

Geschäftsverzeichnissnr. 5867
Entscheid Nr. 93/2015 vom 25. Juni 2015

ENTSCHEIDSAUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf Artikel 19 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat, in Verbindung mit Artikel 11 § 7 des Gesetzes vom 13. August 2004 über die Zulassung von Handelsniederlassungen, gestellt vom Staatsrat.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten J. Spreutels und A. Alen, und den Richtern E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet und R. Leysen, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschant, unter dem Vorsitz des Präsidenten J. Spreutels,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren*

In seinem Entscheid Nr. 226.469 vom 19. Februar 2014 in Sachen der « Vastned Retail Belgium » AG gegen die Gemeinde Ans und den belgischen Staat, dessen Ausfertigung am 28. Februar 2014 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 19 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat in Verbindung mit jeder anderen Gesetzesbestimmung, die - wie Artikel 11 § 7 des Gesetzes vom 13. August 2004 über die Zulassung von Handelsniederlassungen – vorsieht, dass in dem Fall, dass eine administrative Beschwerde organisiert wird und kein Beschluss über diese Beschwerde innerhalb der vorgesehenen Frist vorliegt, der angefochtene Beschluss als bestätigt gilt, gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, indem kein Hinweis auf das Bestehen der Klagemöglichkeit beim Staatsrat und auf die zur Klageerhebung einzuhaltenden Formen und Fristen erforderlich ist, wenn die Beschwerdeinstanz nicht – oder nicht rechtzeitig – befindet, während in allen anderen Fällen, in denen gegen einen Beschluss, der notifiziert werden muss, Beschwerde eingereicht werden kann, in seiner Notifizierung das Bestehen der Klagemöglichkeit beim Staatsrat erwähnt sein muss, damit die Frist für die Klageerhebung sofort einsetzt, statt vier Monate später? ».

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

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

« In den Artikeln 11, 12, 13, 14 und 16 Nr. 1 bis 8 erwähnte Klagen, Schwierigkeiten, Nichtigkeitsklagen und Kassationsbeschwerden können von jeder Partei, die einen Nachteil oder ein Interesse nachweist, vor die Verwaltungsstreitsachenabteilung 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 Betroffenen der Akt oder die Entscheidung mit individueller Tragweite notifiziert worden ist, ein.

[...] ».

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

« § 1. [...]»

Die in Artikel 14 §§ 1 und 3 der koordinierten Gesetze erwähnten Klagen und Beschwerden verjähren in sechzig Tagen ab Veröffentlichung oder Notifizierung der angefochtenen Akte, Verordnungen oder Entscheidungen. Müssen diese weder veröffentlicht noch notifiziert werden, setzt die Frist an dem Tag ein, an dem der Kläger Kenntnis von ihnen erhalten hat.

Andere Klagen und Beschwerden sind unter Androhung der Nichtigkeit innerhalb Fristen einzureichen, die in den diesbezüglichen Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen festgelegt sind.

§ 2. Wenn die in § 1 erwähnte Notifizierung per Einschreiben mit Rückschein erfolgt, ist der erste Tag der Frist für die Einreichung einer Antragschrift der Tag nach Empfang des Schreibens, wobei dieser Tag in der Frist einbegriffen ist.

Wenn der Empfänger das Schreiben verweigert, ist der erste Tag der Frist für die Einreichung einer Antragschrift der Tag nach Verweigerung des Schreibens, wobei dieser Tag in der Frist einbegriffen ist.

Wenn die in § 1 erwähnte Notifizierung per einfachem Einschreiben erfolgt, ist der erste Tag der Frist für die Einreichung einer Antragschrift außer bei Beweis des Gegenteils seitens des Empfängers der dritte Werktag nach Versendung des Schreibens, wobei dieser Tag in der Frist einbegriffen ist.

Für die Versendung wie auch für den Empfang beziehungsweise die Verweigerung gilt das Datum des Poststempels ».

