

Geschäftsverzeichnissnr. 2051
Urteil Nr. 21/2002 vom 23. Januar 2002

URTEILSAUSZUG

---

*In Sachen:* Präjudizielle Fragen in bezug auf Artikel 21 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat, gestellt vom Staatsrat.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus dem Vorsitzenden M. Melchior, den Richtern P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen und A. Alen, und dem emeritierten Vorsitzenden H. Boel gemäß Artikel 60*bis* des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, unter Assistenz des Kanzlers L. Potoms, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden M. Melchior,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

\*

\* \*

### *I. Gegenstand der präjudiziellen Fragen*

In seinem Urteil Nr. 89.734 vom 20. September 2000 in Sachen P. Beelen gegen das Landesinstitut für Kranken- und Invalidenversicherung (LIKIV), dessen Ausfertigung am 10. Oktober 2000 in der Kanzlei des Schiedshofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende präjudizielle Fragen gestellt:

« 1. Steht Artikel 21 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat nicht im Widerspruch zu den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, indem er bestimmt, daß, wenn die klagende Partei die für die Einreichung von Schriftsätzen vorgesehene Frist nicht beachtet, der Staatsrat das Nichtvorhandensein des erforderlichen Interesses feststellt, und zwar auch dann, wenn - im Gegensatz zu dem, was für das Verfahren vor den ordentlichen Rechtsprechungsorganen vorgeschrieben ist - der Rechtsanwalt, der der Rechtsbeistand des Klägers ist, nicht von der an seinen Mandanten erfolgten Notifikation des Erwidierungsschriftsatzes in Kenntnis gesetzt wird, die den Fristbeginn für die Hinterlegung eines Gegenerwidierungsschriftsatzes bestimmt?

2. Steht Artikel 21 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat nicht im Widerspruch zu den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, indem seine Sanktion unterschiedslos auf die Partei, die im Büro ihres Rechtsbeistands Domizil erwählt hat (und deren Rechtsbeistand somit eine Abschrift des Erwidierungsschriftsatzes erhält), und auf die Partei, die keine solche Domizilwahl getroffen hat (und deren Rechtsbeistand keine Abschrift des Schriftsatzes erhält und nicht einmal durch die Kanzlei von dessen Hinterlegung in Kenntnis gesetzt wird), anwendbar ist?

3. Steht Artikel 21 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat nicht im Widerspruch zu den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, indem seine Sanktion unterschiedslos auf die Partei, die den Vorteil eines Urteils genießt, in dem die Aussetzung des Verwaltungsaktes, dessen Nichtigerklärung beantragt wird, ausgesprochen wird, und auf die Partei, die nicht den Vorteil eines solchen Urteils genießt, anwendbar ist? »

(...)

#### IV. *In rechtlicher Beziehung*

(...)

##### *In Hinsicht auf die beanstandete Bestimmung*

B.1. Artikel 21 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat in der zum Zeitpunkt der präjudiziellen Fragestellung geltenden Fassung bestimmte:

« Wenn die klageführende Partei die für die Zusendung des Gegenerwiderungs- oder Erläuterungsschriftsatzes vorgesehenen Fristen nicht einhält, entscheidet die Abteilung unverzüglich, nachdem die Parteien, die es beantragt haben, angehört worden sind, indem sie den Mangel an dem erforderlichen Interesse feststellt. »

B.2.1. Die fragliche Regel wurde durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17. Oktober 1990 in die koordinierten Gesetze über den Staatsrat eingefügt. Sie ist Teil einer Reihe von Maßnahmen, durch die der Gesetzgeber die Dauer des Verfahrens vor der Verwaltungsabteilung des Staatsrates verringern und den zeitlichen Rückstand im Gerichtswesen aufheben wollte (*Parl. Dok.*, Senat, 1989-1990, Nr. 984-1, S. 1, und Nr. 984-2, S. 2, und *Ann.*, Senat, 12. Juli 1990, SS. 2640 ff.).

