

Geschäftsverzeichnissnr. 1375
Urteil Nr. 94/99 vom 15. Juli 1999

URTEIL

In Sachen: Präjudizielle Fragen in bezug auf Artikel 21 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat, gestellt vom Staatsrat.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden L. De Grève und M. Melchior, und den Richtern P. Martens, J. Delruelle, E. Cerexhe, H. Coremans und A. Arts, unter Assistenz des Kanzlers L. Potoms, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden L. De Grève,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. *Gegenstand der präjudiziellen Fragen*

In seinem Urteil Nr. 74.711 vom 29. Juni 1998 in Sachen H. Monstrey gegen das Landesinstitut für Kranken- und Invalidenversicherung (LIKIV), dessen Ausfertigung am 15. Juli 1998 in der Kanzlei des Schiedshofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende präjudizielle Fragen gestellt:

« Verstoßt Artikel 21 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, indem diese Bestimmung gleichermaßen in dem Fall gilt, wo die klagende Partei im Rahmen des objektiven Streitverfahrens beim Staatsrat Nichtigkeitsklage gegen eine Verwaltungsentscheidung erhebt, wie in dem Fall, wo im Rahmen des subjektiven Streitverfahrens die klagende Partei beim Staatsrat Kassationsklage gegen eine von einer Verwaltungsgerichtsbarkeit ausgehende richterliche Entscheidung erhebt?

Verstoßt Artikel 21 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, einzeln oder in Verbindung mit den Artikeln 144 und 145 der Verfassung und den Artikeln 6 und 14 EMRK, indem diese Bestimmung vorsieht, daß die klagende Partei, die beim Staatsrat Kassationsklage gegen eine Entscheidung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit über politische subjektive Rechte erhebt, im Falle der verspäteten Einreichung eines Gegenerwiderungsschriftsatzes von Rechts wegen ihr Interesse am Verfahren verliert, wohingegen laut Artikel 1094 des Gerichtsgesetzbuches die klagende Partei, die beim Kassationshof Kassationsklage gegen eine Entscheidung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit über politische subjektive Rechte erhebt, bei verspäteter Nutzung der Möglichkeit, einen Gegenerwiderungsschriftsatz einzureichen, nicht mit dem Verfall der Kassationsklage bestraft wird?

Verstoßt Artikel 21 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, einzeln oder in Verbindung mit den Artikeln 144 und 145 der Verfassung und den Artikeln 6 und 14 EMRK, indem diese Bestimmung vorsieht, daß die klagende Partei, die beim Staatsrat Kassationsklage gegen eine Entscheidung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit über subjektive Rechte erhebt, im Falle der verspäteten Einreichung eines Gegenerwiderungsschriftsatzes von Rechts wegen ihr Interesse am Verfahren verliert, wohingegen die verspätete Einreichung eines Erwiderungsschriftsatzes durch die beklagte Partei nicht mit einer ähnlichen Sanktion bestraft wird?

Verstoßt Artikel 21 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, einzeln oder in Verbindung mit den Artikeln 144 und 145 der Verfassung und den Artikeln 6 und 14 EMRK, indem der Zugang zum Richter und das Recht der Verteidigung im Rahmen einer Kassationsklage beim Staatsrat gegen eine Entscheidung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit dadurch nicht gewährleistet wird, während diese Beeinträchtigung im Bereich des Rechts auf Zugang zu einem Richter und des Rechts der Verteidigung nicht im Rahmen einer verwaltungsrechtlichen Kassationsklage beim Kassationshof gilt? »

II. *Sachverhalt und vorhergehendes Verfahren*

H. Monstrey hat beim Staatsrat Klage gegen eine Entscheidung der Berufungskommission beim Dienst für medizinische Kontrolle des Landesinstituts für Kranken- und Invalidenversicherung eingereicht.

Der Auditor beim verweisenden Rechtsprechungsorgan bemerkt in seinem Bericht, den er in Anwendung von Artikel 14*bis* § 1 des Erlasses des Regenten vom 23. August 1948 zur Regelung des Verfahrens vor der Verwaltungsabteilung des Staatsrats erstellte, der Gegenerwiderungsschriftsatz der klagenden Partei sei nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist von sechzig Tagen eingereicht worden und die Klage müsse deshalb aufgrund von Artikel 21 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat in Ermangelung des erforderlichen Interesses der klagenden Partei für unzulässig erklärt werden.

Vor dem Staatsrat führt die klagende Partei jedoch an, Artikel 21 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat verstoße gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung. Sie vertritt den Standpunkt, die Rechtsprechung des Hofes in bezug auf die fragliche Bestimmung, insbesondere sein Urteil Nr. 27/97 vom 6. Mai 1997, beziehe sich nur auf das objektive Streitverfahren vor dem Staatsrat und nicht - wie in diesem Fall - auf die Streitfälle, in denen der Staatsrat als Kassationsrichter in bezug auf Entscheidungen von Verwaltungsgerichtsbarkeiten auftrete.

