



Verfassungsgerichtshof

ÜBERSETZUNG
Entscheid Nr. 168/2022
vom 22. Dezember 2022
Geschäftsverzeichnismr. 7563
AUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf Artikel 17 § 7 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat, gestellt vom Staatsrat.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten P. Nihoul und L. Lavrysen, und den Richtern T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters, S. de Bethune, E. Bribosia, W. Verrijdt und K. Jadin, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschant, unter dem Vorsitz des Präsidenten P. Nihoul,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

I. Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren

In seinem Entscheid Nr. 250.083 vom 11. März 2021, dessen Ausfertigung am 21. April 2021 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 17 § 7 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit den Artikeln 6 und 14 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, insofern er ohne Unterschied Anwendung findet auf

- einerseits den Kläger, der es unterlassen hat, einen Antrag auf Fortsetzung des Verfahrens einzureichen nach Abweisung eines Antrags auf vorläufige Maßnahmen nach dem Verfahren in äußerster Dringlichkeit gegen einen Akt, der von demjenigen abgeleitet ist, dessen Nichtigerklärung er beantragt, und

- andererseits den Kläger, der es unterlassen hat, einen Antrag auf Fortsetzung des Verfahrens einzureichen nach Abweisung eines Antrags auf vorläufige Maßnahmen nach dem Verfahren in äußerster Dringlichkeit gegen den Akt, dessen Nichtigerklärung er beantragt, oder

- den Kläger, der es unterlassen hat, einen Antrag auf Fortsetzung des Verfahrens einzureichen nach Abweisung eines Antrags auf vorläufige Maßnahmen nach dem ordentlichen Verfahren gegen einen Akt, der von demjenigen abgeleitet ist, dessen Nichtigkeitserklärung er beantragt, oder

- den Kläger, der es unterlassen hat, einen Antrag auf Fortsetzung des Verfahrens einzureichen nach Abweisung eines Antrags auf Aussetzung der Ausführung nach dem ordentlichen Verfahren oder nach dem Verfahren in äußerster Dringlichkeit gegen den Akt, dessen Nichtigkeitserklärung er beantragt, oder

- den Kläger, der es unterlassen hat, einen Antrag auf Fortsetzung des Verfahrens einzureichen nach Abweisung eines Antrags auf Aussetzung der Ausführung nach dem ordentlichen Verfahren oder nach dem Verfahren in äußerster Dringlichkeit gegen einen Akt, der von demjenigen abgeleitet ist, dessen Nichtigkeitserklärung er beantragt? ».

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1. Artikel 17 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat (nachstehend: Gesetz vom 12. Januar 1973), ersetzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 20. Januar 2014 « zur Reform der Zuständigkeit, der Verfahrensordnung und der Organisation des Staatsrates » (nachstehend: Gesetz vom 20. Januar 2014), bestimmt:

« § 1. Die Verwaltungsstreitsachenabteilung ist als einzige dafür zuständig, nach Anhörung oder ordnungsgemäßer Ladung der Parteien durch Entscheidung die Aussetzung der Ausführung eines Akts oder einer Verordnung anzuordnen, der beziehungsweise die aufgrund von Artikel 14 §§ 1 und 3 für nichtig erklärt werden kann, und alle notwendigen Maßnahmen anzuordnen, um die Interessen der Parteien oder der Personen, die ein Interesse an der Lösung der Sache haben, zu wahren

Diese Aussetzung oder diese vorläufigen Maßnahmen können jederzeit angeordnet werden:

1. wenn die Sache zu dringend ist, um in einem Nichtigkeitsverfahren behandelt zu werden,

2. und wenn mindestens ein triftiger Grund geltend gemacht wird, der dem ersten Anschein nach die Erklärung der Nichtigkeit des Akts oder der Verordnung rechtfertigen kann.

[...]

§ 2. Die Antragschrift zwecks Aussetzung oder zwecks Anordnung vorläufiger Maßnahmen umfasst eine Darlegung des Sachverhalts, der gemäß seinem Verfasser die zur Unterstützung dieser Antragschrift geltend gemachte Dringlichkeit rechtfertigt.

Die Verwaltungsstreitsachenabteilung berücksichtigt auf Antrag der beklagten oder beitretenden Partei die voraussehbaren Folgen der Aussetzung der Ausführung oder der vorläufigen Maßnahmen hinsichtlich jeglicher möglicherweise geschädigten Interessen einschließlich des Interesses der Allgemeinheit und kann entscheiden, dem Antrag auf Aussetzung oder auf vorläufige Maßnahmen nicht stattzugeben, wenn deren nachteilige Folgen die damit verbundenen Vorteile auf offensichtlich unverhältnismäßige Weise überwiegen könnten.

