

Geschäftsverzeichnissnr. 5845
Entscheid Nr. 48/2015 vom 30. April 2015

ENTSCHEID

In Sachen: Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 11 des Gesetzes vom 20. Januar 2014 zur Reform der Zuständigkeit, der Verfahrensordnung und der Organisation des Staatsrates (Einführung einer Verfahrensentschädigung vor dem Staatsrat), erhoben von Annick Meurant und anderen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten A. Alen und J. Spreutels, und den Richtern E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet und R. Leysen, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschaut, unter dem Vorsitz des Präsidenten A. Alen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Klage und Verfahren*

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 13. Februar 2014 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 14. Februar 2014 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 11 des Gesetzes vom 20. Januar 2014 zur Reform der Zuständigkeit, der Verfahrensordnung und der Organisation des Staatsrates (Einführung einer Verfahrenseinschädigung vor dem Staatsrat), veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 3. Februar 2014, Berichtigung im *Belgischen Staatsblatt* vom 13. Februar 2014: Annick Meurant, Jan Stevens, Luc Melis, Hugo Bogaerts, Kristien Roelants, Diederik Van Woensel, Denis Malcorps, Jan Creve, Dieuwertje Dierick, Peter Kuipers, Hans Versmissen, Annick Thibaut, Marina Apers, Lin Ploegaert und Marc Van Damme, unterstützt und vertreten durch RA P. Vande Castele, in Antwerpen zugelassen.

Der Ministerrat, unterstützt und vertreten durch RA D. D'Hooghe, RA L. Schellekens und RA A. Carton, in Brüssel zugelassen, hat einen Schriftsatz eingereicht, die klagenden Parteien haben einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht und der Ministerrat hat auch einen Gegenerwidierungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 25. November 2014 hat der Gerichtshof nach Anhörung der referierenden Richter E. Derycke und P. Nihoul beschlossen, dass die Rechtssache verhandlungsreif ist, dass keine Sitzung abgehalten wird, außer wenn eine der Parteien innerhalb von sieben Tagen nach Erhalt der Notifizierung dieser Anordnung einen Antrag auf Anhörung eingereicht hat, und dass vorbehaltlich eines solchen Antrags die Verhandlung am 17. Dezember 2014 geschlossen und die Rechtssache zur Beratung gestellt wird.

Da keine Sitzung beantragt wurde, wurde die Rechtssache am 17. Dezember 2014 zur Beratung gestellt.

Die Vorschriften des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, die sich auf das Verfahren und den Sprachgebrauch beziehen, wurden zur Anwendung gebracht.

II. *Rechtliche Würdigung*

(...)

In Bezug auf die angefochtene Bestimmung

B.1. Die Nichtigkeitsklage ist gegen Artikel 11 des Gesetzes vom 20. Januar 2014 zur Reform der Zuständigkeit, der Verfahrensordnung und der Organisation des Staatsrates gerichtet, der bestimmt:

« In [die am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat] wird ein Artikel 30/1 mit folgendem Wortlaut eingefügt:

‘ Art. 30/1. § 1. Die Verwaltungstreitsachenabteilung kann eine Verfahrensentuschädigung gewähren, die eine Pauschalbeteiligung an den Rechtsanwalts honoraren und -kosten der obsiegenden Partei ist.

Nachdem der König die Stellungnahme der Kammer der französischsprachigen und deutschsprachigen Rechtsanwaltschaften und der Kammer der flämischen Rechtsanwaltschaften eingeholt hat, legt Er durch einen im Ministerrat beratenen Erlass die Basis-, Mindest- und Höchstbeträge der Verfahrensentuschädigung fest, wobei insbesondere die Art der Streitsache und ihre Bedeutung berücksichtigt werden.

§ 2. Die Verwaltungstreitsachenabteilung darf aufgrund einer mit besonderen Gründen versehenen Entscheidung die Verfahrensentuschädigung entweder herabsetzen oder sie erhöhen, ohne jedoch die vom König vorgesehenen Höchst- und Mindestbeträge zu überschreiten. Bei ihrer Beurteilung berücksichtigt sie:

1. die finanziellen Mittel der unterlegenen Partei im Hinblick auf eine Herabsetzung des Entschädigungsbetrags,
2. die Komplexität der Sache,
3. die offensichtliche Unangemessenheit in der Sachlage.

Wenn die unterlegene Partei in den Genuss des weiterführenden juristischen Beistands kommt, wird die Verfahrensentuschädigung auf den vom König bestimmten Mindestbetrag festgelegt, außer bei offensichtlicher Unvernunft in der Sachlage. Die Verwaltungstreitsachenabteilung muss ihre Entscheidung zur Herabsetzung oder Erhöhung, besonders für diesen Punkt, mit Gründen versehen.

Falls verschiedene Parteien zu Lasten einer oder mehrerer unterlegener Parteien in den Genuss einer Verfahrensentuschädigung kommen, wird der Betrag dieser Entschädigung höchstens auf das Doppelte der maximalen Verfahrensentuschädigung erhöht, auf die der Entschädigungsberechtigte, der zur höchsten Entschädigung berechtigt ist, Anspruch erheben kann. Die Entschädigung wird von der Verwaltungstreitsachenabteilung unter die Parteien verteilt.