Unter Berücksichtigung von Artikel 26 § 1 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof stellt der Staatsrat dem Hof die vier vorstehend angeführten präjudiziellen Fragen, so wie sie von der klagenden Partei angeregt wurden.

III. Verfahren vor dem Hof

Durch Anordnung vom 15. Juli 1998 hat der amtierende Vorsitzende gemäß den Artikeln 58 und 59 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof die Richter der Besetzung bestimmt.

Die referierenden Richter haben Artikel 71 bzw. 72 des organisierenden Gesetzes im vorliegenden Fall nicht für anwendbar erachtet.

Die Verweisungsentscheidung wurde gemäß Artikel 77 des organisierenden Gesetzes mit am 18. August 1998 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Die durch Artikel 74 des organisierenden Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte im *Belgischen Staatsblatt* vom 15. September 1998.

Schriftsätze wurden eingereicht von

- dem Ministerrat, Wetstraat 16, 1000 Brüssel, mit am 14. September 1998 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief,

- H. Monstrey, Carnotstraat 125, 2060 Antwerpen, mit am 2. Oktober 1998 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief.

Diese Schriftsätze wurden gemäß Artikel 89 des organisierenden Gesetzes mit am 20. Oktober 1998 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Erwiderungsschriftsätze wurden eingereicht von

- dem Ministerrat, mit am 12. November 1998 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief,

- H. Monstrey, mit am 19. November 1998 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief.

Durch Anordnung vom 16. Dezember 1998 hat der Hof die für die Urteilsfällung vorgesehene Frist bis zum 15. Juli 1999 verlängert.

Durch Anordnung vom 31. März 1999 hat der Hof die Rechtssache für verhandlungsreif erklärt und den Sitzungstermin auf den 5. Mai 1999 anberaumt.

Diese Anordnung wurde den Parteien und deren Rechtsanwälten mit am 1. April 1999 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 5. Mai 1999

- erschienen
- . RA D. D'Hooghe, in Brüssel zugelassen, für H. Monstrey,
- . RA E. Brewaeys, in Brüssel zugelassen, für den Ministerrat,
- haben die referierenden Richter A. Arts und J. Delruelle Bericht erstattet,
- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,
- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Das Verfahren wurde gemäß den Artikeln 62 ff. des organisierenden Gesetzes, die sich auf den Sprachengebrauch vor dem Hof beziehen, geführt.

IV. *In rechtlicher Beziehung*

- A -

Allgemeiner Standpunkt von H. Monstrey

A.1.1. H. Monstrey, klagende Partei vor dem Staatsrat, behauptet zunächst, Artikel 21 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat verstoße gegen die Artikel 6, 13 und 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention, die im Rahmen der präjudiziellen Fragen in Verbindung mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung zu lesen seien.

Daß Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention auf die vorliegende Rechtssache anwendbar sei, ergebe sich nach Darstellung von H. Monstrey bereits aus dem Urteil Nr. 67.605 vom 29. Juli 1997 (De Saedeleer g/ LIKIV), in dem der Staatsrat angenommen habe, daß das Berufungsverfahren gegen eine Entscheidung der medizinischen Kontrollkommission des Landesinstituts für Kranken- und Invalidenversicherung sich auf zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen beziehe.

Die klagende Partei vor dem Staatsrat verweist auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (unter anderem die Urteile Golder vom 21. Januar 1975 und Airey vom 9. Oktober 1979) und leitet daraus ab, die im vorliegenden Fall zur Debatte stehende Bestimmung verstoße gegen das durch Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleistete Recht auf Zugang zum Richter: « Daß das Zugangsrecht, das ordnungsgemäß in Anspruch genommen wurde, verfällt, weil eine Verfahrenspartei ihr Recht auf Gegenerwidmung nicht rechtzeitig in Anspruch genommen hat, steht offensichtlich in keinem vernünftigen Verhältnis zum Zweck, mit dem die Verfahrensfristen normalerweise vorgeschrieben werden, nämlich eine gut funktionierende Rechtsprechung zu gewährleisten. Dies gilt um so mehr, wenn, wie im vorliegenden Fall, der Kläger tatsächlich einen Gegenerwidmungsschriftsatz eingereicht hat, jedoch 1 Tag nach dem Verstreichen der Frist ».

H. Monstrey behauptet sodann, die fragliche Bestimmung verstoße somit ebenfalls gegen das Recht auf Verteidigung.

Nach seiner Ansicht verstoße die Tatsache, daß man die Garantien von Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention aufhebe, im übrigen gegen Artikel 14 dieser Konvention, da die Maßnahme nicht auf ähnliche Berufungen vor dem Kassationshof anwendbar sei.

Nach Ansicht von H. Monstrey habe die in Artikel 21 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat vorgesehene Sanktion nichts zu tun mit dem erforderlichen Interesse einer klagenden Partei vor dem Staatsrat, sondern entspreche einer « nahezu unwiderlegbaren Vermutung des Verzichts auf ein Recht ».