B.2.1. Der Gerichtshof wird gebeten, darüber zu befinden, ob Artikel 19 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat in Verbindung mit jeder anderen Gesetzesbestimmung, die - wie Artikel 11 § 7 des Gesetzes vom 13. August 2004 über die Zulassung von Handelsniederlassungen - vorsehe, dass in dem Fall, dass eine administrative Beschwerde organisiert werde und kein Beschluss über diese Beschwerde innerhalb der vorgesehenen Frist vorliege, der angefochtene ursprüngliche Beschluss als bestätigt gelte, mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung vereinbar sei. Im vorliegenden Fall stellt der Staatsrat sich Fragen zur Verfassungsmäßigkeit des Behandlungsunterschieds, der sich daraus ergebe, dass die fragliche Bestimmung nicht dazu verpflichte, im angefochtenen ursprünglichen Beschluss das Bestehen der Klagemöglichkeit beim Staatsrat anzugeben, wenn die Beschwerdeinstanz nicht oder nicht rechtzeitig befinde, während in allen Fällen, in denen gegen einen Verwaltungsbeschluss unmittelbar Beschwerde beim Staatsrat eingelegt werden könne, in der Notifizierung eines solchen Beschlusses das Bestehen einer Beschwerdemöglichkeit bei dem Staatsrat erwähnt werden müsse, da andernfalls die besagte Beschwerdefrist nicht einsetze, sondern vier Monate später.

B.2.2. Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass die Streitsache die Anwendung von Artikel 11 § 7 des vorerwähnten Gesetzes vom 13. August 2004 betrifft, insofern er zur Folge hat, den Beschluss des Gemeindegremiums zu bestätigen, wenn der Interministerielle Vertriebsausschuss (IVA) dem Antragsteller keinen « Beschluss » notifiziert hat. Es obliegt nicht dem Gerichtshof zu prüfen, ob es sich in diesem Fall um einen Beschluss handelt oder nicht.

Insofern sie sich auf Artikel 19 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat in Verbindung mit jeder anderen Gesetzesbestimmung als dem vorerwähnten Artikel 11 § 7 bezieht, ist die Vorabentscheidungsfrage offensichtlich nicht sachdienlich für den vorlegenden Richter, um über die ihm vorgelegte Streitsache zu befinden. Daher begrenzt der Gerichtshof seine Prüfung nur auf die Verbindung der beiden vorerwähnten Bestimmungen.

B.3.1. Artikel 11 des Gesetzes vom 13. August 2004 über die Zulassung von Handelsniederlassungen bestimmt:

« § 1. Ein Interministerieller Vertriebsausschuss wird geschaffen, der über Widersprüche erkennt, die gegen die in den Artikeln 8 und 9 erwähnten Beschlüsse der Bürgermeister- und Schöffenkollegien eingelegt werden.

Der Interministerielle Vertriebsausschuss setzt sich aus den für Wirtschaft, Beschäftigung, Mittelstand und Mobilität und Transportwesen zuständigen Ministern und dem Minister der Wirtschaft der Region, in der die Handelsniederlassung geplant ist, oder ihren Beauftragten zusammen.

Der König legt Organisation und Regeln hinsichtlich der Arbeitsweise, Vergütung der Mitglieder und Unvereinbarkeitsregeln fest.

§ 2. Ein Widerspruch kann eingelegt werden:

1. vom Antragsteller,
2. vom Nationalen Sozialwirtschaftlichen Vertriebsausschuss,
3. von mindestens sieben der achtzehn Mitglieder des Nationalen Sozialwirtschaftlichen Vertriebsausschusses.

§ 3. Ein Widerspruch wird binnen zwanzig Tagen nach Notifizierung des in Artikel 8 erwähnten Beschlusses oder des in Artikel 9 erwähnten Ausbleibens eines Beschlusses per Einschreibebrief beim Sekretariat des Interministeriellen Vertriebsausschusses eingelegt. Der Interministerielle Vertriebsausschuss sendet dem betreffenden Bürgermeister- und Schöffenkollegium binnen fünf Tagen nach Empfang des Widerspruchs eine Kopie davon zu.

