

Geschäftsverzeichnisnr. 5755
Entscheid Nr. 167/2014 vom 13. November 2014

ENTSCHEIDSAUSZUG

---

*In Sachen:* Vorabentscheidungsfragen in Bezug auf Artikel 31 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat, gestellt vom Staatsrat.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten A. Alen und J. Spreutels, und den Richtern E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Moerman, F. Daoût und T. Giet, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten A. Alen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

\*

\* \*

### I. *Gegenstand der Vorabentscheidungsfragen und Verfahren*

In seinem Entscheid Nr. 225.384 vom 7. November 2013 in Sachen Gerolf Annemans gegen den belgischen Staat - intervenierende Parteien: die « Belgische Nationalbank » AG und Luc Coene -, dessen Ausfertigung am 25. November 2013 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende Vorabentscheidungsfragen gestellt:

1. « Steht Artikel 31 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat im Widerspruch zum Recht auf gerichtliches Gehör im Sinne von Artikel 13 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 6 EMRK und Artikel 13 EMRK, der ebenfalls das Recht auf wirksame Beschwerde vorsieht, indem Artikel 31 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat verhindert, dass der Kläger vor dem Staatsrat die Revision eines Entscheids beantragen kann, mit dem einer seiner vorgebrachten Klagegründe oder Teile von einem dieser Klagegründe – ggf. irrtümlicherweise – nicht zur Sache geprüft wurde, indem dieser zu Unrecht als unzulässig abgewiesen wurde? »;

2. « Steht Artikel 31 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat im Widerspruch zu den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit deren Artikel 13 und mit den Artikeln 6, 13 und 14 EMRK, indem Artikel 31 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat dem Kläger das Recht versagt, sich im Wege eines Revisionsantrags erneut an den Staatsrat zu wenden, um die zu Unrecht – und ggf. irrtümlicherweise – erfolgte Unzulässigkeitsklärung eines vorgebrachten Klagegrunds oder eines Teils davon anzufechten, der somit nicht zur Sache geprüft wurde, indem er zu Unrecht als unzulässig abgewiesen wurde, während andere Rechtsunterworfenen sich hingegen wohl an den Staatsrat wenden können, um die Revision eines Entscheids aufgrund der Entdeckung eines falschen oder zurückgehaltenen Schriftstücks zu beantragen, und es keine vernünftige Rechtfertigung dafür gibt, dass Artikel 31 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat dem Kläger somit die Beurteilung der Begründetheit seines Klagegrunds versagt, während andere Rechtsunterworfenen hingegen wohl die Begründetheit der von ihnen vorgebrachten Klagegründe oder Teile von diesen Klagegründen oder von einem davon im Wege eines Revisionsantrags nachträglich (erneut) behandeln lassen können, wenn ein falsches oder zurückgehaltenes Schriftstück entdeckt wurde? ».

(...)

### III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1. Artikel 31 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat bestimmt:

« Nur kontradiktorische Entscheide können Gegenstand einer Revision sein. Revisionsbeschwerden sind nur zulässig, wenn seit Verkündung des Entscheids ausschlaggebende Schriftstücke, die durch Verschulden der Gegenpartei zurückgehalten worden waren, wiedergefunden wurden oder wenn der Entscheid auf der Grundlage von als falsch anerkannten oder für falsch erklärten Schriftstücken ergangen ist.

Die Beschwerdefrist setzt am Tag der Entdeckung der Falschheit eines Schriftstücks oder des Vorhandenseins eines zurückgehaltenen Schriftstücks ein ».

B.2. Die erste Vorabentscheidungsfrage betrifft die Vereinbarkeit dieser Bestimmung mit Artikel 13 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit den Artikeln 6 und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention, indem sie eine klagende Partei vor dem Staatsrat daran hindere, eine zulässige Revisionsbeschwerde einzureichen aufgrund der Tatsache, dass der Staatsrat zu Unrecht einen ihrer Klagegründe für unzulässig erklärt und daher nicht zur Sache geprüft habe.

B.3. Gegen die Entscheide der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates können die Rechtsmittel angewandt werden, die in den koordinierten Gesetzen über den Staatsrat vorgesehen sind. Es handelt sich um die Rechtsmittel Kassationsbeschwerde - aufgrund eines Kompetenzkonflikts -, Einspruch, Dritteinspruch und Revisionsbeschwerde.

Außerdem ist in Artikel 17 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof ein Antrag auf Zurückziehung eines Entscheids des Staatsrates vorgesehen, der eingereicht werden kann, wenn der Entscheid auf eine Gesetzesnorm, die der Gerichtshof für nichtig erklärt hat, oder auf eine Verordnung zu deren Ausführung gegründet ist.