Keine Partei kann dazu verpflichtet werden, für das Auftreten des Rechtsanwalts einer anderen Partei eine Entschädigung zu zahlen, die den Betrag der Verfahrensentuschädigung überschreitet. Die beitretenden Parteien können weder zur Zahlung einer solchen Entschädigung verpflichtet werden noch eine solche Entschädigung erhalten. ’ ».

In Bezug auf die Zulässigkeit der Klage

B.2. Die klagenden Parteien bringen vor, die angefochtene Bestimmung verstoße gegen die Artikel 10, 11 und 23 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit dem Recht auf Zugang

zum Gericht und dem Recht auf eine wirksame Beschwerde, mit den Artikeln 6 und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention, mit Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, mit dem Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, und den Anhängen I und II, geschehen zu Aarhus am 25. Juni 1998 (nachstehend: Aarhus-Übereinkommen), mit dem Gesetz vom 17. Dezember 2002 zur Billigung des Aarhus-Übereinkommens, mit der Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, insbesondere mit deren Artikeln 9 und 11, sowie mit den Artikeln 159 und 160 der Verfassung und dem Rechtsstaatsprinzip.

B.3.1. Der Ministerrat stellt zunächst die Zulässigkeit der Klage wegen mangelnden Interesses der klagenden Parteien in Frage. Die Einführung einer Verfahrensentschädigung in den Verfahren vor dem Staatsrat könne die Situation der klagenden Parteien nicht in ungünstigem Sinne beeinflussen.

B.3.2. Die Verfassung und das Sondergesetz vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof erfordern, dass jede natürliche oder juristische Person, die eine Nichtigkeitsklage erhebt, ein Interesse nachweist. Das erforderliche Interesse liegt nur bei jenen Personen vor, deren Situation durch die angefochtene Rechtsnorm unmittelbar und ungünstig beeinflusst werden könnte.

B.3.3. Die zweite klagende Partei ist zur Zeit als Partei an einem Verfahren vor dem Staatsrat beteiligt; sie läuft also das Risiko, der beanstandeten Verfahrensentschädigung unterworfen zu werden.

Da eine klagende Partei ein Interesse an der Klage nachweist, braucht nicht geprüft zu werden, ob die anderen klagenden Parteien ebenfalls ein Interesse an der Klageerhebung auf Nichtigerklärung der angefochtenen Bestimmung nachweisen.

B.4. Obwohl der Gerichtshof nicht zuständig ist, eine unmittelbare Prüfung anhand der Artikel 144, 145, 159, 160 und 161 der Verfassung, des Rechts auf Zugang zum Gericht und der aus dem Recht der Europäischen Union sich ergebenden Rechte und Freiheiten sowie des Aarhus-Übereinkommens vorzunehmen, ist er zuständig, den angefochtenen Artikel 11 des Gesetzes vom 20. Januar 2014 anhand der Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit den vorerwähnten Verfassungs- und internationalen Bestimmungen zu prüfen.

B.5.1. Der Ministerrat bringt ferner vor, die Klage sei unzulässig, weil sie hauptsächlich gegen den königlichen Erlass vom 30. Januar 2014 zur Abänderung der Vorschriften bezüglich der Eintreibung der Kosten vor dem Staatsrat und gegen den königlichen Erlass vom 28. März 2014 über die in Artikel 30/1 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat erwähnte Verfahrenschädigung, die das Gesetz vom 20. Januar 2014 zur Ausführung brächten, gerichtet sei.

B.5.2. Die gesetzliche Grundlage des Prinzips der Verfahrenschädigung bildet Artikel 11 des Gesetzes vom 20. Januar 2014. Die Feststellung, dass dem König die Befugnis erteilt wird, das Prinzip der Verfahrenschädigung innerhalb der vom Gesetzgeber festgelegten Grenzen in Ausführungserlassen näher auszuarbeiten, bedeutet nicht, dass die klagenden Parteien nicht unmittelbar betroffen sind beziehungsweise betroffen sein können, vorausgesetzt, dass diese Benachteiligung auf das Gesetz selbst zurückzuführen ist.

B.5.3. Die Prüfung der Zulässigkeit deckt sich mit der Prüfung der Sache selbst, wenn eine Unzulässigkeitseinrede, die aus der Nichtzuständigkeit des Gerichtshofes abgeleitet ist, die der angefochtenen Bestimmung beizumessende Tragweite betrifft. Nur dann, wenn ein Teil des einzigen Klagegrunds sich auf Elemente beziehen würde, die in den vorerwähnten Ausführungserlassen geregelt werden sollen oder geregelt werden, stellt der Gerichtshof die Nichtzuständigkeit fest.

B.6.1. Schließlich bringt der Ministerrat vor, der einzige Klagegrund sei unzulässig, weil er undeutlich sei. Die klagenden Parteien hätten es unterlassen, den konkreten Verstoß der angeführten Verfassungs- und internationalen Bestimmungen und Rechtsgrundsätze anzugeben.