A.1.2. Die klagende Partei vor dem Staatsrat führt sodann an, die fragliche Bestimmung verstoße gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit den Artikeln 144 und 145 der Verfassung sowie mit den Artikeln 6 und 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

H. Monstrey bemerkt, die vorherigen Urteile des Hofes in bezug auf Artikel 21 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat (die Urteile Nrn. 32/95 vom 4. April 1995, 67/95 vom 28. September 1995 und 27/97 vom 6. Mai 1997) hätten sich auf Fälle bezogen, in denen der Staatsrat im Rahmen einer objektiven Nichtigkeitsklage geurteilt habe.

Nach seiner Ansicht sei diese Rechtsprechung nicht sachdienlich, um die Vereinbarkeit der fraglichen Bestimmung mit dem Grundsatz der Gleichheit im Rahmen einer verwaltungsrechtlichen Kassationsklage zu beurteilen.

Allgemeiner Standpunkt des Ministerrates

A.2.1. Für den Ministerrat seien die Sachen eigentlich sehr einfach: « Falls es irgendeine Einschränkung des Rechtes auf Zugang zur Gerichtsbarkeit gibt (oder genauer gesagt: des Rechtes auf Fortsetzung eines Verfahrens), so ist diese Einschränkung ausschließlich der ursprünglichen klagenden Partei zuzuschreiben. Sie hat ihren Schriftsatz nämlich zu spät eingereicht, obwohl sie die zwingend vorgeschriebenen Fristen kennen mußte [...] ».

A.2.2. Der Ministerrat verweist weiterhin auf die Urteile des Hofes Nrn. 69/93 vom 29. September 1993 (B.7.2) und 82/93 vom 1. Dezember 1993 (B.9.2), in denen die privatrechtliche Sanktion gegenüber der nicht erscheinenden Partei vom Hof als gerechtfertigt angesehen werde.

Zwar handele es sich in diesem Fall nicht um eine nicht erscheinende Partei, jedoch um eine Partei, « die sich selbst infolge einer falschen Anwendung der vorgeschriebenen Fristen um die Möglichkeit gebracht hat, im Laufe des Verfahrens noch angehört oder zumindest gelesen zu werden ».

Der Ministerrat verweist erneut auf die genannten Urteile, was die Unterscheidung in bezug auf das Verfahren selbst betrifft: « Es ist eine grundsätzliche Entscheidung, die der belgische Gesetzgeber getroffen hat und treffen konnte, die vor dem Staatsrat anhängigen Verfahren einer besonderen Behandlung zu unterwerfen im Vergleich zu den Verfahren vor den 'ordentlichen' Höfen und Gerichten » (vgl. Urteil Nr. 69/93 vom 29. September 1993 (B.3.2) und Urteil Nr. 82/93 vom 1. Dezember 1993 (B.5.2)).

In bezug auf die erste präjudizielle Frage

A.3.1. Nach Darstellung von H. Monstrey würden unvergleichbare Situationen, nämlich Nichtigkeitsklagen im Rahmen von objektiven Streitverfahren einerseits und Kassationsklagen im Rahmen von subjektiven Streitverfahren andererseits, ohne objektive und vernünftige Rechtfertigung auf die gleiche Weise behandelt.

A.3.2. Gemäß dem Ministerrat scheine die klagende Partei vor dem Staatsrat davon auszugehen, der Gesetzgeber habe zu Unrecht die gleichen Regeln auf die objektive Klage und auf das subjektive Streitverfahren vor dem Staatsrat anwendbar gemacht.

Der Ministerrat merkt an, die Art des Verfahrens hänge von der Art der angerufenen Gerichtsbarkeit und nicht von der Art der Klage vor dieser Gerichtsbarkeit ab: « Der Gleichheitsgrundsatz wird nicht verletzt durch die einfache Tatsache, daß der Gesetzgeber zwei unterschiedliche Verfahren vor der gleichen Gerichtsbarkeit den gleichen Verfahrensregeln unterwirft ». Auch die Verfassung mache diesbezüglich keinen Unterschied in bezug auf den Staatsrat, je nachdem, ob dieser über ein objektives Streitverfahren oder über ein subjektives Streitverfahren befinde.

Der Ministerrat hebt noch hervor, daß es in der Praxis sehr wenig inhaltliche Unterschiede gebe in der Art, wie der Staatsrat die Fakten in dem einen und dem anderen Streitverfahren beurteile und prüfe.

A.3.3. Die klagende Partei vor dem Staatsrat ist mit dem Ministerrat darüber einig, die einfache Tatsache, daß der Gesetzgeber zwei unterschiedliche Verfahren vor der gleichen Gerichtsbarkeit den gleichen Verfahrensregeln unterwerfe, müsse nicht notwendigerweise zu einem Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz führen. Nach Meinung von H. Monstrey « hat dies jedoch nicht zur Folge, daß die Verfahren, wenn sie

grundsätzlich verschieden sind, auch wenn sie bei der gleichen Gerichtsbarkeit anhängig gemacht werden, nicht auf eine unterschiedliche Weise zu behandeln sind ».

