

Geschäftsverzeichnissnr. 563
Urteil Nr. 33/94 vom 26. April 1994

URTEIL

In Sachen: Präjudizielle Frage, gestellt vom Staatsrat in dessen Urteil in Sachen H. Van Damme gegen den Generalprokurator beim Appellationshof Antwerpen und den Belgischen Staat.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden L. De Grève und M. Melchior, und den Richtern K. Blanckaert, L.P. Suetens, H. Boel, L. François, P. Martens, Y. de Wasseige, J. Delruelle, G. De Baets, E. Cerexhe und H. Coremans, unter Assistenz des Kanzlers L. Potoms, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden L. De Grève,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. Gegenstand der präjudiziellen Frage

In seinem Urteil Nr. 42.818 vom 6. Mai 1993 hat der Staatsrat folgende präjudizielle Fragen gestellt:

« 1° Werden die Artikel 6 und *bis* der Verfassung verletzt durch die Artikel 415 Absatz 2 und 610 des Gerichtsgesetzbuches und 14 Absatz 1 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat, soweit die besagten Artikel dem Kanzler, den der Generalprokurator beim Appellationshof mit der Disziplinarstrafe der Verwarnung oder des Verweises belegt, nicht die Möglichkeit bieten, dagegen eine Nichtigkeitsklage beim Staatsrat zu erheben, während die meisten anderen Staatsbeamten über diese Möglichkeit verfügen ?

2° Verstößt das Gesetz vom 13. Mai 1955 insofern, als es Artikel 6.1 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten genehmigt, gegen die Artikel 6 und *bis* der Verfassung, wenn der besagte Konventionsartikel dahingehend ausgelegt wird, daß die gegen Kanzler der Judikative eingeleiteten Disziplinarverfahren sich nicht auf die Entscheidung über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen beziehen, so daß sie sich nicht auf die in diesem Artikel festgelegten Garantien berufen können, während die Arbeitnehmer im Privatsektor über diese Möglichkeit verfügen ? ».

II. Sachverhalt und vorheriges Verfahren

1. Mit einem am 5. April 1984 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief beantragt H. Van Damme, Kanzler beim Handelsgericht Antwerpen, beim Staatsrat die Nichtigklärung der Entscheidung des Generalprokurators beim Appellationshof Antwerpen vom 26. Januar 1984, durch welche der Kläger mit der Disziplinarstrafe des tadelnden Verweises belegt wird. Von dieser Entscheidung wurde der Kläger am 6. Februar 1984 in Kenntnis gesetzt, nachdem er mit Unterstützung seines Rechtsanwalts am 12. Januar 1984 vom Generalprokurator in seinen Verteidigungsmitteln angehört worden war.

Der Kläger beantragt ebenfalls, daß der Staatsrat als Berufungsinstanz im Zusammenhang mit dem gegen den Kläger eingeleiteten disziplinarrechtlichen Verfahren tagen und die Rechtssache zur weiteren Verhandlung vor dem Rat festsetzen würde.

2. Der Staatsrat erwägt in der Verweisungsentscheidung namentlich folgendes:

« In der Erwägung, daß die durch Artikel 610 des Gerichtsgesetzbuches dem Kassationshof erteilte Zuständigkeit diejenige des Staatsrates ausschließt;

In der Erwägung aber, daß der Kläger, nachdem er vorher darauf hingewiesen hat, daß die Nichtigkeitsklage, auf die sich Artikel 610 des Gerichtsgesetzbuches bezieht, aufgrund von Artikel 1088 desselben Gesetzbuches nur vom Generalprokurator beim Kassationshof erhoben werden kann und er selbst gegen die beanstandete Disziplinarmaßnahme kein einziges Rechtsmittel einlegen kann, geltend macht, daß der Staatsrat, falls er sich aufgrund von Artikel 610 des Gerichtsgesetzbuches und Artikel 14 Absatz 1 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat für unzuständig erklären sollte, über die erhobene Nichtigkeitsklage zu befinden, gegen den in den Artikeln 6 und *bis* der Verfassung verankerten Grundsatz der Gleichheit und des Diskriminierungsverbotes verstoßen würde, da die übrigen Staatsbeamten ihrerseits die Möglichkeit haben, eine ihnen auferlegte Disziplinarstrafe vor dem Staatsrat anzufechten;

In der Erwägung, daß die Annahme der vom Kläger vorgebrachten These die Feststellung des Verstoßes der Artikel 415 Absatz 2 und 610 des Gerichtsgesetzbuches und 14 Absatz 1 der koordinierten Gesetze über den

