

Geschäftsverzeichnissnr. 4897
Urteil Nr. 3/2011 vom 13. Januar 2011

URTEILSAUSZUG

In Sachen: Präjudizielle Frage in Bezug auf Artikel 4 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 », gestellt vom Appellationshof Brüssel.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden R. Henneuse und M. Bossuyt, den Richtern L. Lavrysen, J.-P. Moerman, E. Derycke und P. Nihoul, und dem emeritierten Vorsitzenden M. Melchior gemäß Artikel 60*bis* des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des emeritierten Vorsitzenden M. Melchior,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. *Gegenstand der präjudiziellen Frage und Verfahren*

In seinem Urteil vom 11. März 2010 in Sachen Jeanne Debruyne gegen die Französische Gemeinschaft und den belgischen Staat, dessen Ausfertigung am 17. März 2010 in der Kanzlei des Hofes eingegangen ist, hat der Appellationshof Brüssel folgende präjudizielle Frage gestellt:

« Verstößt Artikel 4 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, dahingehend ausgelegt, dass er der beim Staatsrat erhobenen Klage auf Nichtigerklärung eines Verwaltungsaktes eine die Verjährung unterbrechende Wirkung verleiht, ohne dabei zu unterscheiden zwischen dem Fall, in dem das Urteil des Staatsrats innerhalb der Verjährungsfrist rechtzeitig gemäß Artikel 2241 des Zivilgesetzbuches verkündet wurde, und dem ebenfalls durch das Gesetz vom 25. Juli 2008 ins Auge gefassten Fall, in dem das Urteil außerhalb der Verjährungsfrist verkündet wurde, gegen die Artikel 10 und 11 sowie 16 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit den Artikeln 6 Absatz 1 und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zu dieser Konvention, dem Grundsatz der Nichtrückwirkung, dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dem Grundsatz der Rechtssicherheit, des Vorrangs des Rechts und des Rechts auf ein faires Verfahren? ».

(...)

III. *In rechtlicher Beziehung*

(...)

B.1.1. Das Gesetz 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 (nachstehend: Gesetz vom 25. Juli 2008) sieht eine Regelung vor, wonach die Verjährungsfrist einer Klage auf Wiedergutmachung des Schadens, der durch einen für nichtig erklärten Verwaltungsakt verursacht wurde, infolge des Einreichens einer Nichtigkeitsklage beim Staatsrat unterbrochen wird.

B.1.2. Diese Regelung wurde während der Vorarbeiten wie folgt erläutert:

« Der Rückstand beim Staatsrat ist ein altes Problem, das seit rund zehn Jahren unhaltbare Ausmaße angenommen hat.

[...]

Einfache Bürger [...], die mit einer ihres Erachtens ungesetzlichen Entscheidung einer Behörde konfrontiert sind [...], können [...] die Aussetzung und Nichtigkeitsklärung beim Staatsrat beantragen.

Doch leider bleiben sie dort jahrelang in der Ungewissheit über ihre Rechtslage angesichts des erheblichen Rückstandes.

[...]

Bevor die betroffenen Bürger erfahren, ob eine Entscheidung gegebenenfalls wegen einer Gesetzesüberschreitung rückgängig gemacht wird und sie folglich Anspruch auf Schadenersatz erheben können, vergehen durchschnittlich fünf Jahre.

Allerdings verjähren gemäß Artikel 2262*bis* des Zivilgesetzbuches alle Gerichtsklagen auf Schadenersatz aufgrund der außervertraglichen Haftung nach Ablauf von fünf Jahren ab dem Tag nach demjenigen, an dem der Geschädigte Kenntnis vom Schaden oder von dessen Verschlimmerung sowie von der Identität der dafür haftbaren Person erhalten hat.

[...]

Angesichts des möglicherweise noch hinzukommenden administrativen Beschwerdeverfahrens ist oft bereits ein Teil der Verjährungsfrist abgelaufen, bevor die Nichtigkeitsklage beim Staatsrat eingereicht wird. [...]

Die Aussichten sind daher groß, dass das Recht, Schadenersatz zu fordern, während des Verfahrens auf Nichtigkeitsklärung verjährt. Viele Rechtsanwälte raten ihren Mandanten daher, unmittelbar nach dem Einreichen der Nichtigkeitsklage oder während des Verfahrens vor dem Staatsrat eine Zivilklage einzureichen und diese Klage auf die Terminliste verweisen zu lassen.