Die klagende Partei vor dem Staatsrat stellt fest, daß der Ministerrat praktisch nicht auf die von ihr angeführte Unterscheidung zwischen der objektiven und der subjektiven Klage sowie zwischen der Nichtigkeits- und der Kassationsklage vor dem Staatsrat eingehe. Dies erstaune gemäß H. Monstrey um so mehr, als der Hof in seinen Urteil Nr. 27/97 vom 6. Mai 1997 (B.8) geurteilt habe, daß die objektive Nichtigkeitsklage nicht vergleichbar sei mit Streitverfahren vor den Zivilgerichten, gerade weil die Rechte, um die es in dem Verfahren gehe, unterschiedlicher Art seien.

In bezug auf die zweite präjudizielle Frage

A.4.1. H. Monstrey vertritt den Standpunkt, daß Situationen, die in diesem Fall vergleichbar seien, nämlich Kassationsklagen gegen Entscheidungen von Verwaltungsgerichtsbarkeiten einerseits vor dem Staatsrat und andererseits vor dem Kassationshof, ohne irgendeine objektive und vernünftige Rechtfertigung unterschiedlich behandelt würden. Die klagende Partei vor dem Staatsrat ist der Meinung, der Unterschied in der bei verspätetem Einreichen eines Gegenerwiderungsschriftsatzes angewandten Sanktion sei im Lichte des angestrebten Ziels offensichtlich nicht verhältnismäßig und im Widerspruch zum Gleichheitsgrundsatz.

A.4.2. Der Ministerrat merkt an, daß das Einreichen eines Gegenerwiderungsschriftsatzes durch die klagende Partei eine außergewöhnliche Möglichkeit in dem Verfahren vor dem Kassationshof sei. Es gälten deutlich andere Regeln, die nicht vergleichbar seien.

Nach Ansicht des Ministerrates verliere die vor dem Staatsrat klagende Partei aus den Augen, daß vor dem Kassationshof wieder strengere Formalitäten in bezug auf die Zulässigkeit gelten würden.

Auch aus der unterschiedlichen Geltung der Urteile der genannten Gerichtsbarkeiten könne gemäß dem Ministerrat geschlußfolgert werden, daß jeder Vergleich zwischen den Verfahren vor diesen Gerichtsbarkeiten hinke.

Überdies, so merkt der Ministerrat noch an, beurteile der Staatsrat im gewissen Sinne auch die faktischen Elemente der Rechtssache.

A.4.3. Nach Meinung von H. Monstrey beziehe sich die Frage nicht auf die unterschiedlichen Erfordernisse der beiden Verfahren, sondern auf die Sanktion, die mit der Nichteinhaltung der Frist für das Einreichen eines Gegenerwiderungsschriftsatzes verbunden sei. Diese Sanktion bestehe in einer nahezu unwiderlegbaren Vermutung des Verzichts auf ein Recht, was der Hof im übrigen in seinem Urteil Nr. 88/98 vom 15. Juli 1998 bestätigt habe.

Daß es Unterschiede gebe zwischen dem « ordentlichen Kassationsverfahren » und dem « verwaltungsrechtlichen Kassationsverfahren », spiele hier nach Ansicht der vor dem Staatsrat klagenden Partei keine Rolle. Was die subjektiven politischen Rechte betreffe, um die es gehe, sei die Situation jedoch vergleichbar, und gerade in bezug auf diese Rechte gelte die in Artikel 21 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat vorgesehene Sanktion, die in Artikel 1094 des Gerichtsgesetzbuches nicht vorkomme.

Der Unterschied in der Beurteilung der Fakten durch den Staatsrat habe nach Einschätzung von H. Monstrey nicht die Tragweite, die der Ministerrat ihm zuzuschreiben schein. Der Kassationshof könne prüfen, ob die Fakten, die aus den Aktenstücken ersichtlich seien, zu dieser oder jener Schlußfolgerung führen können. Der vom Ministerrat angeführte Unterschied sei nach Darstellung von H. Monstrey im übrigen nicht sachdienlich.

In bezug auf die dritte präjudizielle Frage

A.5.1. H. Monstrey führt an, daß die klagende Partei im Rahmen einer Kassationsklage gegen eine von einer Verwaltungsgerichtsbarkeit ausgehende Entscheidung beim Staatsrat diskriminiert werde, da die einfache Tatsache, daß die klagende Partei einen Gegenerwiderungsschriftsatz nicht rechtzeitig eingereicht habe, zur Abweisung der Klage führe, während die Überschreitung dieser Frist durch die beklagte Partei nicht dazu führe, daß der Klage stattgegeben werde, sondern lediglich dazu, daß der Gegenerwiderungsschriftsatz aus der Verhandlung ausgeschlossen werde.

