

Geschäftsverzeichnisnr. 5480

Entscheid Nr. 112/2013
vom 31. Juli 2013

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 J. Spreutels und M. Bossuyt, und den Richtern E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût und T. Giet, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten J. Spreutels,

verkündet nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren*

In seinem Entscheid Nr. 220.558 vom 11. September 2012 in Sachen der Gesellschaft spanischen Rechts « Swiftair » gegen das « Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement », dessen Ausfertigung am 14. September 2012 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 21 Absatz 2 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, indem er sogar für Klagen auf Nichtigerklärung von Verurteilungen zu administrativen Geldbußen strafrechtlicher Art zwingende Fristen für die verschiedenen Verfahrensschritte festlegt, und damit als Folge eine unwiderlegbare Vermutung des Verlusts des Interesses an dem Verfahren und eine Abweisung der Klage verknüpft, während ein verurteilter Rechtsuchender immer ein Interesse daran hat, dass seine Verurteilung für nichtig erklärt wird, wobei diese Regel in dieser spezifischen Angelegenheit nicht vernünftig gerechtfertigt ist (Gleichbehandlung unterschiedlicher Situationen) und im gerichtlichen Strafverfahren keine solchen Fristen mit derartigen Folgen vorgesehen sind, zumal der Richter dabei immer die Begründetheit der Verfolgungen überprüfen muss und der säumige Angeklagte über ein Einspruchsrecht verfügt (unterschiedliche Behandlung vergleichbarer Situationen)? ».

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1. Artikel 21 Absatz 1 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat, ersetzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17. Oktober 1990 « zur Abänderung der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat und des Gesetzes vom 5. April 1955 über die Gehälter der Inhaber eines Amtes beim Staatsrat » und abgeändert durch Artikel 227 Absatz 1 des Gesetzes vom 15. September 2006 « zur Reform des Staatsrates und zur Schaffung eines Rates für Ausländerstreitsachen », bestimmt:

« Die Fristen, in denen Parteien ihre Schriftsätze, Verwaltungsakten und die von der Verwaltungsstreitsachenabteilung angeforderten Unterlagen und Auskünfte übermitteln müssen, sind in einem im Ministerrat beratenen Königlichen Erlass festgelegt ».

Absatz 2 desselben Artikels, ersetzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 25. Mai 1999 « zur Abänderung der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat, des Gesetzes vom 5. April 1955 über die Gehälter der Inhaber eines Amtes beim Staatsrat sowie des Gerichtsgesetzbuches », bestimmt:

«Hält die klagende Partei die für die Übermittlung eines Replik- oder Ergänzungsschriftsatzes 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. Aus der Begründung der Vorlageentscheidung und den durch den Staatsrat übermittelten Verfahrensunterlagen geht hervor, dass der Gerichtshof gebeten wird, über die Vereinbarkeit von Artikel 21 Absatz 2 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention zu befinden, insofern die fragliche Bestimmung, wenn sie auf eine Person Anwendung finde, die eine Nichtigkeitsklage gegen eine Entscheidung eines leitenden Beamten der Brüsseler Umweltbehörde IBGE eingereicht habe, mit der ihr eine administrative Geldbuße in Anwendung der Artikel 35 bis 38 der Ordonnanz der Region Brüssel-Hauptstadt vom 25. März 1999 «über die Ermittlung, Feststellung, Verfolgung und Ahndung von Umweltstraftaten » (in ihrer am 7. November 2001 geltenden Fassung) auferlegt werde, und die der Kanzlei des Staatsrates einen Repliksschriftsatz nach Ablauf der vorgeschriebenen Frist zugesandt habe, diesem Kläger den Zugang zu einem Gericht entziehen würde, das befugt sei, über eine strafrechtliche Anklage zu entscheiden.

B.3. Die Artikel 35 bis 39 der Ordonnanz der Region Brüssel-Hauptstadt vom 25. März 1999 sind Bestandteil von Kapitel V dieser Ordonnanz (« Administrative Geldbußen »).