Sofern die Verwaltungsstreitsachenabteilung einen Antrag auf Aussetzung oder auf vorläufige Maßnahmen aufgrund fehlender Dringlichkeit abweist, kann ein neuer Antrag nur eingereicht werden, wenn er sich auf neue Sachverhalte stützt, die die Dringlichkeit dieses Antrags rechtfertigen. Die Verwaltungsstreitsachenabteilung kann darüber hinaus eine Frist festlegen, während deren kein neuer Antrag auf Aussetzung oder auf vorläufige Maßnahmen eingereicht werden kann, wenn der einzige neue Sachverhalt, der geltend gemacht wird, aus dem Verlauf der Zeit besteht.

[...]

§ 4. In Fällen äußerster Dringlichkeit, die mit der Frist für die Behandlung des Antrags auf die in § 1 erwähnte Aussetzung oder auf die dort erwähnten vorläufigen Maßnahmen unvereinbar sind, können die Aussetzung oder die vorläufigen Maßnahmen, selbst vor Einleitung einer Nichtigkeitsklage, gemäß einem Verfahren angeordnet werden, das von dem Verfahren abweicht, das auf die Aussetzung beziehungsweise die vorläufigen Maßnahmen Anwendung findet, die in § 1 erwähnt sind.

Gegebenenfalls können diese Aussetzung oder diese vorläufigen Maßnahmen angeordnet werden, ohne dass alle Parteien vorgeladen worden sind. In diesem Fall werden die Parteien durch den Entscheid, in dem die vorläufige Aussetzung oder die vorläufigen Maßnahmen angeordnet werden, innerhalb kurzer Frist vor die Kammer geladen, die über die Bestätigung der Aussetzung oder der vorläufigen Maßnahmen befindet.

Die Aussetzung und die vorläufigen Maßnahmen, die vor Einleitung der Antragschrift zwecks Nichtigkeitserklärung des Akts oder der Verordnung angeordnet worden sind, werden sofort aufgehoben, wenn sich herausstellt, dass innerhalb der in der Verfahrensordnung festgelegten Frist keine Antragschrift zwecks Nichtigkeitserklärung mit den Klagegründen eingeleitet worden ist, die sie gerechtfertigt hatten.

§ 5. Der Kammerpräsident oder der von ihm bestimmte Staatsrat befindet innerhalb fünfundvierzig Tagen über den Antrag auf Aussetzung oder auf vorläufige Maßnahmen. Wenn die Aussetzung oder die vorläufigen Maßnahmen angeordnet worden sind, wird binnen sechs Monaten nach Verkündung des Entscheids über die Nichtigkeitsklage befunden.

§ 6. Die Verwaltungsstreitsachenabteilung kann nach einem vom König festgelegten beschleunigten Verfahren den Akt oder die Verordnung für nichtig erklären, wenn die beklagte Partei oder Personen, die ein Interesse an der Lösung der Sache haben, innerhalb dreißig Tagen ab Notifizierung des Entscheids, durch den die Aussetzung beziehungsweise vorläufige

Maßnahmen angeordnet werden oder die vorläufige Aussetzung beziehungsweise die vorläufigen Maßnahmen bestätigt werden, nicht die Fortsetzung des Verfahrens beantragt haben.

§ 7. In Bezug auf die klagende Partei gilt eine Vermutung der Verfahrensrücknahme, wenn die Partei nach Abweisung des Antrags auf Aussetzung eines Akts oder einer Verordnung oder des Antrags auf vorläufige Maßnahmen nicht innerhalb einer Frist von dreißig Tagen ab Notifizierung des Entscheids die Fortsetzung des Verfahrens beantragt.

[...] ».

B.2. Die Vorabentscheidungsfrage bezieht sich auf Artikel 17 § 7 des Gesetzes vom 12. Januar 1973.

Der Wortlaut dieser Gesetzesbestimmung ist fast identisch mit dem von Artikel 17 § 4^{ter} desselben Gesetzes in seiner Fassung nach seiner Einfügung durch Artikel 11 Nr. 7 des Gesetzes vom 4. August 1996 « zur Abänderung der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat ». Der einzige Unterschied betrifft die Worte « oder des Antrags auf vorläufige Maßnahmen », die hinzugefügt wurden, um den Umstand zu berücksichtigen, dass seit dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 20. Januar 2014 der Antrag auf vorläufige Maßnahmen nicht mehr als eine « Nebenregelung » des Antrags auf Aussetzung der Ausführung eines Verwaltungsakts, sondern als eine « Nebenregelung » der Klage auf Nichtigkeitserklärung dieses Verwaltungsakts angesehen wird (*Parl. Dok.*, Senat, 2012-2013, Nr. 2277/1, SS. 14 und 104).

