

Geschäftsverzeichnisnr. 5108
Entscheid Nr. 18/2012 vom 9. Februar 2012

ENTSCHEIDSAUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf Artikel 14^{ter} der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat, gestellt vom Gericht erster Instanz Brüssel.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten 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 F. Meersschant, unter dem Vorsitz des Präsidenten R. Henneuse,

verkündet nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren*

In seinem Urteil vom 21. Januar 2011 in Sachen der VoG « Clinique Saint-Jean – Kliniek Sint-Jan » und anderer gegen den belgischen Staat, dessen Ausfertigung am 21. Februar 2011 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat das Gericht erster Instanz Brüssel folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 14^{ter} der koordinierten Gesetze über den Staatsrat, wie eingefügt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 4. August 1996, gegen die Artikel 10, 11 und 13 der Verfassung in Verbindung mit deren Artikel 159, dahingehend ausgelegt, dass er die Gerichtshöfe und Gerichte des gerichtlichen Standes daran hindern würde, gemäß Artikel 159 der Verfassung die Anwendung eines Erlasses mit Verordnungscharakter, der durch einen Entscheid des Staatsrats für nichtig erklärt wurde, dessen Wirkungen aber bis zum Datum seiner Verkündung aufrechterhalten werden, abzulehnen, und einem Rechtsuchenden die Möglichkeit versagen würde, die Rechtmäßigkeit dieses Verwaltungsaktes anzufechten, was ihm aber in jenen Fällen möglich wäre, in denen der vorerwähnte Artikel 14^{ter} nicht zur Anwendung gebracht wurde, insbesondere weil gegen diesen unregelmäßigen Verwaltungsakt keine Klage beim Staatsrat erhoben worden wäre? ».

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1.1. Artikel 14^{ter} der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat bestimmt:

« Wenn die Verwaltungsstreitsachenabteilung es für nötig erachtet, gibt sie im Wege einer allgemeinen Verfügung die Wirkungen der für nichtig erklärten Verwaltungsbestimmungen an, die als endgültig zu betrachten sind oder die für die von ihr festgelegte Frist vorläufig aufrechterhalten werden ».

B.1.2. Artikel 13 der Verfassung bestimmt:

« Niemand darf gegen seinen Willen seinem gesetzlichen Richter entzogen werden ».

B.1.3. Artikel 159 der Verfassung bestimmt:

« Die Gerichtshöfe und Gerichte wenden die allgemeinen, provinziellen und örtlichen Erlasse und Verordnungen nur an, insoweit sie mit den Gesetzen in Übereinstimmung stehen ».

B.2.1. Der Gerichtshof wird zur Vereinbarkeit des vorerwähnten Artikels 14^{ter} mit den Artikeln 10, 11 und 13 der Verfassung in Verbindung mit deren Artikel 159 befragt, dahingehend ausgelegt, dass er es den Rechtsunterworfenen nicht ermögliche, zu erreichen, dass die Gerichtshöfe und Gerichte die Anwendung eines Erlasses mit Verordnungscharakter, den der Staatsrat für nichtig erklärt habe, dessen Wirkungen jedoch aufrechterhalten würden, ausschließen, während eine solche Möglichkeit den Rechtsunterworfenen in den Fällen, in denen die fragliche Bestimmung nicht angewandt worden sei, geboten werde.

B.2.2. Aus der Verweisungsentscheidung geht hervor, dass die klagenden Parteien vor dem vorliegenden Richter diesen befasst haben, bevor sie selbst die Nichtigkeitsklärung des königlichen Erlasses mit Verordnungscharakter durch den Staatsrat erreicht hätten, wobei die Wirkungen jedoch bis zum Datum der Verkündung des Entscheids aufrechterhalten wurden.

Der Gerichtshof beschränkt seine Prüfung auf den Fall, in dem kein Element der Streitsache zum Anwendungsbereich des Rechtes der Europäischen Union gehört.

B.3. Die fragliche Bestimmung ist unmittelbar von Artikel 8 Absatz 2 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof abgeleitet, der dem Gerichtshof eine Befugnis zur zeitlichen Modulation der Wirkungen der Nichtigkeitsentscheidung erteilt (*Parl. Dok.*, Senat, 1995-1996, Nr. 1-321/2, S. 7). Sie wurde begründet mit dem Bemühen, die Rechtssicherheit zu wahren, indem vermieden wurde, durch die Wirkung der Nichtigkeitsklärung « bestehende Rechtssituationen anzutasten » (ebenda; siehe auch *Parl. Dok.*, Kammer, 1995-1996, Nr. 644/4, S. 3).