Staatsrat gegen den in den Artikeln 6 und 6bis der Verfassung verankerten Gleichheitsgrundsatz impliziert; daß aufgrund von Artikel 26 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof nur dieser Hof dafür zuständig ist, über einen Verstoß des Gesetzes gegen die Verfassung zu befinden, und das in letzter Instanz entscheidende Rechtsprechungsorgan, vor dem dieses Problem aufgeworfen wurde, dazu verpflichtet ist, es dem Schiedshof vorzulegen;

In der Erwägung, daß der Kläger anschließend einwendet, daß, da mit der ihm auferlegten Disziplinarstrafe der Verlust eines Monatsgehaltes verbunden sei, der Streitfall sich ganz besonders auf einen 'zivilrechtlichen Anspruch' beziehe, und zwar auf das Recht des Arbeitnehmers auf Entgelt für geleistete Arbeit, weshalb er gemäß Artikel 6.1 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten und durch das Gesetz vom 13. Mai 1955 genehmigten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) Anspruch darauf habe, daß seine Sache in billiger Weise öffentlich gehört wird, und zwar von einem unabhängigen und unparteiischen Gericht; daß er geltend macht, daß dieses Gericht im vorliegenden Fall der Staatsrat sei;

In der Erwägung, daß die beklagten Parteien darauf antworten, daß nicht davon ausgegangen werden könnte, daß die gegen Angehörige der Judikative - etwa die Kanzler - eingeleiteten Disziplinarverfahren, die sich auf Rechte und Pflichten beziehen, welche sich aus den nichtvertraglichen Rechtsverhältnissen ergeben, welche das öffentliche Recht zwischen dem Staat und dessen Organen einführt, zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen im Sinne von Artikel 6.1 EMRK zum Gegenstand hätten;

In der Erwägung, daß der Kläger aber erwidert, daß im Zusammenhang mit der Anwendung von Artikel 6.1 EMRK eine aufgrund von Artikel 14 EMRK untersagte Diskriminierung entstehen würde, wenn dem Kanzler das Recht vorenthalten wird, sich auf den erstgenannten Artikel zu berufen, während andere Arbeitnehmer, so wie alle anderen Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst und Arbeitnehmer im Privatsektor, tatsächlich das Recht hätten, sich auf diesen Artikel zu berufen, wodurch gleichzeitig bei der Anwendung des Gesetzes vom 13. Mai 1955 zur Genehmigung der EMRK eine aufgrund der Artikel 6 und 6bis der Verfassung untersagte Diskriminierung eingeführt würde; daß der Kläger diesbezüglich unter anderem folgendes geltend macht:

'Außerdem ist der Wortlaut der EMRK im weiten Sinne auszulegen. Es wäre nämlich nicht sinnvoll, wenn es eine EMRK gäbe, von der in bezug auf Artikel 6.1 ein sehr großer Teil der Bevölkerung (die Beamten) ausgeschlossen wäre.

Schließlich liegt das entscheidendste Argument in der Logik begründet, daß es undenkbar wäre, Arbeitnehmer des Privatsektors zu schützen und Arbeitnehmern des öffentlichen Sektors diesen Schutz vorzuenthalten, wenn für den Arbeitnehmer die gleichen Interessen auf dem Spiel stehen. Bei beiden Kategorien von Arbeitnehmern hat nämlich die Erfüllung ihrer Aufgabe einen Einfluß auf ihr Vermögen im privatrechtlichen Sinne, d.h. Lohn, Pension, Entlassung usw. Die Art des Rechtsverhältnisses zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer ist als Kriterium also zurückzuweisen; die Stellung des Arbeitnehmers ist nämlich *per definitionem* eine privatrechtliche Stellung, die allerdings in ein öffentlich-rechtliches Rechtsverhältnis Behörde/Arbeitnehmer aufgenommen werden kann';

In der Erwägung, daß die Erwiderung des Klägers die Frage hervorruft, ob das Gesetz vom 13. Mai 1955 zur Genehmigung der EMRK in der von den beklagten Parteien nahegelegten Auslegung gegen die Artikel 6 und 6bis der Verfassung verstößt; daß der Kläger ausdrücklich ersucht, die Frage präjudiziell dem Schiedshof vorzulegen. »

III. Verfahren vor dem Hof

Eine Ausfertigung der Verweisungsentscheidung ist am 1. Juni 1993 in der Kanzlei des Hofes eingegangen.