B.3. Bei den Vorarbeiten zum Gesetz vom 4. August 1996 wurde präzisiert, dass im Fall der « Vermutung der Verfahrensrücknahme » die Ermessensbefugnis des Staatsrates auf den « Fall höherer Gewalt oder des unüberwindbaren Irrtums » beschränkt ist (*Parl. Dok.*, Senat, 1995-1996, Nr. 321/1, S. 7).

Der Gerichtshof hat außerdem im Entscheid Nr. 88/98 vom 15. Juli 1998 (Nummer 6) und im Entscheid Nr. 143/2002 vom 9. Oktober 2002 (B.5.1) darauf hingewiesen, dass die Regel, die zuvor in Artikel 17 § 4^{ter} des Gesetzes vom 12. Januar 1973 aufgeführt war, den Staatsrat nicht davon entbindet, den allgemeinen Rechtsgrundsatz zu beachten, « wonach die Strenge des Gesetzes im Falle höherer Gewalt oder eines unüberwindbaren Irrtums gemildert werden kann ».

B.4. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates die Begründetheit einer Nichtigkeitsklage, die von einer Person erhoben wurde, die nach Notifizierung eines Entscheids, mit dem die Aussetzung des von dieser Klage betroffenen Akts oder die Anordnung von vom Kläger in derselben Sache beantragten vorläufigen Maßnahmen abgewiesen wurde, beim Staatsrat nicht die « Fortsetzung des Verfahrens » gemäß Artikel 17 § 7 des Gesetzes vom 12. Januar 1973 beantragt hat, nur prüfen kann, wenn der Kläger nachweist, dass er diesen Antrag wegen höherer Gewalt oder eines unüberwindbaren Irrtums nicht gestellt hat.

B.5. Aus der Begründung der Vorlageentscheidung und den dem Gerichtshof vom Staatsrat übermittelten Verfahrensunterlagen geht hervor, dass der Gerichtshof gebeten wird, über die Frage zu befinden, ob Artikel 17 § 7 des Gesetzes vom 12. Januar 1973 mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit den Artikeln 6 Absatz 1 und 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar ist, insofern er es dem Staatsrat verbietet, die Begründetheit einer Nichtigkeitsklage zu prüfen, die von einer Person erhoben wurde, die nach Notifizierung eines Entscheids, mit dem der Antrag auf vorläufige Maßnahmen abgewiesen wird, den sie in äußerster Dringlichkeit « gegen den Akt, der abgeleitet ist » von dem Verwaltungsakt, der mit der Nichtigkeitsklage angefochten wird, gestellt hatte, nicht die Fortsetzung des Verfahrens beantragt hat und weder höhere Gewalt noch einen unüberwindbaren Irrtum geltend macht, um diese Unterlassung zu rechtfertigen.

B.6. Die Artikel 10 und 11 der Verfassung haben eine allgemeine Tragweite. Sie untersagen jegliche Diskriminierung, ungeachtet deren Ursprungs; die Verfassungsvorschriften der Gleichheit und Nichtdiskriminierung gelten angesichts aller Rechte und aller Freiheiten, einschließlich derjenigen, die sich aus internationalen Verträgen ergeben, welche für Belgien verbindlich sind.

Der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung schließt nicht aus, dass ein Behandlungsunterschied zwischen Kategorien von Personen eingeführt wird, soweit dieser Unterschied auf einem objektiven Kriterium beruht und in angemessener Weise gerechtfertigt ist. Dieser Grundsatz steht übrigens dem entgegen, dass Kategorien von Personen, die sich angesichts der beanstandeten Maßnahme in wesentlich verschiedenen Situationen befinden, in gleicher Weise behandelt werden, ohne dass hierfür eine angemessene Rechtfertigung vorliegt.

Das Vorliegen einer solchen Rechtfertigung ist im Hinblick auf Zweck und Folgen der beanstandeten Maßnahme sowie auf die Art der einschlägigen Grundsätze zu beurteilen; es wird gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verstoßen, wenn feststeht, dass die eingesetzten Mittel in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen.

B.7.1. Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention bestimmt:

« Der Genuss der in dieser Konvention anerkannten Rechte und Freiheiten ist ohne Diskriminierung insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder eines sonstigen Status zu gewährleisten ».