Aus den Vorarbeiten zu dieser Bestimmung geht hervor, daß « die Absicht [...] darin besteht, gegen die von manchen in einem Verfahren vor dem Staatsrat auftretenden Parteien beabsichtigte oder unbeabsichtigte Verfahrenslänge vorzugehen. Die Nichtbeachtung der für die Übermittlung der Schriftsätze vorgesehenen Fristen wird von Rechts wegen als Nichtvorhandensein des Nachweises des in Artikel 19 vorgeschriebenen Interesses gewertet » (*Parl. Dok.*, Senat, 1989-1990, Nr. 984-1, S. 3).

Im Urteil Nr. 48.624 vom 13. Juli 1994 kam der Staatsrat nach einer Analyse der Vorarbeiten und insbesondere nach Feststellung der Ablehnung eines Abänderungsantrags, der auf eine flexiblere Behandlung abzielte (*Parl. Dok.*, Senat, 1989-1990, Nr. 984-5, und *Ann.*, Senat, 12. Juli 1990, SS. 2646, 2648, 2650 und 2651), zu dem Schluß, daß « der Gesetzgeber gewollt hat, daß unter keiner Bedingung eine Entschuldigung für das Unterlassen der Übermittlung oder das verspätete Übermitteln eines Schriftsatzes geltend gemacht werden kann;

indem er die Sanktion, die er auferlegt, als 'das Fehlen des erforderlichen Interesses' definiert, hat er deutlich gemacht, daß das Hinterlegen eines Schriftsatzes als eine ausdrückliche Bezeugung eines fortwährenden Interesses zu werten ist.

B.2.2. Die Einreichung eines Gegenerwiderungs- oder Erläuterungsschriftsatzes wurde somit für die klagende Partei durch Artikel 21 Absatz 2 zur Pflicht gemacht, wenn diese Partei verhindern will, daß das Nichtvorhandensein des erforderlichen Interesses festgestellt wird.

Da diese Verpflichtung sich aus dem Gesetz ergibt, sind die Artikel 7 und 8 des Erlasses des Regenten vom 23. August 1948 zur Regelung des Verfahrens vor der Verwaltungsabteilung des Staatsrats dahingehend auszulegen, daß der Kanzler verpflichtet ist, falls innerhalb der vorgesehenen Frist die Verwaltungsakte oder ein Erwiderungsschriftsatz nicht hinterlegt wurde, die klagende Partei gemäß Artikel 14*bis* § 2 dieses Erlasses unter Verweis auf Artikel 21 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat davon in Kenntnis zu setzen.

Aus den Vorarbeiten geht des weiteren hervor, daß der Gesetzgeber die Absicht hatte, für die Nichtbeachtung der Fristen strenge Folgen vorzusehen, und daß er wollte, daß der Staatsrat bei den Notifikationen des Kanzlers die klagende Partei über die gesetzlichen Auswirkungen einer fehlenden oder verspäteten Erwiderung informiert (*Parl. Dok.*, Senat, 1989-1990, Nr. 984-1, SS. 4 und 43).

#### *In Hinsicht auf die erste präjudizielle Frage*

B.3. In der ersten präjudiziellen Frage wird der Hof gebeten, die Situation des Klägers, der die Fristen für das Einreichen von Schriftsätzen nicht eingehalten hat, weil sein Rechtsanwalt nicht von der an den Kläger erfolgten Notifikation des Erwiderungsschriftsatzes in Kenntnis gesetzt wurde, und auf den deshalb die in Artikel 21 Absatz 2 vorgesehene Sanktion angewandt wird, mit der Situation der Partei bei einem Verfahren vor einem ordentlichen Rechtsprechungsorgan, auf die diese Sanktion nicht angewandt wird, zu vergleichen.

B.4. Der Staatsrat erkennt über Klagen, deren spezifischer Charakter darin liegt, daß sie Verfahren gegen Verwaltungsakte darstellen, die sowohl individuelle Akte sein können als auch Verordnungen, die auf eine unbestimmte Anzahl Personen anwendbar sind. Das Verfahren, das er anwendet, muß das Erfordernis der im öffentlichen Recht für die Beziehungen zwischen den Behörden und den Privatpersonen und zwischen den unterschiedlichen Behörden untereinander besonders wichtigen Stabilität berücksichtigen. Dieses Verfahren hat einen inquisitorischen Charakter und entzieht sich dem Willen der Parteien; die Anberaumung einer Rechtssache wird von Amts wegen durch den Rat beschlossen, während die Regeln des Gerichtsgesetzbuches davon ausgehen, daß mindestens eine der Parteien dies beantragt hat und somit dem Fortbestehen ihres Interesses an der Klage Ausdruck verleiht. Schließlich haben die Urteile, mit denen der Rat eine Nichtigerklärung ausspricht, absolute Rechtskraft.

