

Geschäftsverzeichnisnr. 7159

Entscheid Nr. 107/2020
vom 16. Juli 2020

ENTSCHEIDSAUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf Artikel 19 Absätze 1 und 2 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat, gestellt vom Staatsrat.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten F. Daoût und A. Alen, und den Richtern L. Lavrysen, J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman und M. Pâques, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten F. Daoût,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren*

In seinem Entscheid Nr. 244.091 vom 1. April 2019, dessen Ausfertigung am 8. April 2019 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 19 Absätze 1 und 2 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat gegen die Artikel 10, 11 und 13 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, indem er in Absatz 1 die Zulässigkeit der darin erwähnten Klagen von deren Erhebung innerhalb der Frist, zu deren Festlegung er den König ermächtigt, abhängig macht und indem er in Absatz 2 bestimmt, dass Verjährungsfristen für die Klagen auf Nichtigerklärung von Verwaltungsakten mit individuellem Charakter nur einsetzen, wenn in der von der Verwaltungsbehörde ausgehenden Notifizierung des Akts oder der Entscheidung mit individueller Tragweite diese Klagen und die einzuhaltenden Formen und Fristen erwähnt sind, ohne sich jedoch ebenfalls auf die Kassationsbeschwerden gegen die von administrativen Rechtsprechungsorganen in letzter Instanz getroffenen Entscheidungen in Streitsachen zu beziehen? ».

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1.1. Artikel 19 Absätze 1 und 2 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat (nachstehend: koordinierte Gesetze über den Staatsrat) lautet:

« In den Artikeln 11, 12, 13, 14 und 16 Nr. 1 bis 8 erwähnte Klagen, Schwierigkeiten, Nichtigkeitsklagen und Kassationsbeschwerden können von jeder Partei, die einen Nachteil oder ein Interesse nachweist, vor die Verwaltungsstreitsachenabteilung gebracht werden und werden der Abteilung schriftlich und in den vom König festgelegten Formen und Fristen vorgelegt.

Verjährungsfristen für die in Artikel 14 § 1 erwähnten Klagen setzen nur ein, wenn in der von der Verwaltungsbehörde ausgehenden Notifizierung des Akts oder der Entscheidung mit individueller Tragweite diese Klagen und die einzuhaltenden Formen und Fristen erwähnt sind. Ist diese Bedingung nicht erfüllt, setzen die Verjährungsfristen vier Monate, nachdem dem Betroffenen der Akt oder die Entscheidung mit individueller Tragweite notifiziert worden ist, ein ».

Aus Absatz 2 der fraglichen Bestimmung geht hervor, dass sich die Pflicht, in der Notifizierung des individuellen Verwaltungsakts oder der Entscheidung die Möglichkeit dieser

Klagen und die einzuhaltenden Formen und Fristen anzugeben, und der angepasste Beginn der Verjährungsfristen nur auf Nichtigkeitsklagen bezieht.

B.1.2. Verwaltungsrechtliche Kassationsbeschwerden sind Gegenstand anderer Rechtsvorschriften, nämlich des königlichen Erlasses vom 30. November 2006 « zur Festlegung des Kassationsverfahrens vor dem Staatsrat ». In diesem königlichen Erlass ist keine ähnliche Pflicht vorgesehen, in der im Kassationsverfahren angefochtenen Entscheidung die Klagemöglichkeit, -formen und -fristen anzugeben.

B.2. Der Gerichtshof wird zur Vereinbarkeit von Artikel 19 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat mit den Artikeln 10, 11 und 13 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention, befragt, insofern die Pflicht, die Klagemöglichkeit und die einzuhaltenden Formen und Fristen anzugeben, nur Nichtigkeitsklagen und nicht verwaltungsrechtliche Kassationsbeschwerden betrifft, was zu einem diskriminierenden Behandlungsunterschied zwischen den Empfängern einer Entscheidung oder eines Akts, gegen den eine Nichtigkeitsklage vor dem Staatsrat möglich ist, und den Empfängern einer von einem administrativen Rechtsprechungsorgan erlassenen Entscheidung, gegen die eine verwaltungsrechtliche Kassationsbeschwerde vor dem Staatsrat möglich ist, führe.

