenntnisnahme, sondern vielmehr die Notifizierung des Aktes als angenommen gelte.

B.3.1. Mit dem ersten Satz der fraglichen Bestimmung, der durch Artikel 1 des Gesetzes vom 24. März 1994 « zur Abänderung der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat » eingefügt wurde, soll die Tragweite der in Artikel 2 Nr. 4 des Gesetzes vom 11. April 1994 über die Öffentlichkeit der Verwaltung enthaltenen Regel erweitert werden (*Parl. Dok.*, Kammer, 1992-1993, Nr. 1159/2, S. 1; ebenda, Nr. 1159/4, S. 1; ebenda, Nr. 1159/5, S. 4); dieser bestimmt:

«Damit die Bevölkerung deutlich und objektiv über die Tätigkeiten der föderalen Verwaltungsbehörden unterrichtet wird:

[...]

4. werden die eventuellen Beschwerdemöglichkeiten, die Instanzen, bei denen eine Beschwerde einzulegen ist, und die einzuhaltenden Formen und Fristen in jeder Unterlage angegeben, mit der dem Bürger ein Beschluss oder ein Verwaltungsakt individueller Tragweite, der von einer föderalen Verwaltungsbehörde ausgeht, notifiziert wird; andernfalls läuft keine Verjährungsfrist für die Einlegung einer Beschwerde ».

Diese letztgenannte Bestimmung fügt sich in eine Reform ein, die eine « grundsätzliche Neuorientierung des Verhältnisses zwischen dem Bürger und der Verwaltung » bezweckt (*Parl. Dok.*, Kammer, 1992-1993, Nr. 1112/1, S. 1); sie bildet eine der Mindestverpflichtungen, die eine « ‘ aktive Öffentlichkeit ’ gewährleisten soll, die zur Förderung einer besser strukturierten Informationspolitik beitragen soll » (ebenda, Nr. 1112/13, S. 3).

Unter diesen Umständen soll der erste Satz der fraglichen Bestimmung « die Verteidigungsrechte der Bürger vor dem Staatsrat stärken » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1992-1993, Nr. 1159/2, S. 2; ebenda, Nr. 1159/4, S. 2), indem er ihnen einen « zusätzlichen Schutz » bietet (*Parl. Dok.*, Kammer, 1992-1993, Nr. 1112/2, SS. 9-10).

B.3.2. Der zweite Satz der fraglichen Bestimmung wurde durch Artikel 7 Nr. 1 des Gesetzes vom 15. September 2006 « zur Reform des Staatsrates und zur Schaffung eines Rates für Ausländerstreitsachen » eingefügt. Die darin vorgesehene Verlängerung der Klagefrist hängt eng mit der sich aus dem ersten Satz dieser Bestimmung ergebenden Verpflichtung zusammen.

Dennoch wollte der Gesetzgeber der früheren Rechtsprechung des Staatsrates ein Ende setzen, ausgehend von der Überlegung, dass in Ermangelung der durch den ersten Satz der fraglichen Bestimmung vorgeschriebenen Vermerke die Nichtigkeitsklage gegen den Verwaltungsakt nicht einer Verjährungsfrist unterlag.

Diesbezüglich geht aus den Vorarbeiten zu dem vorerwähnten Gesetz vom 15. September 2006 hervor:

«Der bestehende Artikel 19 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat dient dazu, diejenigen, die sich durch einen individuellen Verwaltungsakt geschädigt fühlen, über das Bestehen einer Klagemöglichkeit gegen diesen Akt zu informieren. Die Einhaltung dieser Formalität beinhaltet die Mitteilung über das Bestehen einer Klage beim Staatsrat und die Verpflichtung, diese Klage innerhalb von sechzig Tagen nach der Notifizierung per Einschreibebrief einzureichen. In ihrem Urteil Nr. 134.024 vom 19. Juli 2004 hat die Generalversammlung des Staatsrates den Standpunkt vertreten, 'dass Artikel 19 Absatz 2 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat von den Regeln über die Verjährung der Klagen abweicht und die gleiche Beschaffenheit der öffentlichen Ordnung aufweist wie diese Regeln; dass es zu dieser Bestimmung keine Ausnahme gibt; dass die Rechtsunsicherheit, die sich aus dieser Bestimmung ergeben könnte, einerseits auf die Untätigkeit der Verwaltungsbehörde und andererseits auf den Willen des Gesetzgebers, die Nichteinhaltung dieser Bestimmung mit einer radikalen und zeitlich unbegrenzten Sanktion zu verbinden, zurückzuführen ist; dass die Nichtigkeitsklage *ratione temporis* zulässig ist; '.