Diese Kennzeichen, die den dem Staatsrat anvertrauten Nichtigerklärungsverfahren eigen sind, machen deutlich, daß der Gesetzgeber, indem er Maßnahmen ergreift, die dieses Rechtsprechungsorgan der Aufgabe entheben, Rechtssachen zu untersuchen, an denen der Kläger kein Interesse mehr zeigt, ein objektives und zweckdienliches Kriterium zugrunde gelegt hat, da sie den Rat in den Stand versetzen werden, einerseits unverzüglich der Unsicherheit bezüglich der Gesetzmäßigkeit eines vor ihm beanstandeten Verwaltungsaktes ein Ende zu bereiten und andererseits sich der Untersuchung von Klagen zu widmen, die für den Kläger noch von einem aktuellen und gewissen Interesse sind.

B.5. Es muß noch untersucht werden, ob der Gesetzgeber, indem er einen Grund für die Unzulässigkeit einführt, der nur auf die Kläger vor dem Staatsrat anwendbar ist, und indem er diesen anwendbar macht, während ihnen die Aussetzung des von ihnen beanstandeten Aktes eingeräumt worden wäre, dieser Kategorie von Rechtsuchenden nicht in ungerechtfertigter Weise das einem jeden zuzugestehende Recht, sich an einen Richter zu wenden, entzieht.

B.6. Wie schwer auch die Folge der Nichteinhaltung der für das Einreichen der Schriftsätze festgelegten Fristen für die klagende Partei wiegen mag, eine solche Maßnahme ist dennoch nicht offensichtlich unverhältnismäßig zu dem durch den Gesetzgeber angestrebten Ziel. Die Strenge des Gesetzes kann nämlich im Falle höherer Gewalt gemildert werden - ein Grundsatz, von dem der Gesetzgeber nicht hat abweichen wollen, obgleich dies

in Erwägung gezogen wurde, da vorgeschrieben ist, daß die Parteien, die es beantragen, angehört werden. Die Verpflichtung, fristgerecht einen Schriftsatz einzureichen, dessen Inhalt sich auf die reine Bestätigung der Klageaufrechterhaltung durch die klagende Partei beschränken kann, ist eine Formvorschrift, die hinsichtlich der obengenannten Zielsetzung keine unverhältnismäßige Bürde mit sich bringt.

B.7. Der Umstand, daß der Rechtsanwalt der klagenden Partei, die bei diesem kein Domizil erwählt hat, nicht durch die Kanzlei über die an seinen Mandanten erfolgte Notifikation des Erwidierungsschriftsatzes in Kenntnis gesetzt wird - während dies, wie die klagende Partei vor dem Staatsrat geltend macht, in einem Gerichtsverfahren der Fall wäre -, ist übrigens nicht auf die Anwendung von Artikel 21 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat zurückzuführen, sondern auf die Anwendung von Artikel 7 des Regentenerlasses vom 23. August 1948 zur Festlegung des Verfahrens vor der Verwaltungsabteilung des Staatsrats; dieser Artikel regelt zwar das Verfahren für die Übermittlung des Erwidierungsschriftsatzes an den Kläger und legt die Frist für das Einreichen des Gegenerwidierungsschriftsatzes fest, sieht aber nicht vor, daß der Rechtsanwalt des Klägers darüber durch die Kanzlei in Kenntnis gesetzt wird. Wie der Ministerrat suggeriert, ist es Aufgabe des Staatsrats, auf der Grundlage von Artikel 159 der Verfassung über die Verfassungsmäßigkeit dieser Bestimmung zu urteilen.

