

Geschäftsverzeichnissnr. 1756
Urteil Nr. 72/2000 vom 14. Juni 2000

URTEILSAUSZUG

---

*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 M. Melchior und G. De Baets, und den Richtern H. Boel, L. François, J. Delruelle, H. Coremans und M. Bossuyt, unter Assistenz der Referentin B. Renauld als stellvertretende Kanzlerin, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden M. Melchior,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

\*

\* \*

## I. *Gegenstand der präjudiziellen Fragen*

In seinem Urteil Nr. 81.885 vom 20. Juli 1999 in Sachen A. Grigoreva gegen den Belgischen Staat und den Generalkommissar für Flüchtlinge und Staatenlose, dessen Ausfertigung am 11. August 1999 in der Kanzlei des Schiedshofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende präjudizielle Fragen gestellt:

« 1. Verstößt Artikel 21 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, soweit er sowohl auf die klagende Partei, die im Rahmen des objektiven Streiverfahrens beim Staatsrat Klage auf Nichtigerklärung einer verwaltungsrechtlichen Entscheidung erhebt, als auch auf die klagende Partei, die im Rahmen des subjektiven Streitverfahrens beim Staatsrat Kassationsklage gegen eine von einer Verwaltungsgerichtsbarkeit getroffene richterliche Entscheidung erhebt, gleichermaßen anwendbar ist?

2. Verstößt Artikel 21 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, entweder an sich oder in Verbindung mit den Artikeln 144 und 145 der Verfassung sowie mit den Artikeln 6 und 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention, soweit dieser Artikel vorsieht, daß die klagende Partei, die beim Staatsrat Kassationsklage gegen eine richterliche Entscheidung in bezug auf subjektive politische Rechte erhebt, im Falle der verspäteten Einreichung eines Gegenerwiderungsschriftsatzes von Rechts wegen ihr Interesse am Verfahren verliert, während im Gegenteil gemäß Artikel 1094 des Gerichtsgesetzbuches die klagende Partei, die beim Kassationshof Klage gegen eine richterliche Entscheidung in bezug auf subjektive politische Rechte erhebt und verspätet die Möglichkeit, einen Gegenerwiderungsschriftsatz einzureichen, nutzt, nicht mit der Verwirkung der Kassationsklage bestraft wird?

3. Verstößt Artikel 21 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, entweder an sich oder in Verbindung mit den Artikeln 144 und 145 der Verfassung sowie mit den Artikeln 6 und 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention, soweit dieser Artikel vorsieht, daß die klagende Partei, die beim Staatsrat Kassationsklage gegen eine richterliche Entscheidung in bezug auf subjektive politische Rechte erhebt, im Falle der verspäteten Einreichung eines Gegenerwiderungsschriftsatzes von Rechts wegen ihr Interesse am Verfahren verliert, während im Gegenteil die verspätete Einreichung eines Erwiderungsschriftsatzes durch die beklagte Partei nicht mit einer ähnlichen Sanktion bestraft wird? Gemäß Artikel 1094 des Gerichtsgesetzbuches wird die klagende Partei, die beim Kassationshof Klage gegen eine richterliche Entscheidung in bezug auf subjektive politische Rechte erhebt und verspätet die Möglichkeit, einen Gegenerwiderungsschriftsatz einzureichen, nutzt, nicht mit der Verwirkung der Kassationsklage bestraft.

4. Verstößt Artikel 21 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, entweder an sich oder in Verbindung mit den Artikeln 144 und 145 der Verfassung sowie mit den Artikeln 6 und 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention, soweit der Zugang zum Richter und das Recht der Verteidigung nicht durch diesen Artikel gewährleistet werden, falls Kassationsklage gegen eine Entscheidung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit in bezug auf subjektive Rechte erhoben wird, während diese Beeinträchtigung des Rechtes der Verteidigung im Rahmen einer verwaltungsrechtlichen Kassationsklage vor dem Kassationshof nicht vorliegt? »

(...)

#### IV. *In rechtlicher Beziehung*

(...)

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.

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 Erwidernsschriftsatz 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 Erwidernsschriftsatz 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 Erwidern informiert (*Parl. Dok.*, Senat, 1989-1990, Nr. 984-1, SS. 4 und 43).

### *Hinsichtlich der ersten präjudiziellen Frage*

B.4.1. Die erste Frage erfordert eine Prüfung von Artikel 21 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat anhand der Artikel 10 und 11 der Verfassung, «soweit er sowohl auf die klagende Partei, die im Rahmen des objektiven Streiverfahrens beim Staatsrat Klage auf Nichtigerklärung einer verwaltungsrechtlichen Entscheidung erhebt, als auch auf die klagende Partei, die im Rahmen des subjektiven Streitverfahrens beim Staatsrat Kassationsklage gegen eine von einer Verwaltungsgerichtsbarkeit getroffene richterliche Entscheidung erhebt, gleichermaßen anwendbar ist ».

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.

*Hinsichtlich der zweiten präjudiziellen Frage*

B.5.1. Die zweite Frage erfordert eine Prüfung des betreffenden Unterschieds 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, «soweit dieser Artikel vorsieht, daß die klagende Partei, die beim Staatsrat Kassationsklage gegen eine richterliche Entscheidung in bezug auf subjektive politische Rechte erhebt, im Falle der verspäteten Einreichung eines Gegenerwiderungsschriftsatzes von Rechts wegen ihr Interesse am Verfahren verliert, während im Gegenteil gemäß Artikel 1094 des Gerichtsgesetzbuches die klagende Partei, die beim Kassationshof Klage gegen eine richterliche Entscheidung in bezug auf subjektive politische Rechte erhebt und verspätet die Möglichkeit, einen Gegenerwiderungsschriftsatz einzureichen, nutzt, nicht mit der Verwirkung 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, 144 und 145 der Verfassung 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.

*Hinsichtlich der dritten präjudiziellen 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, «soweit dieser Artikel vorsieht, daß die klagende Partei, die beim Staatsrat Kassationsklage gegen eine richterliche Entscheidung in bezug auf subjektive politische Rechte erhebt, im Falle der verspäteten Einreichung eines Gegenerwiderungsschriftsatzes von Rechts wegen ihr Interesse am Verfahren verliert, während im Gegenteil 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.

Der Vergleich zwischen dem Kassationsverfahren vor dem Staatsrat und demjenigen vor dem Kassationshof wurde unter B.5.2 ff. geprüft.

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

*Hinsichtlich der vierten präjudiziellen 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, « soweit der Zugang zum Richter und das Recht der Verteidigung nicht durch diesen Artikel gewährleistet werden, falls Kassationsklage gegen eine Entscheidung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit in bezug auf subjektive Rechte erhoben wird, während diese Beeinträchtigung des Rechtes der Verteidigung im Rahmen einer verwaltungsrechtlichen Kassationsklage vor dem Kassationshof nicht vorliegt ».

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 französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 14. Juli 2000, durch die vorgenannte Besetzung, in der der Richter H. Coremans bei der Urteilsverkündung gemäß Artikel 110 desselben Gesetzes durch den Richter A. Arts vertreten wird.

Die stellv. Kanzlerin,

Der Vorsitzende,

(gez.) B. Renauld

(gez.) M. Melchior