A.5.2. Nach Darlegung des Ministerrates sei der Behandlungsunterschied zwischen der klagenden und der beklagten Partei vor dem Staatsrat bereits in den Urteilen des Hofes Nrn. 27/97 vom 6. Mai 1997 und 32/95 vom 4. April 1995 aufgegriffen worden. Der Ministerrat entnehme daraus, daß die objektiv unterschiedlichen Verpflichtungen der klagenden und der beklagten Partei es auf vernünftige Weise rechtfertigten, wenn bei der Nichteinhaltung ihrer jeweiligen Verpflichtungen unterschiedliche Maßnahmen ergriffen würden. Aus dem Urteil Nr. 49/97 vom 14. Juli 1997 leite der Ministerrat ferner ab, daß der Grundsatz der « Waffengleichheit » zwischen den Parteien nicht einem Behandlungsunterschied im Wege stünde.

Der Ministerrat verweist auch auf einen Unterschied zwischen dem Verfahren auf Nichtigerklärung und der verwaltungsrechtlichen Kassationsklage vor dem Staatsrat; nicht die Verwaltungsgerichtsbarkeit, die die angefochtene Entscheidung getroffen habe, sondern die Behörde, der diese Gerichtsbarkeit unterstehe, sei die Gegenpartei vor dem Staatsrat.

A.5.3. Die klagende Partei vor dem Staatsrat wiederholt, daß die Rechtsprechung des Hofes, auf die der Ministerrat verweise, sich auf ein objektives Streitverfahren beziehe, jedoch nicht auf das verwaltungsrechtliche Kassationsverfahren, in dem der Staatsrat über eine Streitsache in bezug auf subjektive politische Rechte urteilen müsse.

Nach Einschätzung von H. Monstrey werde der Standpunkt des Ministerrates nicht durch die Feststellung untermauert, daß die beklagte Partei im Rahmen der verwaltungsrechtlichen Kassationsklage beim Staatsrat nicht die verwaltungsrechtliche Gerichtsbarkeit sei, sondern die Behörde, der die Gerichtsbarkeit unterstehe. Im Gegenteil, die Behörde müsse als gewöhnliche Gegenpartei betrachtet werden, und dies sicherlich, wenn es sich um Streitsachen in bezug auf subjektive Rechte handele.

In bezug auf die vierte präjudizielle Frage

A.6.1. Die klagende Partei vor dem Staatsrat bemerkt noch einen Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, in Verbindung mit den Artikeln 144 und 145 der Verfassung sowie mit den Artikeln 6 und 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention, insofern der Zugang zum Richter und das Recht auf Verteidigung im Rahmen der Kassationsklage beim Staatsrat gegen eine verwaltungsgerichtliche Entscheidung in bezug auf subjektive Rechte nicht gewährleistet sei, während diese Garantien im Rahmen einer Klage vor dem Kassationshof sehr wohl vorhanden seien.

A.6.2. Auch in bezug auf diese Frage könne nach Meinung des Ministerrates auf die Urteile des Hofes Nrn. 27/97 vom 6. Mai 1997 und 32/95 vom 4. April 1995 verwiesen werden, in denen der Standpunkt vertreten worden sei, die angeführte Regelung verstoße weder gegen die Rechte auf Verteidigung noch gegen das Recht auf Zugang zum Richter.

Der Ministerrat merkt im übrigen an, es gebe keinen Grundsatz des doppelten Rechtszugs und ebensowenig irgendeinen Grundsatz, wonach die in letzter Instanz getroffenen gerichtlichen Entscheidungen Gegenstand einer Kassationsklage sein müßten.

Nach Meinung des Ministerrates wolle die klagende Partei vor dem Staatsrat aus dem vorgenannten Urteil Nr. 27/97 mehr herausholen, als es enthalte. Die Begründung des Hofes, in der auf eine Unterscheidung zwischen dem subjektiven Streitverfahren vor den ordentlichen Gerichten und dem objektiven Streitverfahren vor dem Staatsrat hingewiesen werde, habe sich auf die konkreten Aspekte der präjudiziellen Frage bezogen, die tatsächlich im Rahmen eines objektiven Streitverfahrens vor dem Staatsrat gestellt worden sei, doch dies bedeute nach Meinung des Ministerrates nicht, daß die üblichen Verfahrensregeln anwendbar sein müßten, wenn vor dem Staatsrat subjektive Rechte zur Debatte stünden.

A.6.3. Nach Ansicht von H. Monstrey sei die Verweisung auf die vorgenannte Rechtsprechung des Hofes nicht sachdienlich. Es gehe genau um die Frage, ob die üblichen Verfahrensregeln Anwendung finden müßten, wenn vor dem Staatsrat subjektive Rechte zur Debatte stünden.

Auch gehe es nach Meinung der vor dem Staatsrat klagenden Partei hier nicht um die Feststellung, daß es keinen Grundsatz des doppelten Rechtszugs gebe. Es gehe lediglich um die Frage, ob die betreffende Maßnahme, die eine unwiderlegbare Vermutung des Verzichts einführe, im Rahmen eines Streitverfahrens über subjektive Rechte zu rechtfertigen sei, was nach Ansicht von H. Monstrey zu verneinen sei unter Berücksichtigung des « allgemeinen Rechtsgrundsatzes, wonach der Verzicht auf ein Recht streng auszulegen ist und nur aus Umständen abgeleitet werden kann, für die keinerlei Auslegung möglich ist ».