B.6.2. Im Gegensatz zu dem, was der Ministerrat anführt, wird der Klagegrund auf ausreichend deutliche Weise dargelegt. Aus dem Schriftsatz und dem Gegenerwiderungsschriftsatz des Ministerrates ist übrigens ersichtlich, dass dieser den Klagegrund richtig verstanden hat und somit eine zweckdienliche Verteidigung hat führen können.

B.7. Die Einreden werden abgewiesen.

Zur Hauptsache

B.8.1. Der angefochtene Artikel 11 des Gesetzes vom 20. Januar 2014 zur Reform der Zuständigkeit, der Verfahrensordnung und der Organisation des Staatsrates führt einen neuen

Artikel 30/1 in die am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat ein, der es der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates ermöglicht, der obsiegenden Partei eine Verfahrensentschädigung zu gewähren.

B.8.2. Mit der Einführung einer Verfahrensentschädigung verfolgte der Gesetzgeber ein zweifaches Ziel: Einerseits wollte er der Verpflichtung für die Rechtsunterworfenen, ein neues Verfahren aufgrund von Artikel 1382 des Zivilgesetzbuches vor dem Zivilrichter einzuleiten, um eine Entschädigung für die ihnen entstandenen Rechtsanwaltskosten zu erhalten, ein Ende setzen und andererseits wollte er die Verwaltung der öffentlichen Finanzen verbessern, indem vermieden wird, dass Behörden für zwei verschiedene Verfahren vor zwei verschiedenen Rechtsprechungsorganen aufkommen müssten, wenn ein Rechtsunterworfener ein und denselben Verwaltungsakt anfecht:

«Zur Zeit muss der Kläger, der vor dem Staatsrat obsiegt, ein Verfahren vor den ordentlichen Rechtsprechungsorganen anhängig machen, um die Rückforderbarkeit der Rechtsanwalts honorare zu erwirken, wenn keine gütliche Einigung mit der Gegenpartei zustande kommt. [...]

Es scheint jedoch im Widerspruch zum Grundsatz der geordneten Rechtspflege zu stehen, wenn ein Rechtsunterworfener gezwungen ist, ein neues Gerichtsverfahren einzuleiten, falls das Verfahren vor der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates für diese Partei erfolgreich abgeschlossen worden ist. Außerdem werden die öffentlichen Behörden einer doppelten Entschädigung ausgesetzt, und zwar einerseits für das Verfahren vor dem Staatsrat und andererseits für das darauf folgende Verfahren vor dem ordentlichen Richter, was der ordnungsgemäßen Verwaltung der öffentlichen Finanzen Abbruch tut » (*Parl. Dok.*, Senat, 2012-2013, Nr. 5-2277/1, S. 24).

B.8.3. Aus den Vorarbeiten zur angefochtenen Bestimmung geht ebenfalls hervor, dass der neue Artikel 30/1 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat außerdem von der Verfahrensentschädigung inspiriert worden ist, die jetzt bei Verfahren vor dem Zivilrichter und vor dem Strafrichter gilt. Es war die Absicht des Dekretgebers, sich für ein System zu entscheiden, das der Rechtsprechung des Gerichtshofes gerecht wird. Die Unterschiede zwischen dem System der Verfahrensentschädigung vor dem Zivilrichter und dem Strafrichter einerseits und vor dem Staatsrat andererseits liegen in den spezifischen Merkmalen eines Verfahrens vor der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates begründet:

«Die vorgeschlagene Bestimmung bezweckt die Einführung eines Systems, das dem im Gerichtsgesetzbuch vorgesehenen System ähnlich ist, wobei die Verwaltungsstreitsachenabteilung in die Lage versetzt wird, selbst über die Rückforderbarkeit der Rechtsanwalts honorare zu befinden. Die Rückforderbarkeit soll den im Verfahren obsiegenden Parteien zugute kommen, bei denen es sich nur um die klagenden und beklagten Parteien handelt. [...]

Genauso wie bei Artikel 1022 des Gerichtsgesetzbuches sind im neuen Artikel 30/1 der koordinierten Gesetze Kriterien vorgesehen, damit eine Herabsetzung oder Erhöhung der zu gewährenden Basisbeträge gerechtfertigt wird, und zwar innerhalb der Grenzen der Mindest- und Höchstbeträge, die durch königlichen Erlass festzulegen sind. Diese Kriterien sind weit genug gefasst, damit sie jene Kriterien umfassen, die in der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union hervorgehoben werden (Urteil vom 11. April 2013, C-260/11, *Edwards und Pallikaropoulos*) » (*Parl. Dok.*, Senat, 2012-2013, Nr. 5-2277/1, SS. 24-25).

B.9. Der einzige Klagegrund setzt sich aus drei Teilen zusammen: Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, Verstoß gegen das Recht auf Zugang zum Gericht und Verstoß gegen Artikel 23 der Verfassung.

Was den Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung betrifft

B.10. Der erste Teil des einzigen Klagegrunds ist aus einem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung abgeleitet und umfasst drei Beschwerdegründe.