Dieses Urteil bedeutet, solange die in Artikel 19 Absatz 2 vorgesehenen Formalitäten nicht erfüllt sind, dass die Verjährungsfrist nicht läuft, ungeachtet der Frage, ob der Bürger, zu dessen Vorteil diese Verjährung gilt, weiß oder nicht weiß, dass eine Klage gegen diese Entscheidung vor dem Staatsrat möglich ist. Die Regierung erachtet es aus Gründen der Rechtssicherheit nicht als opportun, dass im Anschluss an eine Nichterfüllung der Verpflichtung durch die Verwaltungsbehörde der potentielle Kläger an keine Frist gebunden wäre. Um die Rechtssicherheit, die es erfordert, dass jeder individuelle Akt zu einem bestimmten Zeitpunkt endgültig wird, mit dem gerechtfertigten Erfordernis des Rechtsschutzes in Einklang zu bringen, wurde eine endgültige Verjährungsfrist vorgesehen. In jedem Fall beginnt die Verjährungsfrist vier Monate nach der Notifizierung des schädigenden individuellen Aktes. Die viermonatige Frist ist im Verwaltungsverfahren vor dem Staatsrat bekannt, nämlich in Artikel 14, § 3 » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2005-2006, DOC 51-2479/001, SS. 32-33).

B.4. Die fragliche Bestimmung dient also einem rechtmäßigen Zweck, insofern sie darauf ausgerichtet ist, die Grundsätze der Rechtssicherheit mit dem Recht auf gerichtliches Gehör zu vereinbaren. Der Behandlungsunterschied beruht im Übrigen auf einem objektiven Kriterium, nämlich dem Umstand, ob in der Notifizierung des individuellen Verwaltungsaktes die zur Verfügung stehenden Rechtsmittel sowie die zum Einreichen einer solchen Klage einzuhaltenden Fristen von Formvorschriften angegeben sind oder nicht.

B.5.1. Angesichts der Zielsetzung des Gesetzgebers ist die fragliche Bestimmung jedoch nicht vernünftig gerechtfertigt.

Das Bemühen des Gesetzgebers, den Grundsatz der Rechtssicherheit mit dem Recht auf gerichtliches Gehör des Adressaten des schädigenden individuellen Aktes in Einklang zu bringen, ist nicht auf angemessene Weise mit der Festlegung als *dies a quo* des Datums der Kenntnisnahme des individuellen Verwaltungsaktes durch dessen Adressaten vereinbar, obwohl dieser Akt ihm notifiziert wurde.

B.5.2. Einerseits, selbst wenn es zutrifft, dass der Bürger Sorgfalt an den Tag legen muss, was die Mittel betrifft, die er verwendet, um den betreffenden Akt zur Kenntnis zu nehmen (Staatsrat, 13. Februar 2004, *Lambert*, Nr. 128.139; Staatsrat, 20. Dezember 2007, *Boels d'Ouvrier*, Nr. 178.152), ist das Datum des Beginns der Frist zum Einreichen der Nichtigkeitsklage in diesem Fall und im Unterschied zur Notifizierung unbestimmt und hängt es von faktischen Umständen ab, insbesondere vom Verhalten des Adressaten selbst, so dass die Maßnahme die Einhaltung des Grundsatzes der Rechtssicherheit nicht vollauf gewährleistet.

Andererseits setzt die Notifizierung voraus, dass der individuelle Akt korrekt und vollständig wiedergegeben wird, während davon ausgegangen wird, dass der Kläger den Akt zur Kenntnis genommen hat, sobald eine normal sorgfältige Person unter den gleichen faktischen Umständen dessen Inhalt vollständig und präzise hätte zur Kenntnis nehmen kann (siehe Staatsrat, 9. Januar 2003, *Gengler*, Nr. 114.359). Folglich erlaubt die Annahme des Tages der Notifizierung des Aktes an dessen Adressaten als Ausgangspunkt der Klagefrist, selbst wenn diese Notifizierung nicht die durch die fragliche Bestimmung vorgeschriebenen Vermerke enthält, es besser, das Recht des Bürgers auf gerichtliches Gehör zu gewährleisten als die Festlegung des *dies a quo* am Datum der Kenntnisnahme des besagten Aktes.