Durch Anordnung vom selben Tag hat der amtierende Vorsitzende gemäß den Artikeln 58 und 59 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof die Richter der Besetzung bestimmt.

Die referierenden Richter haben die Artikel 71 bzw. 72 des organisierenden Gesetzes für nichtanwendbar gehalten.

Die Verweisungsentscheidung wurde gemäß Artikel 77 des organisierenden Gesetzes mit am 2. Juli 1993 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Die durch Artikel 74 des organisierenden Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte im *Belgischen Staatsblatt* vom 13. Juli 1993.

Schriftsätze wurden eingereicht von

- dem Generalprokurator beim Appellationshof Antwerpen, Gerichtsgebäude, Antwerpen, mit am 6. August 1993 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief;

- H. Van Damme, Henri Dunantstraat 36, Edegem, mit am 10. August 1993 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief;

- dem Ministerrat, Wetstraat 16, Brüssel, mit am 18. August 1993 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief.

Diese Schriftsätze wurden gemäß Artikel 89 des organisierenden Gesetzes mit am 17. September 1993 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Erwiderungsschriftsätze wurden eingereicht von

- dem Generalprokurator beim Appellationshof Antwerpen, mit am 15. Oktober 1993 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief;

- dem Ministerrat, mit am 18. Oktober 1993 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief.

Durch Anordnung vom 4. November 1993 hat der Hof die für die Urteilsfällung vorgesehene Frist bis zum 1. Juni 1994 verlängert.

Durch Anordnung vom 16. Dezember 1993 hat der Vorsitzende L. De Grève die Rechtssache dem vollzählig tagenden Hof vorgelegt.

Durch Anordnung vom 21. Dezember 1993 hat der Hof die Rechtssache für verhandlungsreif erklärt und die Sitzung auf den 13. Januar 1994 anberaumt.

Diese Anordnung wurde den Parteien und deren Rechtsanwälten mit am 21. Dezember 1993 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Auf der Sitzung vom 13. Januar 1994

- erschienen

- . RA H. Schyvens, *loco* RA J. Lenaerts, in Antwerpen zugelassen, für H. Van Damme,

- . RA B. Maes, in Brüssel zugelassen, *loco* RA R. Bützler, beim Kassationshof zugelassen, für den Generalprokurator beim Appellationshof Antwerpen und den Belgischen Staat,

- . RA P. Peeters, in Brüssel zugelassen, für den Ministerrat,

- haben die referierenden Richter H. Boel und J. Delruelle Bericht erstattet,
- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,
- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Das Verfahren wurde gemäß den Bestimmungen der Artikel 62 ff. des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, die sich auf den Sprachengebrauch vor dem Hof beziehen, geführt.

IV. *In rechtlicher Beziehung*

- A -

Standpunkt des Generalprokurators beim Appellationshof Antwerpen und des Belgischen Staates

A.1.1. Die erste präjudizielle Frage beziehe sich auf die eventuelle Diskriminierung zwischen den in Artikel 415 des Gerichtsgesetzbuches genannten Kanzlern und den meisten anderen Staatsbeamten, die mit einer Disziplinarstrafe belegt würden und - im Gegensatz zu den Kanzlern - diese Strafe vor dem Staatsrat anfechten könnten.

Die vorgenannten Parteien sind der Ansicht, daß dieser Unterschied in der Regelung des Disziplinarverfahrens auf einem Kriterium beziehe, für das es eine objektive und angemessene Rechtfertigung gebe, wenn man Zweck und Folgen der zur Beurteilung stehenden Rechtsnormen sowie den angemessenen Charakter des Verhältnisses zwischen den vorgebrachten Klagegründen und dem verfolgten Zweck berücksichtige. Die Unzuständigkeit des Staatsrates ergebe sich aus der Bindung der Magistraten der Staatsanwaltschaft zur Judikative sowie aus dem Grundsatz der Unabhängigkeit der Judikative gegenüber der vollziehenden Gewalt. Diese Unabhängigkeit könne nur durch eine ausdrückliche Gesetzesbestimmung eingeschränkt werden. Außerdem würden sowohl die Kanzler als auch die Staatsanwaltschaft im Gerichtsgesetzbuch ausdrücklich als « Organe der richterlichen Gewalt » bezeichnet, die kraft der Verfassung von den Organen der vollziehenden Gewalt getrennt seien.