B.4.1. Aufgrund der fraglichen Bestimmung ist eine Revisionsbeschwerde nur zulässig, wenn seit Verkündung des Entscheids ausschlaggebende Schriftstücke, die durch Verschulden der Gegenpartei zurückgehalten worden waren, wiedergefunden wurden oder wenn der Entscheid auf der Grundlage von als falsch anerkannten oder für falsch erklärten Schriftstücken ergangen ist.

Aus den Vorarbeiten geht hervor, dass der Gesetzgeber den Standpunkt vertrat, dass « im Hinblick auf die Sicherheit der Rechtssituationen die Entscheide des Staatsrates nach einer relativ kurzen Zeit als unwiderruflich zu betrachten sind » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1951-1952, Nr. 586, S. 2) und dass die Revisionsbeschwerde aus diesem Grund « eine außerordentliche Beschaffenheit » behalten muss (ebenda, S. 1).

Die Beschaffenheit der Umstände, unter denen eine Revisionsbeschwerde zulässig eingereicht werden kann, lässt erkennen, dass der Gesetzgeber diese Beschwerde nur in Situationen ermöglichen wollte, in denen der Staatsrat eindeutig irregeführt wurde, entweder durch das Vorlegen falscher Schriftstücke oder durch das Zurückhalten von Schriftstücken.

B.4.2. Aus der Rechtsprechung des Staatsrates geht hervor, dass eine Revisionsbeschwerde restriktiv zu verstehen ist, weil sie von dem Grundprinzip abweicht, dass der Richter, wenn eine

Rechtssache beurteilt wurde, seine Gerichtsbarkeit in dieser Sache erschöpft hat (Staatsrat, 30. Oktober 2012, Nr. 221.228; 16. Mai 2013, Nr. 223.490). Die Revision eines Entscheids ist daher auch nur in den einschränkend aufgezählten Fällen möglich, die restriktiv ausgelegt werden müssen (ebenda).

B.5. Da eine Revisionsbeschwerde nur zulässig eingereicht werden kann in den Fällen, die in der fraglichen Bestimmung aufgezählt sind, ist es nicht möglich, diese Beschwerde gegen einen Entscheid einzulegen aufgrund der Aussage, dass der Staatsrat zu Unrecht einen Klagegrund für unzulässig erklärt und daher nicht zur Sache geprüft habe.

B.6. Artikel 13 der Verfassung beinhaltet ein Recht auf Zugang zu dem zuständigen Richter. Dieses Recht wird ebenfalls durch Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention und durch einen allgemeinen Rechtsgrundsatz gewährleistet.

Artikel 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleistet für Personen, deren Rechte und Freiheiten im Sinne dieser Konvention verletzt wurden, ein Recht auf eine wirksame Beschwerde bei einer nationalen Instanz.

B.7.1. Das Recht auf gerichtliches Gehör, das einen wesentlichen Aspekt des Rechtes auf ein faires Verfahren darstellt, erfordert es, dass eine Entscheidung einer Verwaltungsbehörde der Kontrolle *a posteriori* durch ein Gericht mit voller Rechtsprechungsbefugnis unterzogen werden kann.

B.7.2. Aus der Rechtsprechung des Staatsrates geht hervor, dass das höchste Verwaltungsgericht eine vollwertige gerichtliche Prüfung durchführt, sowohl anhand des Gesetzes, als auch anhand der allgemeinen Rechtsgrundsätze. Der Staatsrat prüft dabei, ob die seiner Kontrolle unterbreitete behördliche Entscheidung die erforderliche faktische Grundlage aufweist, ob diese Entscheidung von einer korrekten juristischen Einstufung ausgeht und nicht offensichtlich unverhältnismäßig ist gegenüber den damit angestrebten Zielen. Wenn er diese Entscheidung für nichtig erklärt, muss die Behörde sich dem Entscheid des Staatsrates fügen; wenn die Behörde eine neue Entscheidung trifft, darf sie die Begründung des Entscheids, mit dem die erste Entscheidung für nichtig erklärt wurde, nicht zurückweisen; wenn sie die Nichtigerklärung auf sich beruhen lässt, gilt die Entscheidung als nicht getroffen. Überdies kann der Staatsrat unter den in Artikel 17 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat vorgesehenen Umständen die Aussetzung der Ausführung der Entscheidung anordnen, gegebenenfalls durch einen Entscheid in äußerster Dringlichkeit.

B.7.3. Die Rechtsuchenden verfügen daher über eine tatsächliche Rechtsprechungsgarantie vor einem unabhängigen und unparteiischen Gericht gegen eine Verwaltungsentscheidung, die sie gegebenenfalls direkt und nachteilig betrifft.