Während der Vorarbeiten hat der Minister eine Note hinterlegt, in der es hieß:

« Die Möglichkeiten, im Wege einer allgemeinen Verfügung die Wirkungen der für nichtig erklärten Bestimmungen anzugeben, die als endgültig anzusehen oder vorläufig aufrechtzuerhalten sind, ist nur in Bezug auf die Verordnungsakte vorstellbar.

Die Verpflichtung, im Wege einer allgemeinen Verfügung vorzugehen, schließt nämlich jede Möglichkeit aus, über individuelle Akte als solche zu befinden.

Wenn der Staatsrat jedoch beschließt, dass die Nichtigkeitsklärung des Verordnungsaktes nicht rückwirkend gilt, wird dennoch die Gesamtheit der in Ausführung dieses Verordnungsaktes vorgenommenen individuellen Akte aufrechterhalten » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1995-1996, Nr. 644/4, SS. 6-7).

B.4. Nach Auffassung des Staatsrates dient die ihm durch den Gesetzgeber zuerkannte Möglichkeit dazu, die Strenge der Nichtigkeitsklärung abzumildern, und sie kann nur mit Weisheit und Umsicht angewandt werden, wenn erwiesen ist, dass die bloße Nichtigkeitsklärung des

angefochtenen Aktes äußerst schwerwiegende Folgen hinsichtlich der Rechtssicherheit haben würde (Staatsrat, 21. November 2001, *Belgischer Staat*, Nr. 100.963; Staatsrat, 30. Oktober 2006, *Somja et al.*, Nr. 164.258; Staatsrat, 8. November 2006, *Union professionnelle belge des médecins spécialistes en médecine nucléaire et al.*, Nr. 164.522). Dies ist nicht der Fall, wenn die durch die Gegenpartei angeführte Beeinträchtigung der Rechtssicherheit mit der Nichtigkeitsklärung irgendeiner ungesetzlichen Verordnungsbestimmung zusammenhängt (Staatsrat, 3. November 2004, *Union professionnelle belge des médecins spécialistes en médecine nucléaire*, Nr. 136.961).

B.5.1. Die Aufrechterhaltung der Wirkungen der für nichtig erklärten Verordnung hat nach Auffassung des Staatsrates zur Folge, dass die auf ihrer Grundlage beschlossenen Akte nicht als solche angesehen werden können, die einer gesetzlichen Grundlage entbehren (Staatsrat, 10. September 1998, *Stadt Wavre*, Nr. 75.712; Staatsrat, 8. März 2001, *Evrard*, Nr. 93.800).

Der Staatsrat urteilt im Übrigen,

«dass der Staatsrat in dem Fall, wo er beschließt, die Wirkungen eines Nichtigkeitsentscheids auf der Grundlage von Artikel 14^{ter} der koordinierten Gesetze über den Staatsrat zeitlich zu verschieben, ‘im Wege einer allgemeinen Verfügung’ urteilt im Sinne der vorläufigen Aufrechterhaltung der Folgen der Gesamtheit oder eines Teils des für nichtig erklärten Aktes; dass der Gesetzgeber, indem er verkündet, dass der Staatsrat in dem Fall, wo er beschließt, den vorerwähnten Artikel 14^{ter} anzuwenden, ‘im Wege einer allgemeinen Verfügung’ urteilt, notwendigerweise der Entscheidung des Staatsrates, mit der verfügt wird, dass ein rechtswidriger Verordnungsakt Rechtsfolgen haben kann, einen Wert *erga omnes* verleihen wollte; dass eine solche Gerichtsentscheidung, die im Bemühen um Rechtssicherheit getroffen wird, den angefochtenen Verordnungsakt zeitweilig stärkt und die Ausübung der Sanktion der Nichtanwendung für Ausführungsmaßnahmen, die während der Zeit ergriffen wurden, die der Aufrechterhaltung ihrer Wirkungen entspricht, aussetzt; dass eine solche zeitweilige Aussetzung der Sanktion der Nichtanwendung nicht gegen Artikel 159 der Verfassung verstößt, insofern diese Bestimmung nur die Verordnungen oder Erlasse betrifft, und folglich nicht auf diejenigen angewandt werden kann, denen durch den Tenor eines Entscheids des Staatsrates mit der Geltung einer allgemeinen Verfügung ein zeitweiliger Rechtswert verliehen wird; dass der Umstand, dass der Kläger keine Partei in dem Verfahren war, das zu dem Entscheid vom 22. September 2006 geführt hat, die mit dieser Entscheidung verbundene materielle Rechtskraft *erga omnes* nicht in Frage stellen kann » (Staatsrat, 18. Dezember 2008, *Debie*, Nr. 199.085).

