

Geschäftsverzeichnissnr. 7144
Entscheid Nr. 24/2020 vom 13. Februar 2020

ENTSCHEIDSAUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf Artikel 21 Absatz 2 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat, gestellt vom Staatsrat.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten F. Daoût und A. Alen, und den Richtern L. Lavrysen, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet und J. Moerman, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschaut, unter dem Vorsitz des Präsidenten F. Daoût,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren*

In seinem Entscheid Nr. 243.866 vom 1. März 2019, dessen Ausfertigung am 18. März 2019 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 21 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat gegen das in Artikel 13 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten verankerte Recht auf gerichtliches Gehör, indem er eine Sanktion vorsieht, die in keinem Verhältnis zu der vom Gesetzgeber verfolgten Zielsetzung - die Aufarbeitung des Rückstands beim Staatsrat - steht, während es keinen Rückstand beim Staatsrat mehr gibt, so wie dies ausdrücklich den Jahres- und Tätigkeitsberichten der Jahre 2012-2013, 2013-2014, 2014-2015 und 2015-2016 zu entnehmen ist? »

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1. Die Vorabentscheidungsfrage bezieht sich auf Artikel 21 Absatz 2 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat, der bestimmt:

« Hält die klagende Partei die für die Übermittlung eines Replik- oder Erläuterungsschriftsatzes vorgesehenen Fristen nicht ein, befindet die Verwaltungsstreitsachenabteilung unverzüglich nach Anhörung der Parteien, die darum ersucht haben, und stellt fest, dass das erforderliche Interesse fehlt ».

B.2. Der Gerichtshof wird zur Vereinbarkeit der in Rede stehenden Bestimmung mit Artikel 13 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention befragt, « indem [sie] eine Sanktion vorsieht, die in keinem Verhältnis zu der vom Gesetzgeber verfolgten Zielsetzung - die Aufarbeitung des Rückstands beim Staatsrat - steht, während es keinen Rückstand beim Staatsrat mehr gibt, so wie dies ausdrücklich den Jahres- und Tätigkeitsberichten der Jahre 2012-2013, 2013-2014, 2014-2015 und 2015-2016 zu entnehmen ist ».

B.3.1. Artikel 13 der Verfassung bestimmt:

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

B.3.2. Artikel 13 der Verfassung beinhaltet ein Recht auf Zugang zum zuständigen Richter. Dieses Recht wäre inhaltsleer, wenn die Anforderungen an ein faires Verfahren im Sinne von unter anderem Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht erfüllt wären.

B.3.3. Das Recht auf gerichtliches Gehör kann Zulässigkeitsbedingungen unterliegen. Diese Bedingungen dürfen den Zugang zum Richter nicht derart einschränken, dass er im Kern angetastet wird. Dies wäre bei einer Einschränkung, die nicht in einem vernünftigen Verhältnis zu einer rechtmäßigen Zielsetzung steht, der Fall.

Die Vereinbarkeit einer solchen Einschränkung mit dem Recht auf gerichtliches Gehör hängt von den besonderen Aspekten des fraglichen Verfahrens ab und wird im Lichte des Verfahrens insgesamt beurteilt (EuGHMR, 24. Februar 2009, *L'Erablière gegen Belgien*, § 36; 29. März 2011, *R.T.B.F. gegen Belgien*, § 70; 18. Oktober 2016, *Miessen gegen Belgien*, § 64; 17. Juli 2018, *Ronald Vermeulen gegen Belgien*, § 48).