B.11.1. An erster Stelle sind die klagenden Parteien der Auffassung, dass in Anbetracht des Entscheids Nr. 96/2012 vom 19. Juli 2012 eine Regelung, mit der eine Behörde eine Verfahrenentschädigung beanspruchen könne, gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoße. Der Gerichtshof habe in diesem Entscheid nämlich erkannt, dass es gerechtfertigt sei, dass die Behörden die Erstattung der Kosten und Honorare ihres Rechtsanwalts zu Lasten der klagenden Partei, deren Klage vom Staatsrat zurückgewiesen worden sei, nicht erhalten könnten.

B.11.2. Darüber hinaus verstoße - so die klagenden Parteien - die angefochtene Bestimmung gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung, insofern sie nicht der Regelung der Artikel 1017 bis 1019 des Gerichtsgesetzbuches entspreche, was (1) den Tarif für die Kosten, Verfahrenskosten und Gebühren und die Verfahrenentschädigung, (2) die allgemeine Beschaffenheit der Verfahrenentschädigung und (3) die kollektive Vervielfachung der Kosten betreffe.

B.11.3. Schließlich behaupten die klagenden Parteien, dass der Gleichheitsgrundsatz verletzt worden sei, und zwar unter anderem deshalb, weil der Gesetzgeber es im Gegensatz zu dem, was neuerdings im Zusammenhang mit dem Zwangsgeld in den Verfahren vor dem Staatsrat festgelegt worden sei, unterlassen habe, zu bestimmen, dass die Geldbuße bei offensichtlich missbräuchlicher Beschwerde nunmehr der Gegenpartei zustehe.

B.12.1. In seinem vorerwähnten Entscheid Nr. 96/2012 hat der Gerichtshof die Nichtrückforderbarkeit von Rechtsanwaltskosten durch die vor dem Staatsrat obsiegende Behörde nicht für verfassungswidrig gehalten, da die Behörde als Urheber des beanstandeten Verwaltungsakts über alle zweckdienlichen Informationen verfügt, um die Norm zu verteidigen. Deshalb hat er geurteilt, dass Artikel 1022 des Gerichtsgesetzbuches nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstößt, dahin ausgelegt, dass er nicht auf die Verfahren vor dem Staatsrat anwendbar ist.

B.12.2. Aus diesem Entscheid lässt sich jedoch nicht ableiten, dass die vom Gesetzgeber beschlossene Einführung einer Regelung für die Rückforderbarkeit der Kosten und Honorare des Rechtsanwalts für Verfahren vor der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates im Widerspruch zum Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung stünde.

Der Gerichtshof urteilte übrigens in diesem Entscheid, dass es dem Gesetzgeber obliegt zu beurteilen, ob es angebracht ist, ein auf die Verfahren vor dem Staatsrat anwendbares System der Verfahrensentuschädigung einzuführen.

Dabei muss gemäß der Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates Nr. R(81)7 über die Mittel zur Erleichterung des Zugangs zum Gericht, außer bei besonderen Umständen, die obsiegende Partei grundsätzlich von der unterliegenden Partei die Entschädigung ihrer Kosten erhalten - einschließlich des Honorars für den Rechtsanwalt -, die sie vernünftigerweise im Zusammenhang mit dem Gerichtsverfahren auf sich genommen hat.

B.12.3. Wenn sich der Gesetzgeber dafür entscheidet, ein System der Verfahrensentuschädigung für die Verfahren vor der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates einzuführen, obliegt es ihm, bei der Ausarbeitung eines solchen Systems nicht nur den Unterschieden zwischen den Verfahren vor dem Staatsrat und denjenigen vor dem Zivilrichter Rechnung zu tragen, sondern auch den vielen anderen vorhandenen und bisweilen gegensätzlichen Interessen und Grundsätzen.

B.13.1. Was den eventuellen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung betrifft, und insofern, als die beanstandete Regelung der Regelung der Artikel 1017 bis 1019 des Gerichtsgesetzbuches nicht entsprechen würde, ergibt sich aus den in B.8.2 und B.8.3 erwähnten Vorarbeiten, dass Artikel 11 des Gesetzes vom 20. Januar 2014 zum Ziel hat, ein ähnliches System wie Artikel 1022 des Gerichtsgesetzbuches einzuführen, um die Rechtsuchenden zu schützen und eine doppelte Entschädigung zu Lasten der Behörden zu vermeiden und somit eine ordnungsgemäße Verwaltung der öffentlichen Finanzen zu fördern,

wobei der Gesetzgeber ebenfalls die wesentlichen Unterschiede in den jeweiligen Verfahren berücksichtigt hat.

B.13.2.1.1. Hinsichtlich des Behandlungsunterschieds zwischen Rechtsuchenden, die als Partei an einem Zivilverfahren beziehungsweise an einem Verfahren vor der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates beteiligt sind, insbesondere in Bezug auf den Tarif für die Kosten, Verfahrenskosten und Gebühren und die Verfahrensentuschung, ist festzuhalten, dass gemäß dem angefochtenen Artikel 30/1 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat lediglich die Verfahrensentuschung im Verfahren vor der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates eingeführt wird, so dass der vorerwähnte Artikel sich nicht auf die anderen Kosten, Verfahrenskosten und Gebühren auswirkt.