Das Bürgermeister- und Schöffenkollegium sendet dem Interministeriellen Vertriebsausschuss binnen zehn Tagen nach Empfang der Kopie des Widerspruchs gegen den gemäß Artikel 8 § 1 erlassenen Beschluss eine Kopie der Akte zu.

[...]

§ 5. Der Interministerielle Vertriebsausschuss notifiziert dem Antragsteller, dem Nationalen Vertriebsausschuss und dem Bürgermeister- und Schöffenkollegium seinen Beschluss binnen vierzig Tagen nach Aufgabe der Einschreibesendung, die den Widerspruch enthält.

§ 6. Der Widerspruch hat aufschiebende Wirkung.

§ 7. In Ermangelung der Notifizierung des Beschlusses binnen den in § 5 vorgesehenen Fristen gilt der angefochtene Beschluss als bestätigt ».

B.3.2. Die Artikel 6 und 7 des königlichen Erlasses vom 12. April 2005 « zur Festlegung der Organisation, der Arbeitsweise, der Vergütung und der Unvereinbarkeitsregeln des Interministeriellen Vertriebsausschusses im Sinne von Artikel 11 § 1 des Gesetzes vom 13. August 2004 über die Zulassung von Handelsniederlassungen » bestimmen:

« Art. 6. Der Interministerielle Ausschuss kann nur dann gültig beraten, wenn die Mehrheit der Mitglieder anwesend ist.

Art. 7. Der Interministerielle Vertriebsausschuss entscheidet mit der Mehrheit seiner Mitglieder ».

B.3.3. Durch die Wirkung der vorerwähnten Bestimmungen, wenn der IVA nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist über die ihm unterbreitete Beschwerde entscheidet - selbst wenn das Fehlen des Beschlusses die Folge einer fehlenden Mehrheit der Mitglieder für dessen Annahme ist -, gilt der ursprüngliche Beschluss, gegen den diese Beschwerde eingereicht wird, als bestätigt.

B.4.1. Der erste Satz des fraglichen Artikels 19 Absatz 2, 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 des fraglichen Artikels 19 Absatz 2 « 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.4.2. Obwohl der Gesetzgeber, wie aus den vorerwähnten Vorarbeiten hervorgeht, sich an das Gesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung angelehnt hat, sollten mehrere Abänderungsanträge, aus denen der schließlich angenommene Artikel 19 hervorgegangen ist, dessen Anwendungsbereich präzisieren, da der Gesetzentwurf bezweckte, die koordinierten Gesetze über den Staatsrat abzuändern.

So wurde die Wortfolge « Absatz 1 » hinter der Wortfolge « Artikel 14 » eingefügt, damit sich die Bestimmung nur auf die Beschwerden im Sinne dieses Absatzes bezieht und nicht auf die Beschwerden, die gegen « das Stillschweigen der Behörde » im Sinne von Absatz 2 dieses Artikels 14 gerichtet sind (*Parl. Dok.*, Kammer, 1992-1993, Nr. 1159/3).

Es wurde auch ein Abänderungsantrag durch die Regierung eingereicht, um sich nur auf die Beschwerden zu beziehen, die in Artikel 14 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat vorgesehen sind, das heißt die Beschwerden, die in letzter Instanz gegen Akte oder Entscheidungen mit individueller Tragweite eingereicht werden (*Parl. Dok.*, Kammer, 1992-1993, Nr. 1159/4, S. 2).

Der Minister hat ferner vor dem zuständigen Senatsausschuss präzisiert, dass die somit vorgeschlagene Bestimmung einschränkend auszulegen sei in dem Sinne, dass sie nur auf die Beschlüsse anwendbar sei, gegen die eine Beschwerde gegen den Staatsrat eingelegt werden könne (*Parl. Dok.*, Senat, 1993-1994, Nr. 874/3, S. 3).