B.3.4. Insbesondere haben die Regeln zu den Formvorschriften und Fristen für die Einlegung eines Rechtsbehelfs eine gute Rechtspflege und das Vermeiden der Risiken von Rechtsunsicherheit zum Ziel. Zwar stellen die Vereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens legitime Ziele dar (EuGHMR, 18. Oktober 2016, *Miessen gegen Belgien*, § 71), aber die Verfahrensregeln dürfen nicht dazu führen, dass die Rechtsuchenden aufgrund eines übertriebenen Formalismus daran gehindert werden, die verfügbaren Rechtsbehelfe geltend zu machen.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte weist daher darauf hin, dass die Anwendung der zur Einlegung eines Rechtsmittels einzuhaltenden Formvorschriften durch die innerstaatlichen Gerichte gegen das Recht auf gerichtliches Gehör verstoßen kann, insbesondere wenn eine allzu formalistische Auslegung der ordentlichen gesetzlichen Regelung durch ein Gericht *de facto* die Prüfung des vom Betroffenen eingelegten Rechtsbehelfs selbst

verhindert (EuGHMR, 24. Februar 2009, *L'Erablière A.S.B.L. gegen Belgien*, § 38; 29. März 2011, *R.T.B.F. gegen Belgien*, § 71; 18. Oktober 2016, *Miessen gegen Belgien*, § 66).

B.4. Die Regel, wonach die nicht erfolgte Übermittlung eines Replikschritsatzes innerhalb der vorgeschriebenen Frist den Staatsrat verpflichtet, grundsätzlich das Fehlen des erforderlichen Interesses festzustellen, ist durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17. Oktober 1990 in die koordinierten Gesetze eingefügt worden. Artikel 21 wurde vollständig durch Artikel 8 des Gesetzes vom 20. Januar 2014 « zur Reform der Zuständigkeit, der Verfahrensordnung und der Organisation des Staatsrates » ersetzt. Der Inhalt von Absatz 2 wurde dabei jedoch nicht abgeändert.

Diese Regel, die « strenge Folgen mit der Nichteinhaltung » dieser Frist verbindet, ist Bestandteil einer Reihe von Maßnahmen zur Verkürzung der Dauer des Verfahrens vor der Verwaltungstreitsachenabteilung des Staatsrates, um den Rückstand dieses Rechtsprechungsorgans abzubauen (*Parl. Dok.*, Senat, 1989-1990, Nr. 984-1, SS. 1-3; ebenda, Nr. 984-2, S. 2).

Diese Vermutung des fehlenden Interesses ist so zu verstehen, dass sie eine ähnliche Wirkung wie die in Artikel 21 Absatz 6 der koordinierten Gesetze vorgesehene Vermutung der Verfahrensrücknahme hat.

B.5.1. Wenn die Kanzlei des Staatsrates der « klagenden Partei » den Erwidierungsschriftsatz der « beklagten Partei » notifiziert, vermerkt sie den Text von Artikel 21 Absatz 2, so dass der Autor der Nichtigkeitsklage erneut über die Folgen der Nichteinhaltung der Frist von sechzig Tagen, in der er seinen Replikschritsatz übermitteln kann, informiert wird.

Der Inhalt dieses Schriftsatzes kann sich darauf beschränken, dass die « klagende Partei » zum Ausdruck bringt, an ihrem Interesse festzuhalten.

Wenn die vorerwähnte Frist von sechzig Tagen nicht eingehalten wird, informiert die Kanzlei des Staatsrates den Autor der Nichtigkeitsklage und die anderen Parteien darüber, dass die Verwaltungstreitsachenabteilung das Fehlen des erforderlichen Interesses auf Seiten des Autors der Nichtigkeitsklage feststellen wird, es sei denn, eine dieser Parteien ersucht um

Anhörung (Artikel 14*bis* § 1 Absatz 1 des Erlasses des Regenten vom 23. August 1948, ersetzt durch Artikel 1 eines königlichen Erlasses vom 26. Juni 2000). Falls ein solches Ersuchen vorliegt, werden alle Parteien aufgefordert, innerhalb kurzer Frist zu erscheinen, und angehört (Artikel 14*bis* § 1 Absatz 3 desselben Erlasses des Regenten, ersetzt durch Artikel 1 desselben königlichen Erlasses). Der « klagenden Partei » steht es dann frei, die Gründe darzulegen, aus denen sie ihren Replikschritsatz nach Ablauf der auferlegten Frist übermittelt hat (*Parl. Dok.*, Senat, 1989-1990, Nr. 984-1, S. 3).