In den Artikeln 32 und 33 dieser Ordonnanz sind die mit einer administrativen Geldbuße strafbaren Straftaten aufgelistet.

Artikel 35 derselben Ordonnanz bestimmt:

«Die in den Artikeln 32 und 33 aufgezählten Straftaten sind entweder Gegenstand einer strafrechtlichen Verfolgung oder einer administrativen Geldbuße.

Die administrative Geldbuße wird durch den leitenden Beamten des Instituts, der ARP oder der zuständigen Verwaltung des Ministeriums oder, bei Abwesenheit, Urlaub oder Verhinderung desselben, durch den beigeordneten leitenden Beamten auferlegt.

Sie wird in den Fonds für Umweltschutz im Sinne von Artikel 2 Nr. 9 der Ordonnanz vom 12. Dezember 1991 zur Schaffung von Haushaltsfonds eingezahlt ».

Das in dieser Bestimmung erwähnte Institut ist die Brüsseler Umweltbehörde IBGE (Artikel 3 Nr. 2 der Ordonnanz vom 25. März 1999).

Artikel 36 derselben Ordonnanz bestimmt:

«Jedes Protokoll, mit dem unter anderem eine Straftat im Sinne von Artikel 32 oder 33 festgestellt wird, wird innerhalb von zehn Tagen nach der Feststellung der Straftat in einem Exemplar je nach Fall an den leitenden Beamten des Instituts, der ARP oder der zuständigen Verwaltung des Ministeriums sowie an den Prokurator des Königs geschickt ».

Artikel 37 derselben Ordonnanz bestimmt:

« Der Prokurator des Königs übermittelt je nach Fall dem leitenden Beamten des Instituts, der ARP oder der zuständigen Verwaltung des Ministeriums innerhalb von sechs Monaten nach dem Versanddatum des Protokolls seine Entscheidung, den mutmaßlichen Urheber einer Straftat im Sinne der Artikel 32 oder 33 zu verfolgen oder nicht.

Die Entscheidung des Prokurators des Königs zur Verfolgung des Zuwiderhandelnden schließt die Auferlegung einer administrativen Geldbuße aus.

Die Entscheidung des Prokurators des Königs, den Zuwiderhandelnden nicht zu verfolgen, oder das Ausbleiben einer Entscheidung innerhalb der aufgrund von Absatz 1 vorgeschriebenen Frist ermöglicht die Auferlegung einer administrativen Geldbuße ».

Artikel 38 derselben Ordonnanz bestimmte vor seiner Abänderung durch Artikel 12 der Ordonnanz vom 28. Juni 2001 « zur Abänderung verschiedener Bestimmungen über die Ermittlung, Feststellung, Verfolgung und Ahndung von Umweltstraftaten »:

« Der leitende Beamte des Instituts, der ARP oder der zuständigen Verwaltung des Ministeriums entscheidet, nachdem die Person, der eine administrative Geldbuße auferlegt werden kann, die Möglichkeit zum Vorbringen ihrer Verteidigungsmittel erhalten hat, ob wegen der Straftat eine administrative Geldbuße auferlegt werden muss.

In der Entscheidung zur Auferlegung einer administrativen Geldbuße wird deren Betrag festgelegt und der Zuwiderhandelnde aufgefordert, die Geldbuße innerhalb einer Frist von dreißig Tagen ab der Notifizierung durch Überweisung auf das Konto des Instituts, das auf dem beigefügten Formular angegeben ist, einzuzahlen.

Die Entscheidung, eine administrative Geldbuße aufzuerlegen, oder gegebenenfalls die Entscheidung, keine administrative Geldbuße aufzuerlegen, wird innerhalb von zehn Tagen mit bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief notifiziert an:

1. die Person, der die administrative Geldbuße auferlegt wird;
2. den Prokurator des Königs ».

Artikel 39 derselben Ordonnanz bestimmt:

« Durch die Zahlung der administrativen Geldbuße erlischt die Strafverfolgung ».