B.4.3. Der zweite Satz des fraglichen Artikels 19 Absatz 2 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.

In den Vorarbeiten zum vorerwähnten Gesetz vom 15. September 2006 heißt es diesbezüglich:

« 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 Entscheid 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; '.

Dieser Entscheid 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 potenzielle 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.5. Wie in B.3.3 angeführt wurde, wird in dem Fall, dass der IVA nicht befindet, davon ausgegangen, dass der Beschluss des Gemeindegremiums, gegen den eine Beschwerde eingereicht wird, am Ende der durch Artikel 11 § 5 des Gesetzes vom 13. August 2004 vorgeschriebenen Frist als bestätigt gilt.

Auf der Grundlage der Verbindung des vorerwähnten Artikels 11 mit den Artikeln 6 und 7 des königlichen Erlasses vom 12. April 2005 « zur Festlegung der Organisation, der Arbeitsweise, der Vergütung und der Unvereinbarkeitsregeln des Interministeriellen

Vertriebsausschusses » hat der vorlegende Richter geurteilt, dass im Fall einer Stimmengleichheit innerhalb des IVA davon auszugehen sei, dass kein Beschluss gefasst worden sei, so dass die gegen dieses Ausbleiben eines Beschlusses eingereichte Beschwerde für unzulässig zu erklären sei.

Die Bestätigung des ursprünglich durch das Gemeindegremium gefassten Beschlusses ergibt sich somit lediglich aus dem Ablauf der vorgeschriebenen Frist, um über die beim IVA eingereichte Beschwerde zu befinden, und sie stellt einen impliziten Beschluss dar, der, wie aus den in B.4.2 zitierten Vorarbeiten hervorgeht und obwohl der Gesetzgeber diesbezüglich anders hätte entscheiden können, nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 19 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat fällt.

B.6. Ein impliziter Beschluss, der eine Folge des Ablaufs der Zeit ist, ist grundsätzlich nicht Gegenstand einer Notifizierung an den Bürger. Es kann daher vernünftigerweise nicht bemängelt werden, dass ein Beschluss dieser Art nicht die Vermerke der Beschwerdemöglichkeit beim Staatsrat und der Modalitäten dieser Beschwerde enthält. Es kann ebenfalls nicht bemängelt werden, dass im implizit bestätigten ursprünglichen Beschluss nicht die besagte Beschwerde beim Staatsrat erwähnt wird. In diesem Verfahrensstadium ist der angefochtene individuelle Akt nämlich kein Akt, der in letzter Instanz vor dem Staatsrat anfechtbar ist.

Die fragliche Bestimmung dient einem legitimen Ziel, insofern sie die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Rechts auf Zugang zum Gericht miteinander vereinbaren soll. Sie verletzt nicht auf unverhältnismäßige Weise die Rechte des Betroffenen, indem ihre Anwendung nicht ab dem Anfangsstadium des Verfahrens vorgesehen ist. Wenn ein Bürger eine Beschwerde aufgrund von Artikel 11 des Gesetzes vom 13. August 2004 einreicht, darf er nicht in Unkenntnis über die Folgen sein, die durch das Gesetz mit dem etwaigen Ausbleiben eines Beschlusses des IVA verbunden sind, nämlich dass die Beschwerdefrist beim Staatsrat ab dem Ablauf der Frist von Artikel 11 § 5 des Gesetzes vom 13. August 2004 beginnt. Eine solche durch das Gesetz vorgeschriebene Folge gewährleistet dem Bürger eine ausreichende Sicherheit.

B.7. Die Vorabentscheidungsfrage ist daher verneinend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Artikel 19 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat in Verbindung mit Artikel 11 § 7 des Gesetzes vom 13. August 2004 über die Zulassung von Handelsniederlassungen verstößt nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

Erlassen in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 25. Juni 2015.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) F. Meersschant

(gez.) J. Spreutels