Er ficht nicht an, daß es im Verfahren vor dem Kassationshof gewisse Hindernisse beim Recht auf den Zugang zum Richter gebe, doch diese Hindernisse seien nur beim Einreichen der Klage vorhanden, und nicht im anschließenden Verfahren.

- B -

B.1. Artikel 21 Absätze 1 und 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat in der an dem Datum, als die präjudiziellen Fragen gestellt wurden, geltenden Fassung besagt:

« Die Fristen, innerhalb deren die Parteien ihre Schriftsätze, ihre Verwaltungsakten oder die durch die Verwaltungsabteilung angeforderten Dokumente oder Angaben übermitteln müssen, werden durch einen im Ministerrat beratenen königlichen Erlaß festgelegt.

Wenn die klagende Partei die für die Übermittlung des Gegenerwiderungsschriftsatzes oder des Ergänzungsschriftsatzes vorgesehenen Fristen nicht einhält, entscheidet die Abteilung unverzüglich nach Anhörung der Parteien und nach Gutachten des in dieser Rechtssache bestimmten Mitglieds des Auditorats, indem sie das Fehlen des erforderlichen Interesses feststellt. »

B.2. Der Staatsrat stellt vier präjudizielle Fragen in bezug auf die Vereinbarkeit von Absatz 2 von Artikel 21 mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit den Artikeln 144 und 145 der Verfassung und mit den Artikeln 6 und 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Die fragliche Bestimmung sieht vor, daß, falls die klagende Partei die für die Übermittlung der betreffenden Schriftsätze vorgesehene Frist nicht einhält, die Verwaltungsabteilung des Staatsrates unverzüglich nach Gutachten des Auditorats und nach Anhörung der Parteien entscheidet, indem das Fehlen des erforderlichen Interesses festgestellt wird.

B.3.1. Die fragliche Bestimmung wurde durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17. Oktober 1990 in die koordinierten Gesetze über den Staatsrat eingefügt. Sie ist Teil einer Reihe von Maßnahmen, durch die der Gesetzgeber die Dauer des Verfahrens vor der Verwaltungsabteilung des Staatsrates verringern und den zeitlichen Rückstand im Gerichtswesen aufheben wollte (*Parl. Dok.*, Senat, 1989-1990, Nr. 984-1, S. 1, und Nr. 984-2, S. 2, und *Ann.*, Senat, 12. Juli 1990, SS. 2640 ff.).

Aus den Vorarbeiten zu dieser Bestimmung geht hervor, daß « die Absicht [...] darin besteht, gegen die von manchen in einem Verfahren vor dem Staatsrat auftretenden Parteien beabsichtigte oder unbeabsichtigte Verfahrenslänge vorzugehen. Die Nichtbeachtung der für die Übermittlung der Schriftsätze vorgesehenen Fristen wird von Rechts wegen als Nichtvorhandensein des Nachweises des in Artikel 19 vorgeschriebenen Interesses gewertet » (*Parl. Dok.*, Senat, 1989-1990, Nr. 984-1, S. 3).

Im Urteil Nr. 48.624 vom 13. Juli 1994 kam der Staatsrat nach einer Analyse der Vorarbeiten und insbesondere nach Feststellung der Ablehnung eines Abänderungsantrags, der auf eine flexiblere Behandlung abzielte (*Parl. Dok.*, Senat, 1989-1990, Nr. 984-5, und *Ann.*, Senat, 12. Juli 1990, SS. 2646, 2648, 2650 und 2651), zu dem Schluß, daß « der Gesetzgeber gewollt hat, daß unter keiner Bedingung eine Entschuldigung für das Unterlassen der Übermittlung oder das verspätete Übermitteln eines Schriftsatzes geltend gemacht werden kann; indem er die Sanktion, die er auferlegt, als ' das Fehlen des erforderlichen Interesses ' definiert, hat er deutlich gemacht, daß das Hinterlegen eines Schriftsatzes als eine ausdrückliche Bezeugung eines fortwährenden Interesses zu werten ist. Daher ist ebenfalls offensichtlich gerechtfertigt, daß die klagende Partei ausdrücklich ein fortwährendes Interesse bezeugt, wenn sie der Auffassung ist, ihrer Klage nichts mehr hinzufügen zu müssen, zum Beispiel weil die beklagte Partei keinen Erwidierungsschriftsatz oder nicht einmal eine Verwaltungsakte eingereicht hat ».

B.3.2. Die Einreichung eines Schriftsatzes wurde somit für die klagende Partei durch Artikel 21 Absatz 2 zur Pflicht gemacht, wenn diese Partei verhindern will, daß das Nichtvorhandensein des erforderlichen Interesses festgestellt wird.

Da diese Verpflichtung sich aus dem Gesetz ergibt, sind die Artikel 7 und 8 des Erlasses des Regenten vom 23. August 1948 zur Regelung des Verfahrens vor der Verwaltungsabteilung des Staatsrats dahingehend auszulegen, daß der Kanzler verpflichtet ist, falls innerhalb der vorgesehenen Frist die Verwaltungsakte oder ein Erwidierungsschriftsatz nicht hinterlegt wurde, die klagende Partei gemäß Artikel 14*bis* § 2 dieses Erlasses unter Verweis auf Artikel 21 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat davon in Kenntnis zu setzen.