Bestimmte Erwägungen des Urteils Nr. 76/92 vom 18. November 1992 ließen sich *mutatis mutandis* bzw. sinngemäß auf die vorliegende präjudizielle Frage anwenden: a) Ein Recht, in Disziplinarsachen von einem Organ, das kollegial zusammengesetzt wäre, beurteilt zu werden, gehöre nicht zu den Rechten und Freiheiten, die den Belgiern zuerkannt seien und demzufolge aufgrund von Artikel 6*bis* der Verfassung ohne Diskriminierung gesichert werden müßten; b) In Anbetracht ihrer unterschiedlichen Zuständigkeiten und wegen des Vorhandenseins einer verfassungsmäßigen Grundlage für ein unterschiedliches Statut stehe der hinsichtlich des Disziplinarverfahrens geltende Unterschied zwischen den Magistraten der Richterschaft und den Magistraten der Staatsanwaltschaft nicht im Widerspruch zu den Artikeln 6 und 6*bis* der Verfassung. Erst recht müsse diese Schlußfolgerung auch für den angeführten Unterschied im Disziplinarverfahren zwischen den Kanzlern, die der Judikative angehören, und « den meisten anderen Staatsbeamten » gelten.

A.1.2. Die zweite präjudizielle Frage beziehe sich ausschließlich auf die eventuelle Diskriminierung zwischen den in Artikel 415 des Gerichtsgesetzbuches genannten Kanzlern und den « Arbeitnehmern des Privatsektors » hinsichtlich der Möglichkeit, sich auf die durch Artikel 6.1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) gebotenen Garantien zu berufen. Dieser Unterschied sei gesetzmäßig zu rechtfertigen. Gemäß der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte könnten Ansprüche und Verpflichtungen, deren öffentlich-rechtlichen Aspekte bedeutender seien als die privatrechtlichen, nicht als « zivilrechtlich » im Sinne von Artikel 6.1 EMRK bezeichnet werden. Dies habe zur Folge, daß das öffentliche Amt insofern, als der betreffende Beamte eine auch als « typische behördliche Aufgabe » zu betrachtende Tätigkeit ausübe, *nicht* unter seine Anwendung falle. Ein disziplinarrechtlicher Streitfall bezüglich eines Kanzlers könne im Hinblick auf die Rechtsprechung des Kassationshofes nicht als ein Streitfall über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen betrachtet werden. Ein Kanzler sei zweifelsohne an der Staatsgewalt beteiligt. Daß die Kanzler sich hinsichtlich der gegen sie eingeleiteten Disziplinarverfahren nicht auf Artikel 6.1 EMRK berufen könnten,

liege unmittelbar im vertragsrechtlichen Begriff der zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen begründet, die im Gegensatz zu jenen Ansprüchen und Verpflichtungen stünden, die sich aus der Ausübung eines öffentlichen Amtes ergäben, welches eine Beteiligung an der Staatsgewalt impliziere. Diese Unterscheidung sei objektiv und in angemessener Weise zu rechtfertigen, zumal in Anbetracht der Unabhängigkeit der Angehörigen der richterlichen Gewalt.

Außerdem sei Artikel 6.1 EMRK als eine unmittelbar wirkende internationale Vertragsvorschrift anzusehen, die in der belgischen Rechtsordnung den Vorrang vor den innerstaatlichen Vorschriften haben müsse. Da das Gesetz vom 13. Mai 1955 sich darauf beschränke, Artikel 6.1 EMRK zu genehmigen, sei wohl kaum davon auszugehen, daß es selbst eine nicht gesetzmäßig gerechtfertigte, diskriminierende Unterscheidung beinhalte.

Standpunkt von H. Van Damme

A.2.1. H. Van Damme vertritt die Auffassung, es unterliege keinem Zweifel, daß auf das gegen ihn als Kanzler eingeleitete Disziplinarverfahren die durch Artikel 6.1 EMRK gebotenen Garantien bezüglich der Billigkeit der Prozeßführung hätten angewandt werden sollen. In seinem Urteil vom 26. November 1992 in Sachen G. Lombardo gegen Italien habe der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte erkannt, daß der besagte Artikel auf die Rechtsverhältnisse zwischen der öffentlichen Hand und deren Beamten anwendbar sei, sobald es sich um zivilrechtliche Ansprüche des Beamten handle. Dies treffe auf den vorliegenden Fall zu, da die auferlegte Disziplinarstrafe eine Antastung seiner beruflichen Würde und die Einbehaltung eines Monatsgehältes beinhalte. In Anbetracht des Vorrangs des internationalen Rechts könne keine einzige innerstaatliche Rechtsvorschrift der Anwendung von Artikel 6.1 EMRK im Wege stehen. Es bedürfe keines Beweises, daß der Kläger keinen billigen Prozeß gehabt habe; die Sache sei weder öffentlich verhandelt, noch von einem unabhängigen und unparteiischen Gericht beurteilt worden; die Verfolgung und Beurteilung sei von ein und derselben Instanz durchgeführt worden. Den Anforderungen von Artikel 6.1 EMRK könne nur im Rahmen eines Berufungsverfahrens entsprochen werden.