B.4. Die in den Artikeln 35, 38 und 39 derselben Ordonnanz erwähnte administrative Geldbuße ist eine Strafe im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

B.5.1. Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention bestimmt:

« Jedermann hat Anspruch darauf, dass seine Sache [...] gehört wird, und zwar von einem [...] Gericht, das [...] über die Stichhaltigkeit der gegen ihn erhobenen strafrechtlichen Anklage zu entscheiden hat. [...] ».

B.5.2. Das « Recht auf ein Gericht », wovon das « Recht auf Zugang » einen besonderen Aspekt darstellt, ist nicht absolut. Dieses Recht eignet sich für implizit zulässige Einschränkungen, weil es wegen seiner Beschaffenheit eine Regelung durch den Staat erfordert, der diesbezüglich über eine gewisse Ermessensbefugnis verfügt (EuGHMR, 24. Februar 2009, *L'Erablière* gegen Belgien, § 35; 10. März 2009, *Anakomba Yula* gegen Belgien, § 31; 16. Juli 2009, *Christodoulou* gegen Griechenland, § 22; 29. März 2011, *R.T.B.F.* gegen Belgien, § 69).

Diese Einschränkungen, mit der der einem Rechtsuchenden gebotene Zugang begrenzt wird, dürfen die eigentliche Substanz dieses « Rechtes auf ein Gericht » nicht beeinträchtigen. Sie müssen auch einem rechtmäßigen Ziel dienen und im einem vernünftigen Verhältnis zu diesem Ziel stehen (EuGHMR, 24. Februar 2009, *L'Erablière* gegen Belgien, § 35; 10. März 2009, *Anakomba Yula* gegen Belgien, § 31; 16. Juli 2009, *Christodoulou* gegen Griechenland, § 22; 29. März 2011, *R.T.B.F.* gegen Belgien, § 69).

Die Vereinbarkeit dieser Einschränkungen mit dem Recht auf Zugang zu einem Gericht hängt von den Besonderheiten des betreffenden Verfahrens ab und ist in Anbetracht des gesamten Verfahrens zu beurteilen (EuGHMR, 24. Februar 2009, *L'Erablière* gegen Belgien, § 36; 29. März 2011, *R.T.B.F.* gegen Belgien, § 69).

B.6.1. Artikel 39*bis* derselben Ordonnanz, eingefügt durch Artikel 13 der Ordonnanz vom 28. Juni 2001, bestimmt:

« Jede Person, die zur Zahlung einer administrativen Geldbuße verurteilt wurde, kann Beschwerde beim Umweltkollegium einlegen. Die Beschwerde wird zur Vermeidung des Ausschlusses durch Antrag innerhalb von zwei Monaten nach der Notifizierung der Entscheidung eingereicht.

Das Umweltkollegium hört auf deren Antrag hin den Kläger oder seinen Beistand sowie den Bediensteten, der die Maßnahme ergriffen hat, an.

Das Umweltkollegium notifiziert seine Entscheidung innerhalb von zwei Monaten nach dem Versanddatum der Antragschrift. Diese Frist wird um einen Monat verlängert, wenn die Parteien beantragen, angehört zu werden.

Wird innerhalb der im vorigen Absatz vorgeschriebenen Frist keine Entscheidung getroffen, so gilt die Entscheidung, gegen die eine Beschwerde eingelegt wurde, als bestätigt ».

Diese Bestimmung wurde im *Belgischen Staatsblatt* vom 13. November 2001 veröffentlicht. In Ermangelung einer besonderen diesbezüglichen Präzisierung ist sie am 23. November 2001 in Kraft getreten.

B.6.2. Vor dem letztgenannten Datum war der Staatsrat befugt, über eine Nichtigkeitsklage gegen eine Entscheidung zu befinden, mit der eine administrative Geldbuße im Sinne der Artikel 35, 38 und 39 der Ordonnanz vom 25. März 1999 auferlegt worden war. Er bleibt im Übrigen befugt, über Nichtigkeitsklagen gegen eine solche Entscheidung zu befinden, die vor dem 23. November 2001 getroffen wurde.