B.7.2. Diese Bestimmung erkennt das Recht an, ohne Diskriminierung in den Genuss der von dieser Konvention anerkannten Rechte und Freiheiten zu gelangen.

Dieses Recht wird verletzt, wenn Personen, deren Situationen deutlich unterschiedlich sind, ohne objektive und vernünftige Rechtfertigung gleich behandelt werden (EuGHMR Große Kammer, 6. April 2000, *Thlimmenos gegen Griechenland*, § 44; 2. November 2010, *Şerife Yiğit gegen Türkei*, § 69; 24. Oktober 2019, *J.D. und A gegen Vereinigtes Königreich*, § 84).

B.8. Das in Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention festgelegte Recht auf ein faires Verfahren beinhaltet unter anderem das Recht auf Zugang zu einem Gericht. Diese Bestimmung gewährleistet also jeder Person das Recht, ein Gericht über Streitigkeiten in Bezug auf ihre « zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen » entscheiden zu lassen (EuGHMR, Große Kammer, 15. März 2022, *Grzęda gegen Polen*, § 342; EuGHMR, 20. Juli 2021, *Loquifer gegen Belgien*, § 52).

B.9. Aus der Begründung der Vorlageentscheidung geht hervor, dass der Gerichtshof in erster Linie gebeten wird, sich dazu zu äußern, ob es nicht diskriminierend ist, zwei Kategorien von Klägern gleich zu behandeln, die nach Notifizierung eines Entscheids, mit dem die Anordnung der vorläufigen Maßnahmen abgewiesen wurde, die sie beantragt hatten, nachdem sie eine Nichtigkeitsklage eingereicht hatten, nicht die Fortsetzung des Verfahrens beantragt haben: einerseits diejenigen, deren Antrag auf vorläufige Maßnahmen « gegen einen Akt, der von demjenigen abgeleitet ist, dessen Nichtigklärung [sie beantragen] », gerichtet war und

andererseits diejenigen, deren Antrag auf vorläufige Maßnahmen « gegen den Akt, dessen Nichtigkeitklärung [sie beantragen] », gerichtet war.

B.10. Die vorläufigen Maßnahmen, deren Anordnung eine Person, die vorher eine Nichtigkeitsklage gegen einen bestimmten Verwaltungsakt eingereicht hat, beim Staatsrat beantragt, sind für die Wahrung der Interessen dieser Person während der Bearbeitung dieser Klage notwendige Maßnahmen (Artikel 17 § 1 Absätze 1 und 2 des Gesetzes vom 12. Januar 1973). Diese Maßnahmen sind folglich nicht gegen den mit der Nichtigkeitsklage angefochtenen Verwaltungsakt selbst gerichtet. Insoweit in der Vorabentscheidungsfrage eine Unterscheidung vorgenommen wird zwischen denjenigen, deren Antrag auf vorläufige Maßnahmen « gegen einen Akt, der von demjenigen abgeleitet ist, dessen Nichtigkeitklärung [sie beantragen] », gerichtet war, und andererseits denjenigen, deren Antrag auf vorläufige Maßnahmen « gegen den Akt, dessen Nichtigkeitklärung [sie beantragen] », gerichtet war, beruht diese Vorabentscheidungsfrage auf einer falschen Annahme.

B.11. In Bezug auf die erste darin beschriebene Gleichbehandlung bedarf die Vorabentscheidungsfrage keiner Antwort.

B.12. Aus der Begründung der Vorlageentscheidung geht hervor, dass der Gerichtshof zweitens gebeten wird, sich dazu zu äußern, ob es nicht diskriminierend ist, zwei Kategorien von klagenden Parteien gleich zu behandeln, die nach Notifizierung eines Entscheids, mit dem die Anordnung der vorläufigen Maßnahmen abgewiesen wurde, die sie beantragt hatten, nachdem sie eine Nichtigkeitsklage eingereicht hatten, nicht die Fortsetzung des Verfahrens beantragt haben: einerseits diejenigen, die vorläufige Maßnahmen unter Geltendmachung äußerster Dringlichkeit beantragt haben, und andererseits diejenigen, die sie beantragt haben, ohne äußerste Dringlichkeit geltend zu machen. Drittens wird der Gerichtshof gebeten, sich zu der Gleichbehandlung zwischen einerseits denjenigen, die in äußerster Dringlichkeit einen Antrag auf vorläufige Maßnahmen gestellt hatten, und andererseits denjenigen, die die Aussetzung der Ausführung des Akts, dessen Nichtigkeitklärung sie beantragen, beantragt hatten, zu äußern.