Insofern der Staatsrat sich für unzuständig erklären sollte, bleibe dem Kläger ein wesentliches Recht vorenthalten. Es gebe keine zweckdienliche Rechtfertigung dafür, einer bestimmten Kategorie von Bürgern und Beamten die Garantie von Artikel 6.1 EMRK abzuerkennen. Die « Eigenart » des Amtes eines Kanzlers stelle keine hinreichende Rechtfertigung dar, zumal er bei Suspendierung oder Amtsenthebung wohl aber über die Möglichkeit verfüge, die Entscheidung des Justizministers beim Staatsrat anzufechten. In zahlreichen Punkten würden die Kanzler tatsächlich anderen Staatsbeamten gleichgestellt. Das in Artikel 610 des Gerichtsgesetzbuches vorgesehene Rechtsmittel könne nur vom Generalprokurator beim Kassationshof eingelegt werden. Die Entscheidung, mit der der Generalprokurator einen Kanzler mit einer Disziplinarstrafe belege, sei allerdings ein Verwaltungsakt, was unter anderem auch daraus hervorgehe, daß gemäß der Rechtslehre eine außergerichtliche Beschwerde beim Justizminister möglich sei. All dies sei nicht unvereinbar mit dem Statut der Staatsanwaltschaft, die einen dualen Charakter aufweise, denn einerseits sei sie ein Bestandteil der Judikative und andererseits gehöre sie zur vollziehenden Gewalt.

A.2.2. Aus diesen Gründen ersucht diese Partei den Hof,

- die präjudiziellen Fragen bejahend zu beantworten;
- zu erkennen, daß der Kläger aufgrund der Artikel 6 und *6bis* der Verfassung und unter Berücksichtigung von Artikel 6.1 EMRK die Möglichkeit haben müsse, sich in bezug auf das vom Generalprokurator beim Appellationshof Antwerpen gegen ihn eingeleitete Disziplinarverfahren an ein unabhängiges und unparteiisches Gericht zu wenden;
- zu erkennen, daß er die fragliche Entscheidung mit einer Nichtigkeitsklage im Sinne von Artikel 14 der Gesetze über den Staatsrat habe anfechten können und anfechten könne;
- festzustellen, daß die Zuständigkeit, die Artikel 610 des Gerichtsgesetzbuches dem Kassationshof erteilt, der Zuständigkeit des Staatsrates keinen Abbruch tue, weil Artikel 610 des Gerichtsgesetzbuches dem Betroffenen kein Rechtsmittel eröffne.

Standpunkt des Ministerrates

A.3.1. Die Rechtslehre betrachte den Kanzler als « einen Staatsbeamten, der zur Judikative gehört ». Insofern, als er generell das ordentliche interne Funktionieren der Gerichtsbarkeit gewährleiste, übe er eine richterliche Funktion aus. Die Kanzler würden vom König ernannt. Der König sei die Disziplinarbehörde, was die Disziplinarstrafen der Suspendierung und Amtsenthebung betrifft (Artikel 415 des Gerichtsgesetzbuches). Sie seien disziplinarrechtlich der Staatsanwaltschaft unterstellt (Artikel 403 des Gerichtsgesetzbuches), außer hinsichtlich der von ihnen begangenen Fehler bei dem Beistand, den sie dem Richter leisten (Artikel 415 des Gerichtsgesetzbuches). Diese Dualität ziele darauf ab, jede Einmischung der Staatsanwaltschaft in den Zuständigkeitsbereich des Richters zu vermeiden. Die Kanzler befänden sich nicht in einer Lage, die mit derjenigen der der vollziehenden Gewalt unterstehenden Beamten vergleichbar wäre. Auch wenn angenommen werden sollte, daß vergleichbare Situationen vorliegen würden, sei festzuhalten, daß es für die fragliche Unterscheidung eine objektive und angemessene Rechtfertigung gebe, und zwar unter Berücksichtigung der Eigenart des Statuts des Kanzlers.

