

Geschäftsverzeichnissnr. 7059

Entscheid Nr. 68/2020
vom 14. Mai 2020

ENTSCHEIDSAUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf Artikel 11*bis* Absatz 1 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 J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques und Y. Kherbache, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten F. Daoût,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren*

In seinem Entscheid Nr. 242.967 vom 16. November 2018, dessen Ausfertigung am 26. November 2018 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 11*bis* der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat, eingefügt durch das Gesetz vom 6. Januar 2014 über die Sechste Staatsreform in Bezug auf die in Artikel 77 der Verfassung erwähnten Angelegenheiten, gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, indem er nur den Urheber des für nichtig erklärten Akts für die Entschädigungsleistung aufkommen lässt, unter Ausschluss der Parteien, die zum Zustandekommen des Akts beigetragen haben und als Gegenparteien im Rahmen des Verfahrens auf Nichtigerklärung des betreffenden Akts im Verfahren gehalten wurden? ».

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1.1. Die Vorabentscheidungsfrage betrifft die Vereinbarkeit von Artikel 11*bis* Absatz 1 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat (nachstehend: koordinierte Gesetze über den Staatsrat) mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, insofern nur der Urheber des rechtswidrigen Verwaltungsakts zur Zahlung einer Entschädigungsleistung verurteilt werden kann, unter Ausschluss der anderen als solche benannten und von der Verwaltungstreitsachenabteilung des Staatsrates im Verfahren gehaltenen Gegenparteien, die zum Zustandekommen des Akts beigetragen haben, ohne dessen Urheber zu sein.

B.1.2. Artikel 11*bis* der koordinierten Gesetze über den Staatsrat, eingefügt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 6. Januar 2014 « über die Sechste Staatsreform in Bezug auf die in Artikel 77 der Verfassung erwähnten Angelegenheiten », bestimmt:

« Jede klagende oder beitretende Partei, die in Anwendung von Artikel 14 § 1 oder 3 eine Klage zur Erklärung der Nichtigkeit eines Akts, einer Verordnung oder einer impliziten Abweisungsentscheidung einleitet, kann die Verwaltungstreitsachenabteilung ersuchen, ihr im Wege eines Entscheids eine Entschädigung zu Lasten des erlassenden Organs unter Berücksichtigung aller Umstände öffentlichen und privaten Interesses zu gewähren, wenn dieser Partei infolge der Rechtswidrigkeit eines Akts, einer Verordnung oder einer impliziten Abweisungsentscheidung ein Nachteil entstanden ist.

Der Antrag auf Entschädigungsleistung wird spätestens sechzig Tage nach Notifizierung des Entscheids zur Feststellung der Rechtswidrigkeit eingereicht. Über den Antrag auf Entschädigungsleistung wird binnen zwölf Monaten nach Notifizierung des Entscheids zur Feststellung der Rechtswidrigkeit entschieden.

Bei Anwendung von Artikel 38 muss der Antrag auf Entschädigungsleistung spätestens sechzig Tage nach Notifizierung des Entscheids eingereicht werden, durch den das Verfahren zur Erklärung der Nichtigkeit abgeschlossen wird. Über den Antrag auf Entschädigungsleistung wird binnen zwölf Monaten nach Notifizierung des Entscheids entschieden, durch den das Verfahren zur Erklärung der Nichtigkeit abgeschlossen wird.

Die Partei, die den Antrag auf Entschädigungsleistung eingereicht hat, kann keine Haftpflichtklage mehr erheben, um Schadenersatz für denselben Nachteil zu erhalten.

Parteien, die eine Haftpflichtklage erheben oder erhoben haben, können bei der Verwaltungsstreitsachenabteilung keinen Antrag auf Entschädigungsleistung für denselben Nachteil mehr einreichen ».

In Bezug auf die Zulässigkeit

B.2.1. Nach Darlegung des Ministerrates fällt die Vorabentscheidungsfrage nicht in die Zuständigkeit des Gerichtshofes, da sich der fragliche Behandlungsunterschied aus einer Entscheidung des Verfassungsgebers ergeben würde.

B.2.2. Artikel 144 Absatz 2 der Verfassung, eingefügt am 6. Januar 2014, bestimmt:

« Das Gesetz kann jedoch gemäß den von ihm bestimmten Modalitäten den Staatsrat oder die föderalen Verwaltungsgerichtsbarkeiten ermächtigen, über die bürgerrechtlichen Auswirkungen ihrer Entscheidungen zu befinden ».