B.5.2. Nach Auffassung des Staatsrates hätte die Inanspruchnahme von Artikel 14^{ter} der koordinierten Gesetze also zur Folge, dass der Tenor eines Entscheids des Staatsrates, mit dem die Wirkungen einer für nichtig erklärten Verordnung aufrechterhalten würden, dieser ein zeitweiliger Rechtswert verleihen würde.

B.6. Es obliegt zwar in der Regel den ordentlichen und administrativen Rechtsprechungsorganen, die von ihnen angewandten Gesetzesnormen auszulegen, doch der Gerichtshof hat jene Normen auszulegen, anhand deren er um eine Prüfung gebeten wird, im vorliegenden Fall Artikel 159 der Verfassung in Verbindung mit deren Artikeln 10, 11 und 13.

In Abweichung von der Rückwirkung eines Nichtigkeitsentscheids hat die fragliche Bestimmung zur Folge, dass die für nichtig erklärte Verordnung, deren Wirkungen ganz oder teilweise aufrechterhalten wurden, nicht aus der Rechtsordnung verschwindet und folglich eine Verordnung bleibt.

B.7. Der Behandlungsunterschied, der dem Gerichtshof unterbreitet wurde, beruht auf einem objektiven Kriterium, nämlich dem Umstand, ob ein Entscheid des Staatsrates, mit dem ein Verordnungsakt für nichtig erklärt wird, dessen Wirkungen gleichzeitig aufrechterhalten werden, besteht oder nicht, und dient dem rechtmäßigen Ziel, die Rechtssicherheit zu wahren.

Im Gegensatz zu dem, was der Ministerrat anführt, befinden sich die in der Vorabentscheidungsfrage erwähnten Kategorien von Rechtsunterworfenen nicht in derart unterschiedlichen Situationen, dass sie nicht miteinander vergleichbar wären. Sie beantragen nämlich in beiden Fällen die Anwendung von Artikel 159 der Verfassung auf einen Verordnungsakt.

Der Gerichtshof muss noch die Sachdienlichkeit und die Verhältnismäßigkeit des somit zwischen Rechtsunterworfenen eingeführten Behandlungsunterschieds prüfen.

B.8.1. Auch wenn die inzidentelle richterliche Gesetzmäßigkeitsprüfung von Verwaltungsakten, die durch Artikel 159 der Verfassung gewährleistet wird, ursprünglich als absolut verstanden werden konnte, kann heute zur Bestimmung ihrer Tragweite nicht von anderen Verfassungsbestimmungen und Bestimmungen internationaler Verträge abgesehen werden.

Artikel 160 der Verfassung schreibt die Existenz des Staatsrates fest. Er verleiht dem Gesetzgeber die Befugnis, seine Zuständigkeit und Arbeitsweise zu bestimmen. Insofern der Verfassungsgeber auf diese Weise die objektive Gesetzmäßigkeitsprüfung der Verwaltungsakte festlegen wollte, muss bei der in Artikel 159 der Verfassung vorgesehenen richterlichen Gesetzmäßigkeitsprüfung vernünftigerweise die zweckdienliche Wirkung der Nichtigkeitsentscheide des Staatsrates und der Modalitäten, mit denen sie verbunden werden können, berücksichtigt werden.

Außerdem ist die in Artikel 159 der Verfassung vorgesehene Prüfung in Verbindung mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit auszulegen, der der innerstaatlichen Rechtsordnung, der Rechtsordnung der Europäischen Union sowie der Europäischen Menschenrechtskonvention inhärent ist (siehe Entscheidung Nr. 125/2011, B.5.4). Der Gerichtshof berücksichtigt diesen Grundsatz nämlich bei der Ausübung seiner Kontrolle auf der Grundlage der Verfassungsbestimmungen, anhand deren er seine direkte Kontrolle ausübt.

B.8.2. Folglich ist, auch wenn Artikel 159 der Verfassung nicht ausdrücklich eine Einschränkung der darin festgelegten Art und Weise der Gesetzmäßigkeitsprüfung vorsieht, eine solche Einschränkung dennoch gerechtfertigt, wenn sie notwendig ist, um die Einhaltung anderer Verfassungsbestimmungen oder Grundrechte zu gewährleisten. Der Gesetzgeber, der verpflichtet ist, insbesondere den Grundsatz der Rechtssicherheit zu gewährleisten, muss die Weise der Kontrolle der Verwaltungsakte regeln, was Einschränkungen der inzidentellen richterlichen Gesetzmäßigkeitsprüfung der Verordnungsakte erfordern kann, sofern diese Einschränkungen im Verhältnis zur gesetzmäßigen Zielsetzung stehen.