Was die Verfahrensentuschung selbst betrifft, wird der König infolge des Artikels 30/1 § 1 Absatz 2 mit der Festlegung der «Basis-, Mindest- und Höchstbeträge der Verfahrensentuschung [...], wobei insbesondere die Art der Streitsache und ihre Bedeutung berücksichtigt werden» betraut. Demzufolge ergäbe sich die angeblich diskriminierende Behandlung, vorausgesetzt, es gäbe sie wirklich, nicht unmittelbar aus dem angefochtenen Artikel 11 des Gesetzes vom 20. Januar 2014, sondern aus dem vorerwähnten königlichen Erlass vom 28. März 2014.

B.13.2.1.2. Dem Gerichtshof obliegt es nicht, einen königlichen Erlass oder einen Verwaltungsakt auf seine Verfassungsmäßigkeit hin zu prüfen.

B.13.2.2.1. Hinsichtlich des Behandlungsunterschieds zwischen Rechtsuchenden, die als Partei an einem Zivilverfahren beziehungsweise an einem Verfahren vor der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates beteiligt sind, insbesondere in Bezug auf die allgemeine Beschaffenheit der Verfahrensentuschung, ist festzuhalten, dass die Regelung von Artikel 30/1 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat auf der allgemeinen Regelung von Artikel 1022 des Gerichtsgesetzbuches basiert und beinhaltet, dass die unterlegene Partei eine pauschal festgelegte Verfahrensentuschung zu entrichten hat, und zwar auch dann, wenn es sich nicht um eine leichtfertige und schikanöse Klage handelt. Die Gewährung einer Verfahrensentuschung gemäß Artikel 1022 des Gerichtsgesetzbuches hat eine allgemeine Tragweite und wird nur in der Hypothese von Artikel 1017 Absatz 2 des Gerichtsgesetzbuches ausgeschlossen. Dieser Ausschluss wurde jedoch nicht in Artikel 30/1 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat übernommen.

Der Umstand, dass der Gesetzgeber bei der Einführung der Verfahrensentuschädigung im objektiven Streitverfahren keine ähnliche Ausnahme vorgesehen hat wie diejenige, die er im Gerichtsverfahrensrecht bei Streitsachen von Sozialversicherten ins Leben gerufen hat, ist nicht geeignet, der Maßnahme ihre vernünftige Beschaffenheit zu entziehen.

B.13.2.2.2. Mit der vorerwähnten Ausnahme im Gerichtsverfahrensrecht wollte der Gesetzgeber die Unentgeltlichkeit des Verfahrens für Sozialversicherte, deren soziale Rechte angefochten werden, gewährleisten (*Parl. Dok.*, Kammer, 2005-2006, DOC 51-2594/001, S. 63). In seinen Entscheiden Nrn. 200/2009 und 18/2010 hat der Gerichtshof diese Ausnahme für verfassungsmäßig befunden.

Außerdem ermöglicht es die Formulierung von Artikel 30/1 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat, mittels einer mit Gründen versehenen Entscheidung keine Verfahrensentuschädigung beziehungsweise die Höhe der geschuldeten Verfahrensentuschädigung auf einen symbolischen Betrag festzusetzen, wenn der Staatsrat der Ansicht ist, dass es unvernünftig wäre, die Entschädigung auf den vom König festgelegten Mindestbetrag festzusetzen. Die Verwaltungsstreitsachenabteilung ist also befugt, die Höhe der Verfahrensentuschädigung zu modulieren unter Berücksichtigung der finanziellen Mittel der unterlegenen Partei, der Komplexität der Sache und der offensichtlichen Unangemessenheit in der Sachlage (Artikel 30/1 § 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat). Es kann also nicht behauptet werden, dass die Verwaltungsstreitsachenabteilung im vorliegenden Fall über eine allgemeine gebundene Befugnis verfügen würde, wodurch es keinen Raum für Flexibilität gäbe.

B.13.2.3.1. Hinsichtlich des Behandlungsunterschieds zwischen Rechtsuchenden, die als Partei an einem Zivilverfahren beziehungsweise an einem Verfahren vor der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates beteiligt sind, insbesondere in Bezug auf die kollektiven Antragschriften bei der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates, die Anlass dazu gäben, die Verfahrensentuschädigung so viele Male zu entrichten, wie es klagende Parteien gibt, ist festzuhalten, dass sich die vorerwähnte Verfahrensregel in Artikel 70 § 3 des Erlasses des Regenten vom 23. August 1948 zur Festlegung des Verfahrens vor der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates wiederfindet.

B.13.2.3.2. Wie bereits in B.13.2.1.2 erwähnt wurde, kann der Gerichtshof weder einen Erlass des Regenten noch einen Verwaltungsakt auf seine Verfassungsmäßigkeit hin prüfen.

B.14.1. Die Feststellung, dass die Rechtsanwaltskosten einer klagenden Partei und diejenigen der Behörden unterschiedlich sind, weil diese Kosten für die Behörden nicht notwendig wären, entzieht der angefochtenen Regelung nicht ihre vernünftige Beschaffenheit.