Gemäß Artikel 2244 des Zivilgesetzbuches stellt eine Ladung vor Gericht nämlich eine zivilrechtliche Unterbrechung dar. Gemäß einer ständigen Rechtsprechung bleibt diese Unterbrechung im Übrigen bestehen, solange die Rechtssache anhängig ist, so dass die neue Verjährungsfrist erst nach dem Abschluss dieser Instanz zu laufen beginnt.

Diese Rechtspraxis, die durch das schlechte Funktionieren der Institution entstanden ist, ist jedoch keine gute Sache, da sie die Gefahr des Verlustes des Rechtes auf Schadenersatz vollständig dem Bürger auflastet; dieser ist ein potentiell Opfer der anormalen Trägheit der Justiz. Außerdem werden hierdurch die Terminlisten der Zivilgerichte mit Rechtssachen gefüllt, die jahrelang nicht verhandlungsfähig sind, so dass der Verwaltungsaufwand unnötig zunimmt.

Es entstehen außerdem unnütze Zusatzkosten für den Bürger, der im Nachhinein feststellt, dass die angefochtene behördliche Entscheidung doch nicht für nichtig erklärt wird » (*Parl. Dok.*, Senat, Sondersitzungsperiode 2007, Nr. 4-10/1, SS. 1-3).

B.2.1. Artikel 2 des Gesetzes vom 25. Juli 2008 bestimmt:

« Artikel 2244 des Zivilgesetzbuches wird um zwei folgendermaßen lautende Absätze ergänzt:

’ Eine Ladung vor Gericht unterbricht die Verjährung bis zu dem Zeitpunkt, an dem eine endgültige Entscheidung ausgesprochen wird.

Für die Anwendung dieses Abschnitts hat eine beim Staatsrat erhobene Klage auf Nichtigkeitserklärung eines Verwaltungsaktes die gleichen Folgen angesichts der Klage auf Wiedergutmachung des durch den für nichtig erklärten Verwaltungsakt verursachten Schadens wie eine Ladung vor Gericht. ’ ».

B.2.2. Der fragliche Artikel 4 des Gesetzes vom 25. Juli 2008 bestimmt:

« Das vorliegende Gesetz findet Anwendung auf Nichtigkeitsklagen, die vor seinem Inkrafttreten beim Staatsrat eingereicht worden sind.

Es ist jedoch nicht anwendbar, wenn die Schadenersatzklage vor dem Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes für verjährt erklärt wurde durch eine rechtskräftige Entscheidung, gegen die keine Kassationsbeschwerde eingereicht wurde ».

B.3.1. In der präjudiziellen Frage wird der Hof gebeten, die fragliche Bestimmung anhand der Artikel 10 und 11 der Verfassung sowie anhand des Artikels 16 derselben, an sich oder in Verbindung mit den Artikeln 6 Absatz 1 und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zu dieser Konvention einerseits und mit dem Grundsatz der Nichtrückwirkung, dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, dem Rechtssicherheitsgrundsatz, dem Grundsatz des Vorrangs des Rechts und dem Grundsatz des Rechts auf ein faires Verfahren andererseits zu prüfen.

Der Hof hat dabei zu prüfen, ob die fragliche Bestimmung nicht gegen die vorerwähnten Bestimmungen verstößt, insofern darin hinsichtlich der anhängigen Klagen, auf die das Gesetz aufgrund der fraglichen Übergangsbestimmung anwendbar ist, nicht zwischen den Personen, die von einem innerhalb der Verjährungsfrist verkündeten Urteil des Staatsrates betroffen sind, einerseits und denjenigen, die von einem nach der Verjährungsfrist verkündeten Urteil des Staatsrates betroffen sind, andererseits unterschieden wird, wobei die erste Kategorie von Personen in der Argumentation der Berufungsbeklagten vor dem vorliegenden Richter über die Möglichkeit verfügt habe, den Zivilrichter « rechtzeitig » zu befragen.

B.3.2. Im vorliegenden Fall hat der Kläger vor dem Staatsrat am 13. Januar 1988 ein Nichtigkeitsurteil erwirkt, so dass die fünfjährige Verjährungsfrist seiner Schadenersatzforderung im Sinne von Artikel 1 des Gesetzes vom 6. Februar 1970 über die Verjährung der Schuldforderungen zu Lasten oder zugunsten des Staates oder der Provinzen (nunmehr Artikel 100 der koordinierten Gesetze vom 17. Juli 1991 über die Staatsbuchführung) am 31. Dezember 1989 abließ; der Kläger hat seine Zivilklage am 30. Januar 1990 eingereicht.