B.9.1. Im Übrigen muss der Gerichtshof, wenn er die Einhaltung des Grundsatzes der Gleichheit und Nichtdiskriminierung sowie von Artikel 13 der Verfassung durch den Gesetzgeber prüft, ebenfalls die Rechte berücksichtigen, die den Rechtsunterworfenen durch Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention zuerkannt werden.

B.9.2. Diese Bestimmung gewährleistet jedem das Recht darauf, dass seine Sache von einem Richter gehört wird, der über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen zu entscheiden hat. Ein solches Recht auf gerichtliches Gehör ist nämlich Bestandteil des Rechtes auf ein faires Verfahren (EuGHMR, 21. Februar 1975, *Golder* gegen Vereinigtes Königreich, § 36).

Obwohl das Recht auf gerichtliches Gehör in einem Rechtsstaat eine fundamentale Bedeutung hat, gilt es nicht absolut und « sind außerhalb der Grenzen des eigentlichen Inhalts eines jeden Rechts Einschränkungen implizit erlaubt » (ebenda, § 38).

B.9.3. So hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte mehrfach angenommen, dass Akte von Behörden weiterhin wirksam sind trotz ihrer Rechtswidrigkeit, dies wegen der notwendigen Einhaltung des Grundsatzes der Rechtssicherheit (EuKomMR, Entscheidung, 26. Juni 1996, *Mika* gegen Österreich; EuGHMR, Entscheidung, 16. März 2000, *Walden* gegen Liechtenstein; EuGHMR, Entscheidung, 6. November 2003, *Roshka* gegen Russland; EuGHMR, 22. Juli 2010, *P.B. und J.S.* gegen Österreich, §§ 48-49).

Im vorliegenden Fall war der Gesetzgeber bemüht, ein Gleichgewicht zwischen dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verordnungsakte, der in Artikel 159 der Verfassung verankert ist, und dem Grundsatz der Rechtssicherheit zu wahren. Er hat es einem Rechtsprechungsorgan anvertraut, zu bestimmen, ob außergewöhnliche Gründe es rechtfertigen, dass die Wirkungen eines ungesetzlichen Verordnungsaktes aufrechterhalten werden, und gleichzeitig vorgeschrieben, dass dies nur im Wege einer allgemeinen Verfügung geschieht, um jegliche Diskriminierung zwischen Rechtsunterworfenen zu vermeiden. Wenn der Staatsrat es aufgrund der Umstände der Rechtssache für nötig erachtet, kann er dennoch von der Aufrechterhaltung der Wirkungen der für nichtig erklärten Verordnung jene Rechtsunterworfenen ausschließen, die fristgerecht eine Nichtigkeitsklage gegen diese strittige Verordnung eingereicht haben, und dies unter Wahrung des Grundsatzes der Gleichheit und Nichtdiskriminierung.

B.9.4. Folglich hat der Gesetzgeber durch die Annahme der fraglichen Bestimmung ein faires Gleichgewicht geschaffen zwischen der Bedeutung einer Lösung für jede rechtswidrige Situation und dem Bemühen, bestehende Situationen und geweckte Erwartungen nach einer gewissen Zeit nicht mehr in Frage zu stellen.

B.9.5. In der in B.2.1 angeführten Auslegung ist die fragliche Bestimmung nicht unvereinbar mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung.

B.10.1. Artikel 13 der Verfassung gewährleistet allen Personen, die sich in der gleichen Situation befinden, das Recht, nach den gleichen Regeln hinsichtlich der Zuständigkeit und des Verfahrens beurteilt zu werden. Ein diesbezüglicher Behandlungsunterschied muss vernünftig gerechtfertigt werden.

Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass der Behandlungsunterschied angesichts des Zugangs zur inzidentellen richterlichen Gesetzmäßigkeitsprüfung, die in Artikel 159 der Verfassung vorgesehen ist, vernünftig gerechtfertigt ist.

B.10.2. In der in B.2.1 angeführten Auslegung ist die fragliche Bestimmung folglich ebenfalls nicht unvereinbar mit Artikel 13 der Verfassung.

B.11. Die Vorabentscheidungsfrage ist verneinend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Artikel 14^{ter} der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat verstößt nicht gegen die Artikel 10, 11 und 13 der Verfassung in Verbindung mit deren Artikel 159.

Verkündet in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, in der öffentlichen Sitzung vom 9. Februar 2012.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) F. Meersschant

(gez.) R. Henneuse