Die etwaigen Kosten eines Gerichtsverfahrens können nämlich sowohl den Beschluss, eine Nichtigkeitsklage oder einen Aussetzungsantrag einzureichen, als auch den Beschluss, sich gegen eine solche Klage oder einen solchen Antrag zu verteidigen, beeinflussen. Die Finanzlage der jeweiligen Prozessparteien kann im selben Maße durch das Honorar und die Kosten eines Rechtsanwalts belastet werden.

Außerdem wird die Verfahrensschädigung der obsiegenden Partei gewährt, ungeachtet dessen, ob sie die klagende oder die beklagte Partei ist. Mit der Verfahrensschädigung wird also eine Gleichbehandlung der klagenden und beklagten Parteien eingeführt, in Anbetracht der gleichartigen Belastung ihrer Finanzlage. Im Übrigen ist es nicht Sache des Gerichtshofes, über die Notwendigkeit der Rechtsanwaltskosten zu urteilen, die einer Behörde entstanden sind, welche als Gegenpartei vor der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates auftritt.

B.14.2. Schließlich wird die Bezahlung eines Zwangsgeldes - zur Hälfte an die klagende Partei und zur Hälfte in den Fonds zur Verwaltung von Zwangsgeldern - in Artikel 36 § 5 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat geregelt und ist in Artikel 37 Absatz 6 derselben Gesetze vorgesehen, dass die Geldbuße bei offensichtlich missbräuchlicher Beschwerde dem letztgenannten Fonds zugeführt wird. Die in der angefochtenen Bestimmung geregelte Frage der Rückforderbarkeit der Rechtsanwalts honorare ist sowohl der Angelegenheit des Zwangsgeldes als auch derjenigen der Geldbuße wegen missbräuchlicher Beschwerde fremd.

B.15. Der erste Teil des einzigen Klagegrunds ist unbegründet.

Was den Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit dem Recht auf Zugang zum Gericht betrifft

B.16. Der zweite Teil des einzigen Klagegrunds ist abgeleitet als einem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit dem Recht auf Zugang zum Gericht und dem Recht auf eine wirksame Beschwerde, mit den Artikeln 6 und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, insofern die angefochtene Bestimmung eine zusätzliche finanzielle Verpflichtung einführe, die das Recht auf Zugang zum Gericht auf unverhältnismäßige Weise einschränke.

B.17. Obwohl der direkte Verstoß gegen Artikel 13 der Verfassung von den klagenden Parteien erst in ihrem Erwidierungsschriftsatz angeführt wurde, ist der Verstoß gegen das Recht auf Zugang zum Gericht als allgemeiner Rechtsgrundsatz, an sich oder in Verbindung mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, bereits in der Klageschrift angeführt worden, weshalb es sich

nicht um einen neuen Klagegrund im Sinne von Artikel 85 Absatz 2 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof handelt.

B.18.1. Das Recht auf Zugang zum Gericht ist ein allgemeiner Rechtsgrundsatz, der unter Beachtung der Artikel 10 und 11 der Verfassung, der Artikel 6 und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention und des Artikels 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union einem jeden zu gewährleisten ist. Er stellt einen wesentlichen Aspekt des Rechtes auf ein faires Verfahren dar und ist in einem Rechtsstaat von grundlegender Bedeutung. Das Recht, sich an einen Richter zu wenden, betrifft außerdem sowohl die Freiheit, vor Gericht aufzutreten, als auch die Freiheit, sich zu verteidigen.

B.18.2. Das Recht auf Zugang zum Gericht ist jedoch nicht absolut. Es kann finanziellen Einschränkungen unterliegen, sofern diese Einschränkungen die Substanz dieses Rechtes selbst nicht beeinträchtigen. Die Einschränkungen dieses Rechtes müssen in einem vernünftigen Verhältnis zum rechtmäßigen Ziel stehen, das damit verfolgt wird (EuGHMR, *Stagno* gegen Belgien, 7. Juli 2009, § 25). Die diesbezügliche Regelung muss dem Zweck der Rechtssicherheit und der geordneten Rechtspflege dienen und darf an sich nicht zu Einschränkungen führen, die den Rechtsuchenden daran hindern, den Inhalt seiner Streitsache vor den zuständigen Richter zu bringen (EuGHMR, *Stagno* gegen Belgien, 7. Juli 2009, § 25; *RTBF* gegen Belgien, 29. März 2011, § 69).

B.19.1. Es ist anzunehmen, dass die Einführung einer Verfahrensentschädigung zu einer finanziellen Einschränkung im Recht auf Zugang zum Gericht führen könnte, insbesondere für Rechtsuchende mit geringem Einkommen.

Der Gesetzgeber hat jedoch dafür gesorgt, das Recht auf Zugang zum Gericht für alle Rechtsuchenden sicherzustellen.

B.19.2. Der Gesetzgeber hat sich nämlich dafür entschieden, die Rückforderbarkeit streng zu umrahmen, indem er die Anhebung des Betrags der Verfahrensentschädigungen beschränkt und dem Richter eine Ermessensbefugnis zuerkannt hat, so dass er den Betrag innerhalb der vom König festgelegten Grenzen anpassen kann, um besondere Umstände zu berücksichtigen, zumal die finanziellen Mittel der unterlegenen Partei. Das System bietet also die Möglichkeit, die Folgen der Rückforderbarkeit für die Partei, die den Prozess verliert und die nicht über erhebliche finanzielle Mittel verfügt, zu begrenzen.