Aus den Vorarbeiten geht des weiteren hervor, daß der Gesetzgeber die Absicht hatte, für die Nichtbeachtung der Fristen strenge Folgen vorzusehen, und daß er wollte, daß der Staatsrat bei den Notifikationen des Kanzlers die klagende Partei über die gesetzlichen Auswirkungen einer fehlenden oder verspäteten Erwidernng informiert (*Parl. Dok.*, Senat, 1989-1990, Nr. 984-1, SS. 4 und 43).

In bezug auf die erste präjudizielle Frage

B.4.1. Die erste Frage ist auf eine Prüfung von Artikel 21 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat anhand der Artikel 10 und 11 der Verfassung ausgerichtet, «indem diese Bestimmung gleichermaßen in dem Fall gilt, wo die klagende Partei im Rahmen des objektiven Streitverfahrens beim Staatsrat Nichtigkeitsklage gegen eine Verwaltungsentscheidung erhebt, wie in dem Fall, wo im Rahmen des subjektiven Streitverfahrens die klagende Partei beim Staatsrat Kassationsklage gegen eine von einer Verwaltungsgerichtsbarkeit ausgehende richterliche Entscheidung erhebt ».

B.4.2. Der Gesetzgeber konnte vernünftigerweise den Standpunkt vertreten, daß die Verfahrensdauer sowohl in bezug auf die verwaltungsrechtlichen Kassationsklagen als auch in bezug auf die sogenannten objektiven Streitverfahren gekürzt werden mußte und daß alle klagenden Parteien vor dem Staatsrat durch das rechtzeitige Einreichen eines Schriftsatzes zeigen mußten, daß sie an ihrem Interesse festhielten.

Gewiß gibt es Unterschiede zwischen dem «objektiven » Streitverfahren der Klagen wegen Ermessensüberschreitungen und der «subjektiven » verwaltungsrechtlichen Kassationsklage, doch diese Unterschiede sind nicht solcherart, daß sie den Gesetzgeber verpflichten, diesbezüglich auch in bezug auf die Dauer des Verfahrens zu unterscheiden und insbesondere in bezug auf die Fristen für

das Einreichen eines Schriftsatzes durch die klagende Partei und die Sanktion der Nichtberücksichtigung derselben.

B.4.3. Im Lichte des angestrebten Ziels, nämlich der Kürzung des Verfahrens, ist die Maßnahme auch in bezug auf die verwaltungsrechtliche Kassationsklage nicht offensichtlich unvernünftig, dies unter Berücksichtigung sowohl der vorherigen Bekanntgabe der Folgen des Fehlens einer Erwiderung oder deren verspäteten Einreichens als auch der Art der Formvorschrift – der Genüge geleistet werden kann durch das Einreichen eines Schriftsatzes mit einer einfachen Bestätigung, daß die Klage aufrechterhalten wird - sowie der Möglichkeit für die klagende Partei vor dem Staatsrat, sich gegebenenfalls auf höhere Gewalt zu berufen.

B.4.4. Hieraus ist zu schlußfolgern, daß die erste präjudizielle Frage zu verneinen ist.

In bezug auf die zweite präjudizielle Frage

B.5.1. Die zweite präjudizielle Frage ist auf eine Prüfung der betreffenden Bestimmung anhand der Artikel 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit den Artikeln 144 und 145 der Verfassung sowie mit den Artikeln 6 und 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention ausgerichtet, « indem diese Bestimmung vorsieht, daß die klagende Partei, die beim Staatsrat Kassationsklage gegen eine Entscheidung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit über politische subjektive Rechte erhebt, im Falle der verspäteten Einreichung eines Gegenerwiderungsschriftsatzes von Rechts wegen ihr Interesse am Verfahren verliert, wohingegen laut Artikel 1094 des Gerichtsgesetzbuches die klagende Partei, die beim Kassationshof Kassationsklage gegen eine Entscheidung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit über politische subjektive Rechte erhebt, bei verspäteter Nutzung der Möglichkeit, einen Gegenerwiderungsschriftsatz einzureichen, nicht mit dem Verfall der Kassationsklage bestraft wird ».

B.5.2. Es gibt Ähnlichkeiten zwischen den Kassationsverfahren vor dem Staatsrat einerseits und dem Kassationshof andererseits, auch wenn beide Einrichtungen nicht die gleiche Zuständigkeit haben.

Angesichts der exponentiellen Zunahme der Rechtssachen, mit denen der Staatsrat befaßt wurde, und des wachsenden Rückstands in der Behandlung der laufenden Rechtssachen war es

allerdings vernünftig gerechtfertigt, daß der Gesetzgeber speziell für diese Gerichtsbarkeit strengere Maßnahmen ergriff, insbesondere die Auflage für die klagende Partei, die Aufrechterhaltung des Interesses nachzuweisen, indem sie rechtzeitig einen Gegenerwiderungsschriftsatz oder einen erläuternden Schriftsatz einreicht.