*In Hinsicht auf die zweite präjudizielle Frage*

B.8. Die in der zweiten präjudiziellen Frage angeklagte Diskriminierung sei auf den Umstand zurückzuführen, daß die in Artikel 21 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat vorgesehene Sanktion gleichermaßen sowohl auf die klagende Partei, die Domizil bei ihrem Rechtsanwalt erwählt habe, als auch auf die Partei, die dies nicht getan habe, anwendbar sei, während sie sich in wesentlich unterschiedlichen Situationen befänden.

B.9. Der Unterschied zwischen diesen beiden Situationen liegt nicht im Gesetz begründet, sondern in der von dem Kläger und seinem Rechtsanwalt getroffenen Entscheidung, dem Kanzler des Staatsrats die Notifikation bei einem von beiden zu ermöglichen. Der Empfänger der Notifikation muß den anderen darüber in Kenntnis setzen.

Die zwei Kategorien von Klägern befinden sich hinsichtlich der Beurteilung ihres Interesses an der Klage nicht in wesentlich unterschiedlichen Situationen; in beiden Fällen kann das Nichtvorhandensein des durch die beanstandete Bestimmung erforderten Schriftsatzes einen Verlust des Interesses an der Klage vermuten lassen.

*In Hinsicht auf die dritte präjudizielle Frage*

B.10. In der dritten präjudiziellen Frage wird der Hof gebeten, die Situation des Klägers, an den ein Urteil zur Aussetzung des Aktes, auf dessen Nichtigerklärung er klagt, ergangen ist, mit der Situation des Klägers zu vergleichen, an den ein solches Urteil nicht ergangen ist. Der Kläger vor dem Staatsrat behauptet, daß die identische Behandlung dieser zwei Kategorien von Klägern diskriminierend sei, da sie sich in wesentlich unterschiedlichen Situationen befänden.

B.11. Auch wenn die beiden Situationen sich voneinander unterscheiden, heißt das noch nicht, daß, wenn ein Aussetzungsurteil ergangen ist, auch notwendigerweise noch ein Interesse an der Klage besteht. Die Aussetzung kann die Behörde veranlassen, den beanstandeten Akt rückgängig zu machen, abzuändern oder eine Maßnahme zu ergreifen, die den Kläger zufriedenstellt. Inzwischen kann der Kläger selbst sich in einer Situation befinden, die durch die Norm, deren Aussetzung er veranlaßt hat, nicht mehr beeinträchtigt wird. Der Gesetzgeber konnte davon ausgehen, daß das Stillhalten des Klägers in einem dieser Umstände seine Erklärung fand.

Die Maßnahme wäre übertrieben, wenn sie den Kläger mit einer für ihn unvorhersehbaren Interpretation seines Stillhaltens überraschen würde. Dies trifft auf die beanstandete Bestimmung nicht zu; er wird durch den Kanzler daran erinnert, wenn dieser ihm den Erwiderungsschriftsatz notifiziert oder ihn darüber in Kenntnis setzt, daß die Gegenpartei keinen Schriftsatz eingereicht hat, so daß er auf den Verlust seines Interesses, der aus seinem Stillhalten abgeleitet werden kann, hingewiesen wird.

Unter Berücksichtigung der durch ihn angestrebten Zielsetzungen konnte der Gesetzgeber deshalb vernünftigerweise die Anwendung der in Artikel 21 Absatz 2 vorgesehenen Sanktion auf alle Kläger festlegen, unabhängig davon, ob sie vorab die Aussetzung des von ihnen beanstandeten Aktes erhalten haben würden oder nicht.

B.12. Die drei präjudiziellen Fragen müssen verneinend beantwortet werden.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Artikel 21 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat verstößt nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, insoweit er bestimmt, daß das Nichtvorhandensein des erforderlichen Interesses bei der klagenden Partei festgestellt wird, die die für das Einreichen eines Gegenerwiderungsschriftsatzes oder eines Erläuterungsschriftsatzes vorgeschriebene Frist nicht einhält, selbst wenn diese Partei kein Domizil bei ihrem Rechtsanwalt erwählt hat und selbst wenn die Aussetzung des Aktes an sie ergangen ist, auf dessen Nichtigkeitserklärung sie klagt.

Verkündet in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 23. Januar 2002.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) L. Potoms

(gez.) M. Melchior