Ferner ist die Verfahrensentschädigung keine vollständige, sondern eine pauschale Entschädigung und hat der Staatsrat - so wie die ordentlichen Rechtsprechungsorgane - die

Möglichkeit, in gewissen Fällen innerhalb der durch königlichen Erlass festgelegten Grenzen vom Basisbetrag abzuweichen und sogar einen symbolischen Betrag zu gewähren, wenn es offensichtlich unvernünftig wäre, die Mindestentschädigung zuzuerkennen (*Parl. Dok.*, Senat, 2012-2013, Nr. 5-2277/1, S. 25).

B.20. Der zweite Teil des einzigen Klagegrunds ist unbegründet.

Was den Verstoß gegen Artikel 23 der Verfassung in Verbindung mit dem Aarhus-Übereinkommen und mit der Richtlinie 2011/92/EU betrifft

B.21. Im dritten Teil ihres einzigen Klagegrunds machen die klagenden Parteien einen Verstoß gegen Artikel 23 der Verfassung in Verbindung mit dem Aarhus-Übereinkommen und mit der Richtlinie 2011/92/EU - insbesondere mit deren Artikeln 9 und 11 - geltend, weil die Verfahrensentschädigung durch die vorerwähnten Bestimmungen verbotene, übermäßige Kosten darstelle und somit dem Gleichheitsgrundsatz, dem Recht auf Zugang zum Gericht und dem Stillhaltegrundsatz Abbruch tue. Es gebe nämlich für den Rechtsuchenden aufgrund von Artikel 23 der Verfassung, dem Aarhus-Übereinkommen und der Richtlinie 2011/92/EU eine vertragsrechtliche und verfassungsmäßige Verpflichtung, zur Bewahrung der Umwelt aufzutreten. Das Risiko, eine Verfahrensentschädigung zahlen zu müssen, beeinträchtige jedoch den Zugang zum Staatsrat, wodurch die Bürger diese vertragsrechtliche und verfassungsmäßige Verpflichtung nicht ordnungsgemäß ausüben könnten.

B.22. Artikel 23 der Verfassung beinhaltet in Bezug auf das Recht auf rechtlichen Beistand eine Stillhalteverpflichtung, die dem entgegensteht, dass der zuständige Gesetzgeber das Schutzmaß erheblich verringert, ohne dass hierfür Gründe im Zusammenhang mit dem Allgemeininteresse vorliegen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Artikel 23 der Verfassung dem Gesetzgeber keineswegs verbietet, eine Regelung bezüglich der Verfahrensentschädigung einzuführen.

B.23.1. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat geurteilt, dass das Ziel des Aarhus-Übereinkommens und der Richtlinie 2011/92/EU darin besteht, dem Rechtsuchenden einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren (EuGH, 15. Oktober 2009, C-263/08, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening*, Randnr. 45; 16. Juli 2009, C-427/07, *Kommission gegen Irland*, Randnr. 82; 12. Mai 2011, C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V.*, Randnr. 39; 11. April 2013, C-260/11, *Edwards u.a.*, Randnr. 31; 13. Februar 2014, C-530/11, *Kommission gegen Vereinigtes Königreich*,

Randnrn. 46-51). Die Vermeidung übermäßiger Kosten trägt zur Verwirklichung dieses Zugangs zum Gericht bei.

B.23.2. Ob ein Verfahren übermäßig teuer ist, ist unter Berücksichtigung aller für die betroffene Partei angefallenen Kosten zu beurteilen (EuGH, 16. Juli 2009, C-427/07, *Kommission gegen Irland*, Randnr. 92; 11. April 2013, C-260/11, *Edwards u.a.*, Randnrn. 27 und 28).

B.23.3. Dem Gerichtshof der Europäischen Union zufolge muss das nationale Gericht, wenn es bestimmen soll, ob ein Verfahren übermäßige Kosten nach sich zieht, sowohl objektive als auch subjektive Elemente berücksichtigen:

« 38. Was die Mittel zur Erreichung des Ziels angeht, einen wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz im Bereich des Umweltschutzrechts ohne übermäßige Kosten zu gewährleisten, müssen folglich alle einschlägigen Bestimmungen des nationalen Rechts berücksichtigt werden, [...]».

39. [Das] nationale Gericht, das über die Kosten zu entscheiden hat, [muss] außerdem für die Einhaltung dieses Erfordernisses dadurch Sorge tragen, dass es sowohl das Interesse desjenigen, der seine Rechte verteidigen möchte, als auch das mit dem Umweltschutz verbundene Allgemeininteresse berücksichtigt.

40. Diese Beurteilung kann daher nicht allein unter Bezugnahme auf die wirtschaftliche Lage des Betroffenen erfolgen, sondern muss auch auf einer objektiven Analyse der Höhe der Kosten beruhen; dies gilt umso mehr, als Einzelpersonen und Vereinigungen [...] natürlich dazu berufen sind, eine aktive Rolle beim Umweltschutz zu spielen. Insofern dürfen die Kosten eines Verfahrens nicht in Einzelfällen objektiv unangemessen sein. Die Kosten eines Verfahrens dürfen somit nicht die finanziellen Möglichkeiten des Betroffenen übersteigen und in keinem Fall objektiv unangemessen sein.