B.5.3. In der Auslegung, dass die fragliche Bestimmung es vorschreibt, als Ausgangspunkt der Frist für die Nichtigkeitsklage das Datum der Kenntnisnahme des individuellen Aktes, der dem Adressaten notifiziert worden ist, durch diesen anzunehmen, wenn die Notifizierung nicht die Vermerke der Rechtsmittel sowie der zu ihrem Einreichen einzuhaltenden Formalitäten und Fristen enthält, ist sie nicht vernünftig gerechtfertigt und nicht mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung vereinbar.

B.6. In dieser Auslegung ist die präjudizielle Frage bejahend zu beantworten.

B.7.1. Der Hof bemerkt jedoch, dass eine andere Auslegung der fraglichen Bestimmung möglich ist, wonach das Datum der Notifizierung des individuellen Aktes den Ausgangspunkt der Frist darstellt, die dessen Adressaten zur Verfolgung der Nichtigkeitsklage dieses Aktes vor dem Staatsrat zugestanden wird, selbst wenn in der Notifizierung das Bestehen der verfügbaren

Rechtsmittel sowie die zu ihrem Einreichen einzuhaltenden Formalitäten und Fristen nicht erwähnt worden sind.

B.7.2. Wie in B.3.2 erwähnt wurde, ist in der Begründung des Gesetzentwurfs, aus dem das Gesetz vom 15. September 2006 entstanden ist, nämlich ausdrücklich das Datum der unvollständigen Notifizierung als Ausgangspunkt der Frist von vier Monaten und sechzig Tagen zum Einreichen einer Nichtigkeitsklage gegen den angefochtenen individuellen Akt vorgesehen.

Im Übrigen bemerkt der Staatsrat, dass in dem Fall, wo eine besondere Formalität der Bekanntgabe vorgesehen ist, deren Einhaltung die Verjährungsfrist der Nichtigkeitsklage in Bezug auf den Adressaten beginnen lässt, ungeachtet dessen, ob er auf einem anderen Wege von dem angefochtenen Akt Kenntnis erlangt hätte. Außerdem muss in dem Fall, dass gleichzeitig mehrere besondere Bestimmungen bestehen, diejenige Vorrang haben, die dem Bürger die größte Garantie bietet (Staatsrat, 9. Dezember 2005, *Lecloux*, Nr. 152.516).

Es besteht jedoch ein allgemeiner Grundsatz, wonach ein Verwaltungsakt mit individueller Tragweite Gegenstand einer individuellen Mitteilung an die betroffenen Personen sein muss. Wie in B.5.2 angeführt wurde, bietet die Regelung der Notifizierung dem Bürger außerdem bessere Garantien als diejenige der Kenntnisnahme.

B.7.3. In der Auslegung, wonach die fragliche Bestimmung vorschreibt, als Ausgangspunkt der Frist für die Nichtigkeitsklage das Datum der Notifizierung des individuellen Aktes an dessen Adressaten zu berücksichtigen, selbst wenn diese Notifizierung nicht die Vermerke über Rechtsmittel sowie die einzuhaltenden Formen und Fristen enthält, besteht der in der präjudiziellen Frage angeführte Behandlungsunterschied nicht.

B.8. In dieser Auslegung ist die präjudizielle Frage verneinend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

- Dahingehend ausgelegt, dass er den Anfang der Frist für die Erhebung einer Nichtigkeitsklage gegen einen individuellen Verwaltungsakt nicht auf das Datum der Notifizierung dieses Aktes an seinen Adressaten festlegt, sondern auf das Datum, an dem er zur Kenntnis genommen wird, wenn die Notifizierung nicht die zur Verfügung stehenden Rechtsmittel sowie die bei ihrer Einlegung zu beachtenden Formvorschriften und Fristen enthält, verstößt Artikel 19 Absatz 2 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

- Dahingehend ausgelegt, dass sie den Anfang der Frist für die Erhebung einer Nichtigkeitsklage gegen einen individuellen Verwaltungsakt auf das Datum der Notifizierung dieses Aktes an seinen Adressaten festlegt, und zwar auch dann, wenn eine solche Notifizierung nicht die zur Verfügung stehenden Rechtsmittel sowie die bei ihrer Einlegung zu beachtenden Formvorschriften und Fristen enthält, verstößt dieselbe Bestimmung nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

Verkündet in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, in der öffentlichen Sitzung vom 10. November 2011.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) R. Henneuse