B.2.3. Insoweit die Entscheidung des Verfassungsgebers die Zuständigkeit des Gerichtshofs beschränkt, ist sie restriktiv auszulegen. Der Gerichtshof muss daher bei dem ihm unterbreiteten Behandlungsunterschied prüfen, ob dieser sich auf Gesetzesbestimmungen bezieht, die auf eine Entscheidung des Verfassungsgebers selbst zurückzuführen sind.

B.2.4. Der Verfassungsgeber hat den Gesetzgeber ermächtigt, es dem Staatsrat oder den föderalen Verwaltungsgerichtsbarkeiten « gemäß den von ihm bestimmten Modalitäten » (*Parl. Dok.*, Senat, 2012-2013, Nr. 5-2242/1, S. 1; *Parl. Dok.*, Kammer, 2013-2014,

DOC 53-3211/002, S. 3) zu erlauben, in Abweichung von Artikel 144 Absatz 1 der Verfassung selbst über die bürgerrechtlichen Auswirkungen ihrer Entscheidungen zu befinden.

In den Vorarbeiten bezüglich der Revision von Artikel 144 der Verfassung heißt es:

« La circonstance que cette proposition de loi soit déposée concomitamment à la proposition de révision de l'article constitutionnel dont elle tend à assurer l'application ne signifie évidemment pas que le législateur ne puisse fixer d'autres modalités que celles prévues par cette disposition » (*Parl. Dok.*, Senat, 2012-2013, Nr. 5-2242/1, S. 2; *Parl. Dok.*, Senat, 2013-2014, Nr. 5-2232/5, S. 94).

Der Gesetzgeber, der von dieser Ermächtigung des Verfassungsgebers Gebrauch macht, ist nicht von der Pflicht entbunden, auch die anderen Verfassungsbestimmungen, einschließlich des Grundsatzes der Gleichheit und Nichtdiskriminierung, zu beachten.

B.2.5. Artikel 144 Absatz 2 der Verfassung bestimmt nicht die Behörde, die als Urheber des rechtswidrigen Akts anzusehen ist.

Der dem Gerichtshof unterbreitete Behandlungsunterschied beruht auf der fraglichen Bestimmung, die vorsieht, dass die Entschädigungsleistung dem « erlassenden Organ » auferlegt wird.

Daraus folgt, dass der Gerichtshof weder zu einer Verfassungsbestimmung noch zu den Entscheidungen des Verfassungsgebers, die in der fraglichen Bestimmung zum Ausdruck kommen sollen, befragt wird, sodass der Gerichtshof befugt ist, die Vorabentscheidungsfrage zu beantworten.

Die Einrede wird abgewiesen.

Zur Hauptsache

B.3. Mit der Vorabentscheidungsfrage wird der Gerichtshof gebeten zu prüfen, ob der Behandlungsunterschied zwischen einerseits der Gegenpartei, die den rechtswidrigen Verwaltungsakt erlassen hat und die die einzige ist, die zur Zahlung einer

Entschädigungsleistung verurteilt werden kann, und andererseits der Gegenpartei, die als solche benannt und vom Staatsrat im Verfahren gehalten wurde und die den rechtswidrigen Verwaltungsakt nicht erlassen hat und die deshalb nicht zur Zahlung einer Entschädigungsleistung verurteilt werden kann, mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung vereinbar ist.

B.4. Der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung schließt nicht aus, dass ein Behandlungsunterschied zwischen Kategorien von Personen eingeführt wird, soweit dieser Unterschied auf einem objektiven Kriterium beruht und in angemessener Weise gerechtfertigt ist.

Das Vorliegen einer solchen Rechtfertigung ist im Hinblick auf Zweck und Folgen der beanstandeten Maßnahme sowie auf die Art der einschlägigen Grundsätze zu beurteilen; es wird gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verstoßen, wenn feststeht, dass die eingesetzten Mittel in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen.

B.5.1. Indem der Gesetzgeber der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates die Befugnis verliehen hat, eine Entschädigungsleistung zu gewähren, wollte er vermeiden, dass die vor diesem Rechtsprechungsorgan obsiegende klagende Partei ein neues Verfahren vor dem Zivilrichter einleiten muss, um eine Wiedergutmachung des Nachteils, der ihr aufgrund der Rechtswidrigkeit des angefochtenen Verwaltungsakts entstanden ist, zu erreichen.

Aus den Vorarbeiten zu der fraglichen Bestimmung geht nämlich hervor:

« Actuellement, la partie qui obtient gain de cause devant le Conseil d'État mais dont le préjudice n'est pas entièrement réparé par l'annulation de l'acte est contrainte d'introduire une nouvelle action devant les juridictions civiles. Cela impose à un nouveau juge de réexaminer l'ensemble du dossier, ce qui entraîne de nouveaux frais de justice et de nouveaux délais de procédure.