Die Artikel 415 Absatz 2 und 610 des Gerichtsgesetzbuches würden an sich nicht ausschließen, daß gegen die vom Generalprokurator auferlegte Disziplinarmaßnahme Kassationsklage wegen Zuständigkeitsüberschreitung erhoben und die Nichtigklärung der fraglichen Maßnahmen beantragt werde. Der Kanzler verfüge also über eine Klage, die mit der Nichtigkeitsklage beim Staatsrat gleichwertig sei. In dieser verfassungsmäßigen Auslegung würden die fraglichen Bestimmungen nicht gegen die Artikel 6 und *6bis* der Verfassung verstoßen.

A.3.2. Bezüglich der zweiten präjudiziellen Frage sei zu bemerken, daß die Europäische Kommission für Menschenrechte und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in ihrer Rechtsprechung die Anwendung von Artikel 6 EMRK auf Disziplinarverfahren in bezug auf Staatsbeamte grundsätzlich ausschließen würden, auch wenn diese Verfahren sich auf zivilrechtliche Ansprüche auswirken, weil in diesen Verfahren öffentlich-rechtliche Rechtsverhältnisse zur Debatte stünden, die dem Begriff des zivilrechtlichen Anspruchs fremd seien. Der Gehaltsanspruch eines Kanzlers der richterlichen Gewalt unterscheide sich grundsätzlich vom Entlohnungsanspruch eines Arbeitnehmers im Privatsektor. Erstgenannter sei ein mit den Attributen der Staatsgewalt ausgestattetes Organ, weshalb sein Statut jedem bürgerlichen oder vertraglichen Recht fremd sei.

Die Auslegung des Begriffs der zivilrechtlichen Ansprüche, durch welche öffentlich-rechtliche Rechtsverhältnisse ausgeschlossen würden, beruhe auf der Überlegung, daß das Rechtssystem der meisten Vertragschließenden Staaten auf einer Unterscheidung zwischen dem öffentlichen Recht und dem Privatrecht basiere. Im öffentlichen Recht sei die richterliche Aufsicht viel weniger stark entwickelt. Eine umfassende Ausdehnung der Garantien von Artikel 6 EMRK auf den öffentlich-rechtlichen Bereich würde zu plötzlichen und tiefgreifenden Änderungen der Rechtssysteme der Vertragschließenden Staaten führen. Innerhalb des Europarates werde übrigens an einem besonderen Zusatzprotokoll bezüglich der Garantien bei Verwaltungsverfahren gearbeitet. Der Hof habe dieser sich entwickelnden Übergangslage bei der Beurteilung ihrer Vereinbarkeit mit dem verfassungsmäßigen Gleichheitsgrundsatz Rechnung zu tragen.

Insofern, als das Gesetz vom 13. Mai 1955 Artikel 6.1 EMRK genehmige, beinhalte es keine Verletzung der

Artikel 6 und 6bis der Verfassung.

Erwiderung des Generalprokurators beim Appellationshof Antwerpen und des Belgischen Staates

A.4.1. H. Van Damme berufe sich zu Unrecht auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte vom 26. November 1992. Im vorliegenden Fall handele es sich nicht bloß um das Recht eines Beamten auf Entgelt, sondern lediglich um die Gesetzmäßigkeit des Auferlegens der Disziplinarstrafe des tadelnden Verweises durch den Generalprokurator beim Appellationshof Antwerpen wegen tadelnswerter Tatsachen, die den Betreffenden als Kanzler ins Gerede gebracht und der Würde seines Amtes Abbruch getan hätten. Da ein Kanzler zweifelsohne an der Staatsgewalt beteiligt sei, könne sich dieser disziplinarrechtliche Streitfall bezüglich der sich aus seinem Statut ergebenden Rechte und Pflichten nicht auf die «Entscheidung über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen» im Sinne von Artikel 6.1 EMRK beziehen. Rechte und Pflichten, deren öffentlich-rechtliche Aspekte bedeutender seien als die privatrechtlichen, könnten nicht als zivilrechtlich im Sinne der vorgenannten Bestimmung betrachtet werden. Im vorliegenden Fall sei die Einbehaltung eines Monatsgehaltes lediglich eine durch das Gesetz selbst (Artikel 405 *in fine* des Gerichtsgesetzbuches) bestimmte Folge des Auferlegens der vorgenannten Disziplinarstrafe.

A.4.2. Die Überlegungen von H. Van Damme, denen zufolge bei dem gegen ihn geführten Disziplinarverfahren die Erfordernisse nach Artikel 6.1 EMRK nicht berücksichtigt worden seien, seien in der vorliegenden Angelegenheit unerheblich. Jetzt stünden nur die vom Staatsrat gestellten präjudiziellen Fragen zur Debatte.