B.13. Mit dem Entscheid Nr. 88/98 hat der Gerichtshof zu der in Artikel 17 § 4^{ter} des Gesetzes vom 12. Januar 1973 enthaltenen Maßnahme die Auffassung vertreten, dass, so schwer für die klagende Partei auch die Folge der Nichteinhaltung der Frist für das Einreichen

eines Antrags auf Fortsetzung des Verfahrens sein mag, eine solche Maßnahme nicht offensichtlich unverhältnismäßig gegenüber der Zielsetzung des Gesetzgebers ist, die darin besteht, die Dauer des Verfahrens zu verkürzen und die klagende Partei dazu zu veranlassen, die Verfahren nicht unnötig fortzusetzen, angesichts des allgemeinen Rechtsgrundsatzes, wonach die Strenge des Gesetzes in Fall von höherer Gewalt oder eines unvermeidlichen Irrtums gemildert werden kann, wobei das fragliche Gesetz nicht von diesem Grundsatz abgewichen ist (siehe Ziffer 6 des vorerwähnten Entscheids). Wie in B.2 erwähnt, ist der Wortlaut von Artikel 17 § 7 fast identisch mit dem früheren Artikel 17 § 4^{ter}. Was die anderen Bestimmungen des Gesetzes vom 12. Januar 1973 betrifft, die eine ähnliche Sanktion mit der Einreichung oder Nichteinreichung eines Antrags auf Fortsetzung des Verfahrens verbinden, hat der Gerichtshof ebenfalls bereits mehrmals in diesem Sinne entschieden (Entscheide Nr. 144/2016 vom 17. November 2016 und Nr. 24/2020 vom 13. Februar 2020). Unabhängig von der Frage, ob sich die verglichenen Kategorien von klagenden Parteien tatsächlich in einer grundlegend unterschiedlichen Situation befinden, ist festzustellen, dass die vorerwähnten Gründe in gleicher Weise für diese Kategorien gelten.

B.14. In Bezug auf die zweite und dritte darin beschriebene Gleichbehandlung ist die Vorabentscheidungsfrage verneinend zu beantworten.

B.15. Aus der Begründung der Vorlageentscheidung geht hervor, dass der Gerichtshof schließlich gebeten wird, sich dazu zu äußern, ob es nicht diskriminierend ist, zwei Kategorien von Klägern gleich zu behandeln, die nach Notifizierung eines Entscheids des Staatsrates, mit dem einem Antrag in Bezug auf einen « Akt, der von demjenigen abgeleitet ist, dessen Nichtigkeitklärung [sie beantragen] », den sie nach Einreichung ihrer Nichtigkeitsklage gestellt hatten, nicht stattgegeben wurde, willentlich keine Fortsetzung des Verfahrens beantragt haben: einerseits diejenigen, die in äußerster Dringlichkeit einen Antrag auf vorläufige Maßnahmen « gegen » einen solchen Akt gestellt hatten, und andererseits diejenigen, die die Aussetzung der Ausführung dieses Akts beantragt hatten.

B.16. Zusätzlich zu dem in B.10 Erwähnten ist festzustellen, dass die Nichteinreichung eines Antrags auf Fortsetzung des Verfahrens im Rahmen eines Antrags auf Aussetzung gegen einen anderen Verwaltungsakt als denjenigen, der den Gegenstand der Nichtigkeitsklage bildet, nicht zur Anwendung von Artikel 17 § 7 des Gesetzes vom 12. Januar 1973 im Rahmen dieser Nichtigkeitsklage führt. Mit dieser Bestimmung wird nämlich keine Vermutung der

Verfahrensrücknahme hinsichtlich der Person eingeführt, die die Notifizierung eines Entscheids des Staatsrates erhalten hat, mit dem über einen Antrag auf Aussetzung der Ausführung eines anderen Verwaltungsakts als denjenigen, der den Gegenstand der von dieser Person zuvor eingereichten Nichtigkeitsklage bildet, befunden wird.

B.17. In der fraglichen Bestimmung werden die zwei vorerwähnten Kategorien von klagenden Parteien nicht gleich behandelt.

In Bezug auf die vierte darin beschriebene Gleichbehandlung ist die Vorabentscheidungsfrage folglich verneinend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Artikel 17 § 7 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat verstößt nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit den Artikeln 6 und 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Erlassen in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 22. Dezember 2022.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) F. Meersschaut

(gez.) P. Nihoul