Die Streitsache vor dem vorlegenden Richter betrifft das Berufungsverfahren gegen das Urteil, mit dem vor dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 25. Juli 2008 festgestellt wurde, dass die vom Kläger erhobene Klage verjährt war.

B.4.1. In Bezug auf das Inkrafttreten des Gesetzes bestimmte Artikel 3 des Gesetzesvorschlages, der zum Gesetz vom 25. Juli 2008 geführt hat, das Inkrafttreten des Gesetzes habe nicht zur Folge, dass eine neue Verjährungsfrist beginne, « wenn die Klage auf Wiedergutmachung vor dem Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes verjährt ist » (*Parl. Dok.*, Senat, Sondersitzungsperiode 2007, Nr. 4-10/1, S. 6).

B.4.2. Im Senat wurde ein Abänderungsantrag angenommen, mit dem der vorgeschlagene Artikel 3 durch folgenden Text ersetzt wurde:

« Das Gesetz findet Anwendung auf die anhängigen Gerichtsverfahren, sofern sie nicht durch eine rechtskräftige Entscheidung abgeschlossen wurden » (*Parl. Dok.*, Senat, 2007-2008, Nr. 4-10/2, S. 2, und Nr. 4-10/3, S. 17).

In der Erläuterung zu diesem Abänderungsantrag wurde einerseits auf Artikel 11 des Gesetzes vom 10. Juni 1998 zur Abänderung gewisser Bestimmungen bezüglich der Verjährung und andererseits auf das Urteil des Hofes Nr. 98/2003 vom 2. Juli 2003, in dem der Hof « auf eine präjudizielle Frage des Appellationshofes Mons hin erklärt hat, dass ein rechtskräftiges Urteil einen objektiven Anhaltspunkt bildet und folglich nicht diskriminierend ist » (*Parl. Dok.*, Senat, 2007-2008, Nr. 4-10/3, S. 15).

B.4.3. Der Staatsrat bemerkte jedoch in Bezug auf den durch den Senat angenommenen Text:

« Um die Zielsetzung des Gesetzgebers auszudrücken, so wie sie nun aus den Erörterungen im Senat hervorgeht, müsste Artikel 3 so angepasst werden, dass die Personen, die auf das Urteil des Staatsrat gewartet haben, die Möglichkeit erhalten, noch vor einem Zivilrichter aufzutreten, wenn das Urteil an einem Datum verkündet (oder notifiziert) wurde, das innerhalb einer kürzeren Frist als der gesetzlichen Verjährungsfrist liegt » (Gutachten Nr. 44.302/2 vom 29. April 2008, *Parl. Dok.*, Kammer, 2007-2008, DOC 52-0832/004, S. 13).

B.4.4. Um dies zu berücksichtigen, hat die Abgeordnetenkommission einen Abänderungsantrag angenommen, der der fraglichen Bestimmung entspricht. Dieser Abänderungsantrag wurde wie folgt begründet:

« In diesem Abänderungsantrag wird Artikel 3 umformuliert, um den Bemerkungen des Staatsrates zu dessen Ungenauigkeit Rechnung zu tragen.

Das Gesetz wurde für anwendbar auf Nichtigkeitsklagen erklärt, die vor seinem Inkrafttreten beim Staatsrat eingereicht wurden. Entweder ist die Klage noch anhängig, und in diesem Fall unterbricht dies die Verjährung bis zu dem Zeitpunkt, an dem der Staatsrat die Entscheidung verkündet, oder es wurde bereits über die Klage geurteilt, und in diesem Fall setzt eine neue Verjährungsfrist zu dem Zeitpunkt ein, an dem der Staatsrat die Entscheidung verkündet hat, und ist die Verjährungsfrist möglicherweise zum Zeitpunkt des Inkrafttretens nicht abgelaufen.

Die Anwendung des Gesetzes kann jedoch nicht zur Folge haben, dass eine rechtskräftige Entscheidung, mit der die Zivilklage für verjährt erklärt wurde und gegen die keine Kassationsbeschwerde eingereicht wurde, zur Diskussion gestellt wird » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2007-2008, DOC 52-0832/005, SS. 3-4).