Erwiderung des Ministerrates

A.5.1. Eine aufmerksame Lesung des Urteils des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte vom 26. November 1992, bei dem es sich um Verfahren bezüglich des Ruhegehalts eines Magistraten handele, führe zu dem Schluß, daß der Gerichtshof Artikel 6 EMRK für anwendbar gehalten habe, weil er der Ansicht gewesen sei, daß das fragliche Verfahren sich eng an die Streitigkeiten der Sozialversicherung für Arbeitnehmer anlehne, bei denen der Gerichtshof bereits erkannt habe, daß Artikel 6 anwendbar sei. Die vorliegende Rechtssache, die sich auf ein Disziplinarverfahren beziehe, weise hingegen keinerlei Analogie zu jener Rechtssache auf, die zum Urteil vom 26. November 1992 geführt habe. Disziplinarverfahren gegen Angehörige der richterlichen Gewalt bezögen sich nicht auf « zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen » im Sinne von Artikel 6 EMRK.

A.5.2. Die Handlung, durch welche die Disziplinarstrafe auferlegt werde, sei kein Verwaltungsakt. Bei der Ausübung ihrer disziplinarrechtlichen Zuständigkeit einem Kanzler gegenüber trage die Staatsanwaltschaft zur Aufrechterhaltung der richterlichen Disziplin bei. Insofern handele sie als Teil der richterlichen Gewalt und nicht als Verwaltungsbehörde. Jede andere Auslegung wäre mit dem Verfassungsgrundsatz der Unabhängigkeit der richterlichen Gewalt unvereinbar.

- B -

Hinsichtlich der ersten präjudiziellen Frage

B.1. Die erste präjudizielle Frage lautet folgendermaßen:

« 1° Werden die Artikel 6 und 6bis der Verfassung verletzt durch die Artikel 415 Absatz 2 und 610 des Gerichtsgesetzbuches und 14 Absatz 1 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat, soweit die besagten Artikel dem Kanzler, den der Generalprokurator beim Appellationshof mit der Disziplinarstrafe der Verwarnung oder des Verweises belegt, nicht die Möglichkeit bieten, dagegen eine Nichtigkeitsklage beim Staatsrat zu erheben, während die meisten anderen Staatsbeamten über diese Möglichkeit verfügen? »

B.2. In Anwendung von Artikel 415 Absatz 2 des Gerichtsgesetzbuches wird ein Kanzler beim Handelsgericht vom Generalprokurator beim Appellationshof « verwarnt und verwiesen ».

Artikel 610 des Gerichtsgesetzbuches bestimmt folgendes:

« Der Kassationshof befindet über Klagen auf Nichtigerklärung der Amtshandlungen, durch welche Richter und Beamte der Staatsanwaltschaft sowie Disziplinarbehörden von Urkundsbeamten und der Rechtsanwaltschaft ihren Zuständigkeitsbereich überschritten haben sollten. »

Wie aus dem Urteil, in dem die präjudizielle Frage gestellt wurde, ersichtlich ist, müssen diese Bestimmungen in Verbindung mit Artikel 1088 des Gerichtsgesetzbuches betrachtet werden, der folgendermaßen lautet:

« Die Amtshandlungen, durch welche die Richter und die Beamten der Staatsanwaltschaft sowie die Disziplinarbehörde der Urkundsbeamten oder der Rechtsanwaltschaft ihren Zuständigkeitsbereich überschritten haben sollten, werden unbeschadet der Bestimmungen von Artikel 501 vom Generalprokurator beim Kassationshof diesem Hof auf Anweisung des Justizministers vorgelegt, auch wenn die für die Kassationsklageerhebung vorgesehene gesetzliche Frist abgelaufen ist und keine Partei Kassationsklage erhoben hat.

Der Hof erklärt die Amtshandlungen für nichtig, falls es Anlaß dazu gibt. »

B.3. Der Staatsrat hat zu wiederholten Malen erkannt, daß die durch Artikel 610 des Gerichtsgesetzbuches dem Kassationshof erteilte Zuständigkeit die Zuständigkeit des Staatsrates ausschließt.

B.4. Die Verfassungsvorschriften der Gleichheit und des Diskriminierungsverbotes schließen 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.

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 Gleichheitsgrundsatz verstoßen, wenn feststeht, daß die eingesetzten Mittel in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen.