B.5.3. Die Verbindung der Artikel 10 und 11 der Verfassung mit den Artikeln 144 und 145 derselben führt nicht zu einer anderen Schlußfolgerung. Der verfassungsrechtliche Unterschied zwischen bürgerlichen und politischen Rechten ist nämlich nicht relevant in bezug auf den im vorliegenden Fall angeprangerten Behandlungsunterschied im Bereich des Verfahrens.

B.5.4. In der Annahme, die Artikel 6 und 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention würden auf die beim Staatsrat anhängige Rechtssache Anwendung finden, ist dennoch festzustellen, daß Artikel 21 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat den von diesen Bestimmungen der Konvention gebotenen Garantien keinen Abbruch leistet, zumal der Kanzler des Staatsrates die klagende Partei ausdrücklich auf die Folgen der Nichtbeachtung dieser Verpflichtung hinweist.

B.5.5. Die zweite präjudizielle Frage ist zu verneinen.

In bezug auf die dritte präjudizielle Frage

B.6.1. Die Frage ist auf eine Prüfung der betreffenden Bestimmung anhand der Artikel 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit den Artikeln 144 und 145 der Verfassung sowie den Artikeln 6 und 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention ausgerichtet, «indem diese Bestimmung vorsieht, daß die klagende Partei, die beim Staatsrat Kassationsklage gegen eine Entscheidung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit über subjektive Rechte erhebt, im Falle der verspäteten Einreichung eines Gegenerwiderungsschriftsatzes von Rechts wegen ihr Interesse am Verfahren verliert, wohingegen die verspätete Einreichung eines Erwiderungsschriftsatzes durch die beklagte Partei nicht mit einer ähnlichen Sanktion bestraft wird ».

B.6.2. Der Unterschied zwischen der auf eine klagende Partei, die nicht die Fristen für das Einreichen eines Gegenerwiderungsschriftsatzes einhält, anwendbaren Maßnahme und der auf eine beklagte Partei, die nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist einen Erwiderungsschriftsatz einreicht,

anwendbaren Maßnahme ist objektiv und vernünftig gerechtfertigt unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Ausgangspunkte, die den verschiedenen Maßnahmen zugrunde liegen.

Artikel 21 Absatz 2 enthält eine Maßnahme, die eine Weiterführung der Prüfung einer Klage davon abhängig macht, daß die klagende Partei ihr anhaltendes Interesse zum Ausdruck bringt. Diese Maßnahme trägt zur angestrebten Verkürzung des Rückstandes bei, indem sie verhindert, daß Rechtssachen, bei denen davon ausgegangen wird, daß die klagende Partei kein Interesse mehr daran hat, noch weiter geprüft werden.

Aufgrund von Artikel 21 Absatz 5 wird ein zu spät eingereichter Schriftsatz der beklagten Partei von Rechts wegen aus der Verhandlung ausgeschlossen.

Die objektiv unterschiedlichen Situationen der klagenden Partei, die ein anhaltendes Interesse bekunden muß, und der beklagten Partei, für die nicht dieses Erfordernis des Interesses besteht, rechtfertigen in vernünftiger Weise, daß bei Nichteinhaltung dieser jeweiligen Verpflichtungen unterschiedliche Maßnahmen ergriffen werden.

B.6.3. Aus den unter B.5.3 und B.5.4 angeführten Gründen verstößt die betreffende Bestimmung nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, in Verbindung mit den Artikeln 144 und 145 der Verfassung oder mit den Artikeln 6 und 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

B.6.4. Die dritte präjudizielle Frage ist zu verneinen.

In bezug auf die vierte präjudizielle Frage

B.7.1. Die Frage ist auf die Prüfung der betreffenden Bestimmung anhand der Artikel 10 und 11 der Verfassung, in Verbindung mit den Artikeln 144 und 145 der Verfassung sowie den Artikeln 6 und 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention ausgerichtet, «indem der Zugang zum Richter und das Recht der Verteidigung im Rahmen einer Kassationsklage beim Staatsrat gegen eine Entscheidung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit dadurch nicht gewährleistet wird, während diese Beeinträchtigung im Bereich des Rechts auf Zugang zu einem Richter und des Rechts auf Verteidigung nicht im Rahmen einer verwaltungsrechtlichen Kassationsklage beim Kassationshof gilt ».

B.7.2. Aus den unter B.5.3 und B.5.4 angeführten Gründen verstößt die betreffende Bestimmung nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, in Verbindung mit den Artikeln 144 und 145 der Verfassung oder mit den Artikeln 6 und 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

B.7.3. Die vierte präjudizielle Frage ist zu verneinen.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Artikel 21 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat verstößt nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit den Artikeln 144 und 145 der Verfassung oder mit den Artikeln 6 und 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Verkündet in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 15. Juli 1999.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) L. Potoms

(gez.) L. De Grève