B.5.2. Das Recht auf Anhörung gibt den klagenden Parteien Gelegenheit, darzulegen, warum sie die auferlegte Frist nicht eingehalten haben. Die klagenden Parteien können, indem sie das Vorliegen eines zufälligen Ereignisses oder eines Falls höherer Gewalt nachweisen, der Sanktion der Unzulässigkeit ihrer Beschwerde entgehen. Es obliegt dem Staatsrat, anhand der Darlegungen der klagenden Parteien darauf zu achten, diese Rechtfertigungsgründe nicht allzu formalistisch auszulegen.

B.6.1. Unter Zugrundelegung der vorerwähnten Elemente hat der Gerichtshof mehrmals geurteilt, dass die Einschränkung des Rechts auf Zugang zum Staatsrat infolge der fraglichen Bestimmung nicht einer vernünftigen Rechtfertigung entbehrt (siehe zum Beispiel Entscheid Nr. 112/2013 vom 31. Juli 2013).

In der nun geprüften Rechtssache wird der Gerichtshof im Wesentlichen zu der Notwendigkeit befragt, diese Rechtsprechung in Anbetracht der Entwicklung des Rückstands des Staatsrates zu revidieren.

B.6.2. Ohne auf die Frage einzugehen, ob der Gerichtshof auf der Grundlage seiner Tätigkeitsberichte in der Lage wäre, die Arbeitsbelastung des Staatsrates und die Auswirkung der fraglichen Bestimmung auf diese Arbeitsbelastung zu beurteilen, ist festzustellen, dass der Gesetzgeber mit der Annahme der fraglichen Bestimmung mehrere Ziele verfolgte. Durch die fragliche Bestimmung wurde zum Teil eine Praxis bestätigt, die der Staatsrat bereits anwandte, um die große Zahl an anhängigen Sachen zu bewältigen. Es geht jedoch aus den Vorarbeiten hervor, dass der Gesetzgeber außerdem ebenfalls das Ziel hatte, den Ablauf der verschiedenen Verfahren zu beschleunigen:

« L'intention du législateur est de remédier à la longueur voulue ou non par les parties en cause dans les recours introduits devant le Conseil d'Etat » (*Parl. Dok.*, Senat, 1989-1990, Nr. 984-1, S. 3).

Auch wenn die Anwendung der fraglichen Bestimmung für die klagende Partei nicht zu einer Prüfung der Sache führt, hat sie gleichwohl die Folge, dass dem Verfahren vor dem Staatsrat für alle betroffenen Parteien ein Ende gesetzt wird. Zudem folgt daraus, unabhängig vom Vorhandensein eines Rückstandes, dass andere anhängige Sachen schneller bearbeitet werden können.

B.6.3. Wie in B.4 erwähnt, wurde die fragliche Bestimmung überdies zwar ursprünglich im Jahr 1990 eingeführt, aber im Rahmen der Reform des Staatsrates im Jahr 2014 vollständig übernommen. Durch diese Reform beabsichtigte der Gesetzgeber insbesondere, den Rückstand, der bereits zu diesem Zeitpunkt beträchtlich verringert worden war, weiter zu senken, aber auch einem eventuellen neuen Rückstand infolge der Ausweitung der Zuständigkeiten des Staatsrats vorbeugen (*Parl. Dok.*, Senat, 2012-2013, Nr. 5-2277/1, S. 39).

B.6.4. Schließlich hat der Gerichtshof in seiner Entscheidung Nr. 40/2019 vom 28. Februar 2019 die Wortfolge « für nichtig erklären » in Artikel 2244 § 1 Absatz 3 des Zivilgesetzbuches, eingefügt 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 » für nichtig erklärt. Die Anwendung der fraglichen Bestimmung verhindert es somit nicht, dass die Nichtigkeitsklage die Verjährung der zivilrechtlichen Haftungsklage unterbricht.

B.6.5. Im Lichte dieser Ziele ist die fragliche Bestimmung vereinbar mit Artikel 13 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Die Vorabentscheidungsfrage ist verneinend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Artikel 21 Absatz 2 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat verstößt nicht gegen Artikel 13 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Erlassen in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 13. Februar 2020.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) F. Meersschaut

(gez.) F. Daoût