Conformément à l'Accord institutionnel du 11 octobre 2011 sur la Sixième Réforme de l'État, la loi permet au Conseil d'État d'accorder une indemnité réparatrice à la partie requérante ou à une partie intervenante, si elle en fait la demande. La possibilité de formuler cette demande n'est toutefois ouverte à la partie intervenante que si elle vient en appui de la partie requérante et poursuit l'annulation de l'acte, la demande d'indemnité réparatrice constituant un accessoire du recours en annulation. Dans les autres hypothèses, le droit commun de la responsabilité civile reste seul d'application.

Cette compétence nouvelle du Conseil d'État permettra d'éviter à la partie qui a fait constater une illégalité par le Conseil d'État de devoir saisir ensuite une juridiction civile pour obtenir un dédommagement du préjudice qu'elle aurait subi du fait de cet acte. [...] » (*Parl. Dok.*, Senat, 2012-2013, Nr. 5-2233/1, S. 6).

Indem sie es der klagenden Partei ermöglicht haben, eine Entschädigungsleistung für den aufgrund der festgestellten Rechtswidrigkeit entstandenen Nachteil vor dem Staatsrat zu erhalten, haben sowohl der Verfassungsgeber als auch der Gesetzgeber ein legitimes Ziel der Verfahrensökonomie wie etwa der Verringerung der Verfahrenskosten verfolgt, was sämtlichen Verfahrensparteien, einschließlich des Urhebers des rechtswidrigen Akts, zugutekommt (*Parl. Dok.*, Senat, 2012-2013, Nr. 5-2242/1, S. 1; *Parl. Dok.*, Senat, 2013-2014, Nr. 5-2232/5, S. 94).

B.5.2. Es geht jedoch nicht aus den Vorarbeiten hervor, dass es der Gesetzgeber bei der Verfolgung dieses Ziels der Verfahrensökonomie ebenfalls hätte vermeiden wollte, dass andere Parteien als die klagende Partei, wie zum Beispiel die intervenierende Partei, die die Rechtmäßigkeit des Akts vertreten hat, oder die Gegenpartei, später ein Verfahren vor dem Zivilrichter einleiten müssen, um eine Entschädigung eines Nachteils zu erhalten, der ihnen entstanden ist.

Aus den Vorarbeiten geht nämlich hervor:

« La possibilité de formuler cette demande n'est toutefois ouverte à la partie intervenante que si elle vient en appui de la partie requérante et poursuit l'annulation de l'acte, la demande d'indemnité réparatrice constituant un accessoire du recours en annulation. Dans les autres hypothèses, le droit commun de la responsabilité civile reste seul d'application » (*Parl. Dok.*, Senat, 2012-2013, Nr. 5-2233/1, S. 6);

« [...] la disposition proposée vise à éviter que la partie qui poursuit l'annulation d'un acte illégal ne doive ensuite s'adresser aux cours et tribunaux pour obtenir réparation du préjudice que cet acte lui a causé. En ce sens, la demande d'indemnité réparatrice constitue un accessoire de sa demande. Cet objectif touchant à l'économie de la procédure ne peut s'appliquer qu'à la seule partie qui a mu l'action ou à la partie qui s'y engage. Le bénéficiaire d'une autorisation se trouve en fait dans une situation distincte parce que son intervention dans la cause sert à attaquer la validité de l'acte. S'il s'avère que l'autorité lui a causé un préjudice en posant un acte illégal, une éventuelle indemnité réparatrice ne constitue pas un accessoire dans son chef et nécessite de ce fait d'engager une action distincte. En réalité, il n'est nullement privé du droit de former une telle action, étant donné que, comme aujourd'hui, il peut disposer de la faculté d'obtenir des dommages et intérêts devant les cours et tribunaux dans le cadre d'une procédure au civil » (*Parl. Dok.*, Senat, 2013-2014, Nr. 5-2232/5, S. 359).

B.5.3. Bezüglich der speziellen Situation der Gegenpartei hat die Generalversammlung der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrats in ihrem Gutachten zum Vorentwurf des Gesetzes vom 6. Januar 2014 angemerkt:

« 3.2. En retenant l'illégalité de l'acte comme fait générateur du dommage, la nouvelle disposition fait perdre, dans le contentieux porté devant le Conseil d'État, toute portée utile à la controverse sur l'unité ou la dualité des notions de faute et d'excès de pouvoir, qui a traversé la jurisprudence et la doctrine pendant une quarantaine d'années. La sécurité juridique y gagne. L'autorité sera en principe tenue de réparer le préjudice en l'absence de toute faute et donc lorsque l'illégalité provient de circonstances qui lui sont étrangères.