B.3. Der Behandlungsunterschied zwischen gewissen Kategorien von Personen, der sich aus der Anwendung unterschiedlicher Verfahrensregeln unter unterschiedlichen Umständen ergibt, ist an sich nicht diskriminierend. Es könnte nur eine Diskriminierung vorliegen, wenn der Behandlungsunterschied, der sich aus der Anwendung dieser Verfahrensregeln ergibt, zu einer unverhältnismäßigen Einschränkung der Rechte der betroffenen Personen führen würde.

B.4. Eine Nichtigkeitsklage gegen einen Verwaltungsakt im Sinne von Artikel 14 § 1 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat ist eine Beschwerde in erster und letzter Instanz, die es ermöglicht, sowohl faktisch als auch rechtlich die Gesetzmäßigkeit einer Verwaltungshandlung anzufechten. Die Kassationsbeschwerde beim Staatsrat ist ihrerseits gegen eine Entscheidung in Streitsachen gerichtet, die in letzter Instanz durch ein administratives Rechtsprechungsorgan getroffen wurde, bei der der Rechtsunterworfenen faktisch und rechtlich alle Elemente der ihn betreffenden individuellen Entscheidung anfechten konnte. Der mit einer Kassationsbeschwerde befasste Staatsrat erkennt nicht in der Sache selbst.

In seinem Entscheid Nr. 38/2010 vom 22. April 2010 hat der Gerichtshof geurteilt, dass der Behandlungsunterschied zwischen Personen im Rahmen von zwei Streitsachen, der sich aus der für die Erhebung einer verwaltungsrechtlichen Kassationsbeschwerde vorgesehenen kürzeren Frist ergibt, mit der Verfassung vereinbar ist, da sich diese Beschwerde nur auf Rechtsfragen und nicht auf die gesamte Streitsache bezieht, wobei diese Beschwerde zumindest auf eine Instanz folgt, die es den betroffenen Personen bereits ermöglicht hat, einem unabhängigen und unparteilichen Rechtsprechungsorgan ihre Beschwerdegründe zu unterbreiten. Der Gerichtshof hat entschieden, dass der Behandlungsunterschied in Bezug auf die Dauer der Beschwerdefristen nicht auf unverhältnismäßige Weise das Recht des Rechtsunterworfenen auf eine wirksame gerichtliche Beschwerde beeinträchtigt.

B.5. Die Vorabentscheidungsfrage bezieht sich nicht auf die verschiedenen Fristen, die für die Nichtigkeitsklage einerseits und die verwaltungsrechtliche Kassationsbeschwerde andererseits vor dem Staatsrat gelten, sondern auf die fehlende Pflicht, in der Notifizierung der administrativen gerichtlichen Entscheidung die Möglichkeit einer verwaltungsrechtlichen Kassationsbeschwerde und die für diese Beschwerde geltenden Formen und Fristen anzugeben.

B.6.1. Artikel 13 der Verfassung beinhaltet ein Recht auf gerichtliches Gehör beim zuständigen Richter. Dieses Recht wäre inhaltsleer, wenn die Anforderungen an ein faires Verfahren im Sinne von unter anderem Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht erfüllt wären.

B.6.2. Das Recht auf gerichtliches Gehör, das zum Recht auf ein faires Verfahren gehört, kann Zulässigkeitsbedingungen unterworfen werden, insbesondere hinsichtlich des Einlegens eines Rechtsmittels innerhalb einer bestimmten Frist. Diese Bedingungen dürfen allerdings nicht dazu führen, dass das Recht dergestalt eingeschränkt wird, dass seine Substanz angetastet wird. Dies wäre der Fall, wenn die Einschränkungen kein rechtmäßiges Ziel verfolgen oder wenn es zwischen den eingesetzten Mitteln und dem angestrebten Ziel keinen vernünftigen Zusammenhang der Verhältnismäßigkeit gibt.