B.5. Durch Artikel 4 des Gesetzes vom 25. Juli 2008 wollte der Gesetzgeber gewährleisten, dass das neue Gesetz auf alle Rechtssachen anwendbar ist, die vor dem Staatsrat und vor den Zivilgerichten « anhängig » sind, ebenso wie auf « die Rechtssachen, in denen man beim Inkrafttreten der neuen Regelung weniger als fünf Jahre vom Nichtigkeitsurteil des Staatsrates entfernt ist » (*Parl. Dok.*, Senat, 2007-2008, Nr. 4-10/3, S. 12), ohne dass es jedoch « möglich [ist], Entscheidungen, die rechtskräftig geworden sind, in Frage zu stellen » (ebenda, S. 13)

B.6. Die fragliche Bestimmung hat zur Folge, dass bestimmte Klagen auf Wiedergutmachung des durch eine Verwaltungshandlung verursachten Schadens, die vor dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 25. Juli 2008 als verjährt anzusehen waren, noch zulässig sind.

Somit verleiht diese Bestimmung der neuen Regelung eine rückwirkende Kraft und kann sie, indem sie die durch das vorherige Gesetz ausgelösten Erwartungen in Frage stellt, die Rechtssicherheit gefährden.

B.7. Die Nichtrückwirkung der Gesetze ist eine Garantie zur Vermeidung von Rechtsunsicherheit. Diese Garantie erfordert es, dass der Rechtsinhalt vorhersehbar und zugänglich ist, damit der Rechtsunterworfenen in einem vernünftigen Maße die Folgen eines bestimmten Handelns zum Zeitpunkt der Ausführung dieser Handlung vorhersehen kann. Die Rückwirkung ist nur zu rechtfertigen, wenn sie zur Verwirklichung einer Zielsetzung des Gemeinwohls unerlässlich ist.

Wenn sich außerdem herausstellt, dass die Rückwirkung zum Ziel hat, den Ausgang eines Gerichtsverfahrens in einem bestimmten Sinn zu beeinflussen oder Rechtsprechungsorgane daran zu hindern, sich zu einer bestimmten Rechtsfrage zu äußern, erfordert es die Beschaffenheit des betreffenden Grundsatzes, dass außergewöhnliche Umstände oder zwingende Gründe des Gemeinwohls das Eingreifen des Gesetzgebers rechtfertigen, das zum Nachteil einer Kategorie von Bürgern die allen Bürgern gebotenen Gerichtsbarkeitsgarantien beeinträchtigt.

B.8.1. Aus den Vorarbeiten ist ersichtlich, dass das Gesetz vom 25. Juli 2008 nicht getrennt von zwei Urteilen des Kassationshofes vom 16. Februar 2006 betrachtet werden kann, mit denen entschieden wurde, dass « die Klageschrift auf Nichtigkeitklärung einer Verwaltungshandlung vor dem Staatsrat die Verjährung des Rechtes, bei einem Zivilgericht Schadenersatz wegen einer unrechtmäßigen behördlichen Handlung zu fordern, nicht unterbricht oder aussetzt » (Kass., 16. Februar 2006, C.05.0022.N und C.05.0050.N).

Mit der fraglichen Bestimmung wollte der Gesetzgeber « die Rechtsuchenden berücksichtigen, die bis zum Urteil des Kassationshofes vom 16. Februar 2006 davon ausgehen konnten, dass sie [nach einem Nichtigkeitsurteil des Staatsrates] noch vor dem Zivilgericht klagen konnten » (*Parl. Dok.*, Senat, 2007-2008, Nr. 4-10/3, SS. 15-16).

B.8.2. Vor den vorerwähnten Urteilen des Kassationshofes vom 16. Februar 2006 war die Antwort auf die Frage, ob die Verjährung des Rechts, vor einem Zivilgericht Schadenersatz aufgrund einer unrechtmäßigen behördlichen Handlung zu fordern, unterbrochen wurde durch eine Nichtigkeitsklage beim Staatsrat, in der Rechtslehre und in der Rechtsprechung umstritten.

B.8.3. Diese Rechtsunsicherheit stellt einen besonderen Umstand dar, der im vorliegenden Fall die Rückwirkung der neuen Regelung - begrenzt auf « anhängige Rechtssachen » und « Rechtssachen, in denen man beim Inkrafttreten der neuen Regelung weniger als fünf Jahre vom Nichtigkeitsurteil des Staatsrates entfernt ist » - rechtfertigen kann, auch in Bezug auf Rechtsklagen gegen Behörden, die in den Anwendungsbereich der koordinierten Gesetze über die Staatsbuchführung fallen, und zwar nicht zuletzt deshalb, weil sie oft Beklagte in den Verfahren vor dem Staatsrat sind. Der Gesetzgeber konnte zu Recht davon ausgehen, dass die Situation der Rechtssuchenden, die vor den Urteilen des Kassationshofes vom 16. Februar 2006 darauf vertraut hatten, dass sie den Ausgang des Verfahrens beim Staatsrat abwarten konnten, bevor sie eine Haftungsklage bei den Zivilgerichten einreichen, regulisiert werden musste.