Eine zur Zahlung einer solchen Geldbuße verurteilte Person hat somit das Recht, eine Nichtigkeitsklage gegen die Entscheidung des leitenden Beamten des IBGE einzureichen, mit der ihr diese Geldbuße vor diesem Datum auferlegt wurde.

Die Zulässigkeit dieser Klage hängt ab vom Nachweis eines Nachteils oder eines Interesses (Artikel 19 Absatz 1 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze).

B.7. Der Greffier des Staatsrates übermittelt der Person, die eine solche Nichtigkeitsklage einreicht - die « klagende Partei » - eine Abschrift des Erwiderungsschriftsatzes, den die « beklagte Partei » der Kanzlei zugesandt hat. Die « klagende Partei » verfügt somit über sechzig Tage, um der Kanzlei einen Repliksschriftsatz zukommen zu lassen (Artikel 7 des Erlasses des Regenten vom 23. August 1948 « zur Festlegung des Verfahrens vor der Verwaltungstreitsachenabteilung des Staatsrates », abgeändert durch Artikel 3 des königlichen Erlasses vom 7. Januar 1991).

B.8. Wenn der Autor der Nichtigkeitsklage im Sinne von B.6.2 der Kanzlei des Staatsrates nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist einen Repliksschriftsatz zugesandt hat, schreibt die fragliche Bestimmung diesem Rechtsprechungsorgan vor, unverzüglich zu urteilen, wobei das Fehlen des durch Artikel 19 Absatz 1 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze vorgeschriebenen Interesses auf Seiten des Autors der Klage festgestellt wird, vorbehaltlich des Rechtes jeder Partei, um Anhörung zu ersuchen.

Eine solche Feststellung hat die Unzulässigkeit der Nichtigkeitsklage zur Folge.

B.9.1. 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.

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 Verwaltungsstreitsachenabteilung 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).

B.9.2. Wenn die Kanzlei des Staatsrates der « klagenden Partei » den Erwiderungsschriftsatz der « beklagten Partei » notifiziert, vermerkt sie den Text von Artikel 21 Absatz 2 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze (Artikel 14*bis* § 2 des Erlasses des Regenten vom 23. August 1948, ersetzt durch Artikel 1 eines königlichen Erlasses vom 26. Juni 2000), 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 Verwaltungsstreitsachenabteilung 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). Sie kann dann der schweren Sanktion der Unzulässigkeit der Klage entgehen, die sich grundsätzlich aus der Nichteinhaltung der vorerwähnten Frist ergibt, indem sie das Bestehen von höherer Gewalt nachweist (Staatsrat, 24. Oktober 2001, Nr. 100.155, *Willicquet*; 2. März 2007, Nr. 168.444, *Königlicher belgischer Verband der Transportunternehmer und andere*; 29. Juni 2012, Nr. 220.116, *Robe*; 11. September 2012, Nr. 220.559, *TNT Airways*).

B.9.3. Die Einschränkung des Rechtes auf Zugang zu einem Gericht infolge der fraglichen Bestimmung steht also in einem vernünftigen Verhältnis zur rechtmäßigen Zielsetzung.

B.10. Die Vorabentscheidungsfrage ist verneinend zu beantworten.

B.11. Die Antwort auf diese Frage ergibt sich lediglich aus der Verfassungsmäßigkeitsprüfung von Artikel 21 Absatz 2 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze.

Der Gerichtshof braucht sich jedoch nicht zu der Weise zu äußern, auf die diese Bestimmung in der vor dem vorlegenden Richter anhängigen Rechtssache angewandt wurde. Er braucht sich ebenfalls nicht zu den Schlussfolgerungen zu äußern, die dieser Richter aus einer etwaigen Feststellung der Überschreitung der angemessenen Frist im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention ziehen könnte.

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 die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Verkündet in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, in der öffentlichen Sitzung vom 31. Juli 2013.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) J. Spreutels