B.7. Das Recht, gegen eine administrative gerichtliche Entscheidung eine verwaltungsrechtliche Kassationsbeschwerde einzulegen, kann zwar spezifischen Verfahrensanforderungen hinsichtlich der Nutzung der Rechtsbehelfe unterworfen werden,

aber diese Anforderungen dürfen den Rechtsunterworfenen nicht daran hindern, einen verfügbaren Rechtsbehelf geltend zu machen.

B.8. Artikel 14 § 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat bestimmt, dass die Verwaltungsstreitsachenabteilung über Kassationsbeschwerden gegen die von administrativen Rechtsprechungsorganen in letzter Instanz gefassten Entscheidungen in Streitsachen wegen Verletzung des Gesetzes beziehungsweise wesentlicher oder unter Androhung der Nichtigkeit auferlegter Formvorschriften befindet.

B.9.1. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat geurteilt, dass die Regeln bezüglich der Möglichkeiten hinsichtlich der Rechtsmittel und der Fristen nicht nur deutlich festgelegt werden müssen, sondern auch, dass sie den Rechtsuchenden möglichst explizit zur Kenntnis gebracht werden müssen, damit diese gemäß dem Gesetz Gebrauch davon machen können (EuGHMR, 1. März 2011, *Faniel gegen Belgien*, § 30; 31. Januar 2012, *Assunção Chaves gegen Portugal*, § 81). Diese Urteile bezogen sich jedoch nur auf das Rechtsmittel des Einspruchs gegen eine im Versäumniswege erlassene Gerichtsentscheidung. Im Fall einer Kassationsbeschwerde können die Zulässigkeitsbedingungen strenger sein (EuGHMR, Große Kammer, 5. April 2018, *Zubac gegen Kroatien*, § 82).

B.9.2. Die Angabe der vorhandenen Rechtsmittel in der Notifizierung einer gerichtlichen Entscheidung ist ein wesentlicher Bestandteil des allgemeinen Grundsatzes der geordneten Rechtspflege und des Rechts auf gerichtliches Gehör, der sich aus Artikel 13 der Verfassung ergibt.

B.10. Da die Erwartungen im Zusammenhang mit dem Recht auf ein faires Verfahren und die Information des Rechtsunterworfenen, die mit dem Recht auf gerichtliches Gehör verbunden ist, bei den Empfängern einer Entscheidung eines administrativen Rechtsprechungsorgans ebenso real und legitim sind wie bei den Empfängern eines individuellen Verwaltungsakts, verstößt das Fehlen der vorerwähnten Pflicht gegen diesen Grundsatz, ohne dass dafür eine vernünftige Rechtfertigung besteht. Das Fehlen dieser Angabe kann nicht mit dem vom Ministerrat vorgebrachten Ziel gerechtfertigt werden, die Grundsätze einer guten Verwaltung und der Rechtssicherheit zu gewährleisten. Ein solches Ziel ist zwar legitim, aber es kann genauso gewährleistet werden, wenn in der Notifizierung der

administrativen gerichtlichen Entscheidung verwaltungsrechtliche Kassationsbeschwerden und einzuhaltende Formvorschriften und Fristen angegeben würden.

B.11. In diesem Maße ist die Vorabentscheidungsfrage bejahend zu beantworten.

B.12. Es obliegt dem Gesetzgeber, die Modalitäten der Pflicht, in der Notifizierung der administrativen gerichtlichen Entscheidung die Möglichkeit einer verwaltungsrechtlichen Kassationsbeschwerde und die Formen und Fristen anzugeben, zu bestimmen. Bis zum Eingreifen des Gesetzgebers obliegt es dem vorlegenden Richter, die festgestellte Verfassungswidrigkeit zu beenden, indem er die in Artikel 19 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat enthaltenen Regelungen entsprechend anwendet.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Artikel 19 Absatz 2 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat verstößt gegen die Artikel 10, 11 und 13 der Verfassung, insofern er nicht die Pflicht vorsieht, in der Notifizierung der administrativen gerichtlichen Entscheidung die Möglichkeit einer verwaltungsrechtlichen Kassationsbeschwerde und ihre Formen und Fristen anzugeben.

Erlassen in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 16. Juli 2020.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) F. Daoût