B.8.1. Das Recht auf gerichtliches Gehör ist nicht absolut und kann gewissen Zulässigkeitsbedingungen unterliegen, die auf eine geordnete Rechtspflege und die Vermeidung der Gefahr der Rechtsunsicherheit ausgerichtet sind (EuGHMR, 19. Juni 2001, *Kreuz* gegen Polen, § 54; 11. Oktober 2001, *Rodriguez Valin* gegen Spanien, § 22; 10. Januar 2006, *Teltronic CATV* gegen Polen, § 47).

B.8.2. Der Umstand, dass eine Nichtigkeitsklage bei dem Staatsrat gewissen Zulässigkeitsbedingungen unterliegt, führt an sich folglich nicht zu einer Situation, die nicht mit dem Recht auf gerichtliches Gehör vereinbar ist.

B.9.1. Die Zulässigkeitsbedingungen dürfen jedoch nicht dazu führen, dass das Recht auf gerichtliches Gehör in dem Maße eingeschränkt wird, dass es im Kern beeinträchtigt wird; außerdem dürfen die Gerichte die Verfahrensregeln nicht auf eine übermäßig formalistische Weise anwenden (EuGHMR, 12. November 2002, *Zvolský und Zvolská* gegen Tschechische Republik, § 47; 25. Mai 2004, *Kadlec und andere* gegen Tschechische Republik, § 26; 26. Juli 2007, *Walchli* gegen Frankreich, § 29; 22. Juli 2010, *Melis* gegen Griechenland, §§ 27 und 28).

Die Vereinbarkeit der Zulässigkeitsbedingungen und deren Anwendung mit dem Recht auf gerichtliches Gehör hängt von den besonderen Aspekten des fraglichen Verfahrens ab und wird im Lichte des Verfahrens insgesamt beurteilt (EuGHMR, 24. Februar 2009, *L'Erablière* gegen Belgien, § 36; 29. März 2011, *R.T.B.F.* gegen Belgien, § 70).

B.9.2. Es gehört nicht zur Zuständigkeit des Gerichtshofes, aufgrund der jeweiligen Elemente einer spezifischen Streitsache zu beurteilen, ob das Urteil eines Richters bezüglich der Unzulässigkeit eines Klagegrunds vereinbar ist mit dem Recht auf gerichtliches Gehör.

Es obliegt ebenfalls nicht dem Gerichtshof, die Bestimmung, die einer solchen Feststellung der Unzulässigkeit zugrunde liegt, anhand des Rechtes auf gerichtliches Gehör zu prüfen, da eine solche Bestimmung nicht Gegenstand der dem Gerichtshof gestellten Frage ist.

B.10.1. Weder Artikel 13 der Verfassung, noch Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleisten ein Recht auf einen doppelten Rechtszug (EuGHMR, Große Kammer, 26. Oktober 2000, *Kudla* gegen Polen, § 122; 18. Dezember 2007, *Marini* gegen Albanien, § 120; 17. Juli 2012, *Muscat* gegen Malta, § 42). Außer in Strafsachen besteht

überdies kein allgemeiner Rechtsgrundsatz, der das Bestehen eines doppelten Rechtszugs vorschreibt.

B.10.2. Die Begrenzung der Beschwerdegründe, die zur Revision eines Entscheids des Staatsrates führen können, ist als solche folglich nicht unvereinbar mit dem Recht auf gerichtliches Gehör, selbst wenn dies zur Folge hat, dass bestimmte Regelwidrigkeiten, die gegebenenfalls anlässlich dieser Entscheidung begangen wurden, nicht zur Nichtigerklärung oder Revision führen können.

Es gehört zur eigentlichen Logik eines Systems von Rechtsmitteln, dass hinsichtlich ihrer Tragweite die besondere Rechtskraft der in letzter Instanz ergangenen Entscheidungen, die grundsätzlich durch höhere Rechtsprechungsorgane getroffen werden, berücksichtigt wird.

B.11. Unter Berücksichtigung des Vorstehenden und der besonderen Beschaffenheit der Revisionsbeschwerde beeinträchtigt die fragliche Bestimmung dadurch, dass darin vorgesehen ist, dass diese Beschwerde nur unter den darin festgelegten - außergewöhnlichen - Umständen eingereicht werden kann, nicht das Recht auf gerichtliches Gehör, so wie es durch Artikel 13 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit den Artikeln 6 und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention, gewährleistet wird.

B.12. Die erste Vorabentscheidungsfrage ist verneinend zu beantworten.