Lorsque l'illégalité constatée par le Conseil d'État provient d'une faute ou erreur commise par le bénéficiaire de l'acte (renseignements erronés transmis à l'autorité administrative, par exemple), la circonstance que l'autorité a agi de bonne foi, en faisant preuve de la prudence requise, mais a été abusée par des informations erronées, s'apparente à l'hypothèse de la responsabilité sans faute. Il appartiendra au Conseil d'État d'apprécier au cas par cas si un lien de causalité peut être établi entre l'acte illégal et le préjudice, autrement dit si celui-ci est bien directement imputable à l'acte illégal, quitte à ce que l'administration se retourne, devant les cours et tribunaux, contre le bénéficiaire de l'acte qui l'a induite en erreur » (*Parl. Dok.*, Senat, 2012-2013, Nr. 5-2233/2, SS. 6-7).

B.5.4. Diese objektive Haftung des Urhebers des rechtswidrigen Akts führt dazu, dass nicht zu prüfen ist, ob ein Verschulden im Sinne der Artikel 1382 und 1383 des Zivilgesetzbuches vorliegt.

B.6.1. In Anbetracht des in B.5.1 und B.5.2 erwähnten Ziels der Verfahrensökonomie ist es sachdienlich, eine Regelung der objektiven Haftung allein zulasten des Urhebers des rechtswidrigen Akts einzuführen. Der Umstand, dass die klagende Partei kein Verschulden des Urhebers des rechtswidrigen Akts nachweisen muss und dass der Schuldner der Entschädigungsleistung leicht zu identifizieren ist, erleichtert die Verhandlung vor dem Staatsrat und erhöht somit das Interesse der klagenden Partei, sich eher für dieses Verfahren als für eine Zivilklage auf der Grundlage der Artikel 1382 und 1383 des Zivilgesetzbuches zu entscheiden.

B.6.2. Mit seiner Entscheidung Nr. 70/2019 vom 23. Mai 2019 hat der Gerichtshof geurteilt, dass der Umstand, dass die Gegenpartei folglich nicht geltend machen kann, dass sie bei der Rechtswidrigkeit kein Verschulden trifft, mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung vereinbar ist:

« B.13. Der Umstand, dass die Gegenpartei im Rahmen der Entschädigungsleistung nicht zweckdienlich geltend machen kann, dass bei der festgestellten Rechtswidrigkeit kein Verschulden vorliegt, ist eine Folge der Entscheidung des Gesetzgebers, nicht das Verschulden, sondern die Rechtswidrigkeit als Ursache des entschädigungsfähigen Schadens zu berücksichtigen. Diese Entscheidung entspricht der Logik des auf einer objektiven Haftung beruhenden Systems.

Der Nachteil, der sich daraus für die Gegenpartei ergibt, wird durch den Umstand ausgeglichen, dass der Staatsrat im Gegensatz zum Zivilrichter die Entschädigungsleistung ‘ unter Berücksichtigung aller Umstände öffentlichen und privaten Interesses ’ festlegt. Solche Umstände können dazu führen, dass ein geringerer Betrag als die vollständige Entschädigung gewährt wird (Staatsrat, 8. Dezember 2016, Nr. 236.697). Der Staatsrat kann unter anderem den Umstand berücksichtigen, dass die Gegenpartei ‘ nicht über die Möglichkeit verfügt, den Verfahrensweg zu wählen, den sie für am günstigsten hält, da sie an die Wahl gebunden ist, die die Partei getroffen hat, die die Entschädigung beantragt ’ (*Parl. Dok.*, Senat, 2012-2013, Nr. 5-2233/1, S. 7) ».

B.7. Der Umstand, dass nur die Gegenpartei, die den rechtswidrigen Akt erlassen hat, vom Staatsrat zur Zahlung einer Entschädigungsleistung verurteilt werden kann, hat für sie keine unverhältnismäßigen Folgen, da diese Behörde die Möglichkeit hat, vor dem Zivilrichter eine Haftpflichtklage gegen die Behörde, die bei dessen Zustandekommen ganz oder teilweise zur Rechtswidrigkeit des Akts beigetragen hat, zu erheben.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Artikel 11*bis* der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat 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 14. Mai 2020.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) F. Daoût