41. Was die Untersuchung der wirtschaftlichen Lage des Betroffenen angeht, darf die vom nationalen Gericht vorzunehmende Beurteilung nicht nur auf den geschätzten finanziellen Möglichkeiten eines ‘durchschnittlichen’ Klägers beruhen, da bei solchen Angaben möglicherweise nur ein entfernter Zusammenhang mit der Lage des Betroffenen besteht.

42. Im Übrigen kann der Richter die Lage der betroffenen Parteien, die begründeten Erfolgsaussichten des Antragstellers, die Bedeutung des Rechtsstreits für diesen sowie für den Umweltschutz, die Komplexität des geltenden Rechts und des anwendbaren Verfahrens sowie den möglicherweise mutwilligen Charakter des Rechtsbehelfs in seinen verschiedenen Verfahrensabschnitten berücksichtigen (vgl. entsprechend Urteil vom 22. Dezember 2010, *DEB*, C-279/09, *Slg.* 2010, I-13849, Randnr. 61).

[...]

45. Das Erfordernis, dass das gerichtliche Verfahren nicht übermäßig teuer ist, darf somit von einem nationalen Gericht nicht in Abhängigkeit davon unterschiedlich beurteilt werden, ob

es im Anschluss an ein erstinstanzliches Verfahren, an eine Rechtsmittelinstanz oder an eine weitere Rechtsmittelinstanz entscheidet » (EuGH, 11. April 2013, C-260/11, *Edwards u.a.*, Randnrn. 38-42 und 45).

Der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union ist zu entnehmen, dass die Prüfung dessen, ob bestimmte Kosten übermäßig sind, nicht rein subjektiv sein darf, dass das zuständige Gericht der wirtschaftlichen Lage des Betroffenen Rechnung zu tragen hat und dass es die begründeten Erfolgsaussichten des Antragstellers, die Bedeutung des Rechtsstreits für diesen sowie für den Umweltschutz, die Komplexität des geltenden Rechts und des anwendbaren Verfahrens sowie den möglicherweise mutwilligen Charakter des Rechtsbehelfs in seinen verschiedenen Verfahrensabschnitten berücksichtigen kann (EuGH, 11. April 2013, C-260/11, *Edwards u.a.*, Randnrn. 38-42 und 45; 13. Februar 2014, C-530/11, *Kommission gegen Vereinigtes Königreich*, Randnrn. 46-51).

B.24.1. An erster Stelle ist festzuhalten, dass die Verfahrensentzündung eine Pauschalentschädigung für die Rechtsanwaltskosten und -honorare der obsiegenden Partei ist, und keine vollständige Entschädigung für die ihr entstandenen Kosten.

Wie in B.12.2 erwähnt wurde, gehört es zur Ermessensbefugnis des Gesetzgebers, sich zur Einführung einer Regelung der Rückforderbarkeit der Rechtsanwaltskosten und -honorare für jenes System zu entscheiden, das er als am zweckmäßigsten erachtet, angesichts der vielen vorhandenen und bisweilen gegensätzlichen Interessen und Grundsätze.

B.24.2. Darüber hinaus wird im königlichen Erlass vom 28. März 2014 über die in Artikel 30/1 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat erwähnte Verfahrensentzündung der Basisbetrag zusammen mit den Höchst- und Mindestbeträgen der Verfahrensentzündung bestimmt. Die Verwaltungstreitsachenabteilung des Staatsrates hat bei der Gewährung der Verfahrensentzündung ebenfalls die Möglichkeit, von dem im königlichen Erlass festgelegten Basisbetrag abzuweichen, solange die Höchst- und Mindestbeträge nicht überschritten werden und außerdem die finanziellen Mittel der unterlegenen Partei, die Komplexität der Sache und die offensichtliche Unangemessenheit in der Sachlage berücksichtigt werden. Des Weiteren hat die Verwaltungstreitsachenabteilung des Staatsrates die Möglichkeit, von dem vom König festgelegten Mindestbetrag abzuweichen, wenn bei einer Person, die in den Genuss des weiterführenden juristischen Beistands kommt, offensichtliche Unvernunft in der Sachlage vorliegt. Die Regelung erlaubt es also, die Folgen der Rückforderbarkeit für die Partei, die den Prozess verliert und die nicht über erhebliche finanzielle Mittel verfügt, zu begrenzen.

B.24.3. Das Verfahren zur Gewährung einer Verfahrenschädigung vor der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates genügt also den von Gerichtshof der Europäischen Union gestellten Anforderungen.

Die durch Artikel 11 des Gesetzes vom 20. Januar 2014 eingeführte Regelung der Verfahrenschädigung ist daher nicht als « übermäßige Kosten » zu bewerten.

B.25. Der dritte Teil des einzigen Klagegrunds ist unbegründet.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

weist die Klage zurück.

Erlassen in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 30. April 2015.

Der Kanzler,

Der Präsident,

F. Meersschant

A. Alen