B.13. in Bezug auf die zweite Vorabentscheidungsfrage führt die « Belgische Nationalbank » AG an, dass diese Frage nicht neutral formuliert sei, weil darin davon ausgegangen werde, dass es für den darin erwähnten Behandlungsunterschied « keine vernünftige Rechtfertigung [...] gibt ». Sie bittet um eine Umformulierung dieser Frage.

B.14. Die Parteien vor dem Gerichtshof dürfen den Inhalt der Vorabentscheidungsfragen nicht ändern oder ändern lassen.

B.15. Der Umstand, dass eine Frage tendenziös formuliert wäre, ist nicht so beschaffen, dass sie den Gerichtshof daran hindern würde, seine Prüfung in Bezug auf die Bestimmung, die Gegenstand davon ist, auszuüben, es sei denn, dass anhand der Frage nicht zu bestimmen ist, in welcher Hinsicht diese Bestimmung verfassungswidrig wäre. Dies trifft im vorliegenden Fall nicht zu. Außerdem ist aus den Schriftsätzen der Parteien vor dem Gerichtshof ersichtlich, dass die Weise der Formulierung der Vorabentscheidungsfrage diese Parteien nicht daran gehindert hat, einen Standpunkt dazu einzunehmen, ob es eine vernünftige Rechtfertigung für den in dieser Frage erwähnten Behandlungsunterschied gibt oder nicht.

Die zweite Vorabentscheidungsfrage ist in dem Sinne zu verstehen, dass der Gerichtshof gefragt wird, ob die betreffende Bestimmung vereinbar sei mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit deren Artikel 13 und mit den Artikeln 6, 13 und 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention, indem sie einen Behandlungsunterschied einführe zwischen einerseits Personen, die die Revision eines Entscheids des Staatsrates beantragten, weil sie der Auffassung seien, dass dieses Rechtsprechungsorgan zu Unrecht einen Klagegrund für unzulässig erklärt und folglich nicht zur Sache geprüft habe, und andererseits Personen, die die Revision eines Entscheids beantragten, weil seit Verkündung des Entscheids ausschlaggebende Schriftstücke, die durch Verschulden der Gegenpartei zurückgehalten worden seien, wiedergefunden worden seien oder wenn der Entscheid auf der Grundlage von als falsch anerkannten oder für falsch erklärten Schriftstücken ergangen sei, ohne dass dabei *a priori* davon auszugehen sei, dass es für diesen Behandlungsunterschied « keine vernünftige Rechtfertigung [...] gibt ».

B.16. Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention fügt dem durch die Artikel 10 und 11 der Verfassung gewährleisteten Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung nichts hinzu. Er braucht nicht in die Prüfung des Gerichtshofes einbezogen zu werden.

Da in Bezug auf die erste Vorabentscheidungsfrage bereits festgestellt wurde, dass die fragliche Bestimmung vereinbar ist mit Artikel 13 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit den Artikeln 6 und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention, braucht nur noch geprüft zu werden, ob diese Bestimmung vereinbar ist mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung.

B.17. Wie in B.4.1 in Erinnerung gerufen wurde, hat der Gesetzgeber den Standpunkt vertreten, dass die Revisionsbeschwerde eine außerordentliche Beschaffenheit behalten muss, und hat er sie auf Situationen beschränken wollen, in denen der Staatsrat eindeutig irregeführt wurde.

In Anbetracht dieser Zielsetzung und unter Berücksichtigung des Umstandes, dass die Revisionsbeschwerde von dem Grundsatz abweicht, dass der Richter seine Gerichtsbarkeit in dieser Sache erschöpft, wenn er über diese Rechtssache geurteilt hat, des Umstandes, dass kein allgemeines Recht auf einen doppelten Rechtszug besteht, und des Umstandes, dass der Grundsatz der Rechtssicherheit es erfordert, dass ein Streitfall zu einem bestimmten Zeitpunkt beendet wird, entbehrt es nicht einer vernünftigen Rechtfertigung, dass die Revisionsbeschwerde nur angewandt werden kann, wenn ausschlaggebende Schriftstücke durch Verschulden der

Gegenpartei zurückgehalten wurden oder wenn der Entscheid auf der Grundlage von als falsch anerkannten oder für falsch erklärten Schriftstücken ergangen ist, und nicht, wenn der Betreffende der Auffassung ist, dass der Staatsrat zu Unrecht einen Klagegrund für unzulässig erklärt habe.

B.18. Die zweite Vorabentscheidungsfrage ist verneinend zu beantworten.



Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Artikel 31 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat verstößt nicht gegen die Artikel 10, 11 und 13 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit den Artikeln 6, 13 und 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Erlassen in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 13. November 2014.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) A. Alen