B.9. Der Behandlungsunterschied zwischen einerseits den Personen, deren Schadenersatzklage vor dem Inkrafttreten des Gesetzes für verjährt erklärt worden ist durch eine rechtskräftige Entscheidung, gegen die keine Kassationsbeschwerde eingereicht worden ist, und andererseits den Personen, deren Schadenersatzklage vor dem Inkrafttreten des Gesetzes nicht für verjährt worden ist durch eine rechtskräftige Entscheidung, gegen die keine Kassationsbeschwerde eingereicht worden ist, ist vernünftig gerechtfertigt angesichts des wesentlichen Grundsatzes unserer Rechtsordnung, wonach gerichtliche Entscheidungen nur durch Anwendung von Rechtsmitteln geändert werden können. Folglich kann das Gesetz nicht anwendbar sein, wenn eine endgültig gewordene gerichtliche Entscheidung eine Schadenersatzklage für verjährt erklärt hat.

B.10.1. Indem der Gesetzgeber beschlossen hat, das Gesetz vom 25. Juli 2008 auf alle « anhängigen » Verfahren zur Anwendung zu bringen, außer wenn durch eine endgültig gewordene Gerichtsentscheidung die Schadenersatzklage für verjährt erklärt worden ist, hat er sich also dafür entschieden, alle Personen, die von einer vor einer Zivilhaftungsklage eingereichten Klage beim Staatsrat betroffen sind, auf identische Weise zu behandeln, dies mit

dem alleinigen Vorbehalt, dass die endgültig gewordenen Gerichtsentscheidungen nicht in Frage gestellt werden.

B.10.2. Das Fehlen einer Entscheidung hinsichtlich der anhängigen Verfahren, auf die das Gesetz aufgrund der fragliche Übergangsbestimmung anwendbar ist, zwischen einerseits den Personen, die von einem innerhalb der Verjährungsfrist verkündeten Urteil des Staatsrates betroffen sind, und andererseits denjenigen, die von einem nach der Verjährungsfrist verkündeten Urteil des Staatsrates betroffen sind, ist vernünftig gerechtfertigt durch die Zielsetzung des Gesetzgebers, die Situation aller Personen, die vor den Urteilen des Kassationshofes vom 16. Februar 2006 in dem Glauben sein konnten, dass die Dauer des Verfahrens vor dem Staatsrat die Verjährung ihrer anschließenden Zivilhaftungsklage unterbrechen oder aussetzen würde, zu berücksichtigen - und sie folglich auf identische Weise zu behandeln.

Der Umstand, ob der Staatsrat gegebenenfalls innerhalb der Verjährungsfrist vor dem Einreichen der Zivilklage seine Entscheidung verkündet hat, stellt also kein relevantes Kriterium hinsichtlich der Zielsetzung der fraglichen Übergangsbestimmung dar, wodurch eine Unterscheidung bei der Anwendung des Gesetzes vom 25. Juli 2008 auf anhängige Verfahren gerechtfertigt werden könnte.

B.11. Aus dem Vorstehenden geht hervor, dass die präjudizielle Frage, mit der der Hof gebeten wird, sich zur Vereinbarkeit der fraglichen Bestimmung mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung zu äußern, verneinend zu beantworten ist.

B.12. Die Prüfung der fraglichen Bestimmung anhand der anderen Verfassungs- oder Vertragsbestimmungen oder anhand der in B.3.1 erwähnten Grundsätze, ggf. in Verbindung mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, führt nicht zu einer anders lautenden Schlussfolgerung.

B.13. Die präjudizielle Frage ist verneinend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Artikel 4 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 » verstößt nicht gegen die Artikel 10, 11 und 16 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit den Artikeln 6 Absatz 1 und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention, mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention und mit dem Grundsatz der Nichtrückwirkung, dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, dem Rechtssicherheitsgrundsatz, dem Grundsatz des Vorrangs des Rechts und dem Grundsatz des Rechts auf ein faires Verfahren.

Verkündet in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, in der öffentlichen Sitzung vom 13. Januar 2011.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) M. Melchior