B.5. Das Statut der Kanzler der Höfe und Gerichte weicht in bestimmten Punkten vom Statut der übrigen Staatsbeamten ab. Die Kanzler sind innerhalb der Rechtsprechungsorgane an Aufgaben bezüglich der Ausübung der richterlichen Gewalt beteiligt. Sie unterliegen hinsichtlich der leichteren Strafen disziplinarrechtlich der Aufsicht der Staatsanwaltschaft, außer was jene Fehler betrifft, die in bezug auf den Beistand, den sie dem Richter leisten, begangen wurden (Artikel 403 und 415 Gerichtsgesetzbuch). Die Eigenart der Funktion des Kanzlers rechtfertigt, daß für ihn ein Disziplinarstatut gilt, das von demjenigen der der vollziehenden Gewalt unterstehenden Beamten abweicht.

Die Unzuständigkeit des Staatsrates, über Klagen auf Nichtigerklärung von durch Beamte der Staatsanwaltschaft als Disziplinarbehörde des Kanzlers getätigte Amtshandlungen zu befinden, ergibt sich aus dem Willen des Gesetzgebers, mit der Aufsicht über diese Amtshandlungen die richterliche Gewalt, und zwar den Kassationshof zu beauftragen.

An und für sich ist dieser Behandlungsunterschied zwischen Kanzlern der richterlichen Gewalt und anderen Beamten in angemessener Weise gerechtfertigt. Der Hof hat allerdings noch zu prüfen, ob der für die Kanzler geltende Rechtsschutz angesichts durch einen Generalprokurator auferlegter Disziplinarmaßnahmen im Vergleich zu dem Rechtsschutz, den diese anderen Beamten genießen, nicht diskriminierend ist.

B.6.1. In der Rechtssache, die zur präjudiziellen Frage Anlaß gegeben hat, faßt der Staatsrat die Artikel 610 und 1088 des Gerichtsgesetzbuches dahingehend auf, daß gegen die Entscheidung,

durch welche der Generalprokurator bei einem Appellationshof einen Kanzler verwarnt oder verweist, kein anderes Rechtsmittel möglich ist als eine vom Generalprokurator beim Kassationshof auf Anweisung des Justizministers erhobene Nichtigkeitsklage.

Gemäß dieser Auslegung kann der Kanzler einerseits den Staatsrat nicht mit seiner Sache befassen und ist er andererseits nicht fähig, sie beim Kassationshof anhängig zu machen. Ihm wird also der anderen Beamten gewährte Rechtsschutz vorenthalten, ohne daß die zu B.5 genannten Unterschiede diese Ungleichheit rechtfertigen können.

So aufgefaßt verletzen die Artikel 415 Absatz 2 und 610 des Gerichtsgesetzbuches in Verbindung mit Artikel 1088 desselben Gesetzbuches die Artikel 10 und 11 der Verfassung (vormals Artikel 6 und *6bis*).

B.6.2. Laut Artikel 608 des Gerichtsgesetzbuches befindet der Kassationshof jedoch über die letztinstanzlichen Entscheidungen, die ihm wegen Übertretung des Gesetzes oder wegen Verletzung wesentlicher oder bei sonstiger Nichtigkeit zu beachtender Formvorschriften vorgelegt werden. Der Schiedshof stellt fest, daß der Kassationshof eine Klage gegen die Entscheidung eines Generalprokurators, durch welche einem Magistraten der Staatsanwaltschaft die Disziplinarstrafe der schriftlichen Verwarnung auferlegt wurde, für zulässig erklärt hat (Kass., 21. November 1991, A.C., 1991-1992, S. 254).

Der Hof kann aber nicht prüfen, ob Artikel 608 des Gerichtsgesetzbuches und Artikel 14 Absatz 1 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung (vormals Artikel 6 und *6bis*) verstoßen oder nicht, indem sie es dem vom Generalprokurator verwarnten oder verwiesenen Kanzler nicht erlauben würden, eine Nichtigkeitsklage beim Staatsrat zu erheben, weil diese Frage eben nicht vom verweisenden Richter gestellt wurde.

Hinsichtlich der zweiten präjudiziellen Frage

B.7. Der Staatsrat fragt den Hof, ob das Gesetz vom 13. Mai 1955 insofern, als es Artikel 6.1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) genehmigt, gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung (vormals Artikel 6 und *6bis*) verstößt, « wenn der besagte

Konventionsartikel dahingehend ausgelegt wird, daß die gegen Kanzler der Judikative eingeleiteten Disziplinarverfahren sich nicht auf die Entscheidung über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen beziehen, so daß sie sich nicht auf die in diesem Artikel festgelegten Garantien berufen können, während die Arbeitnehmer im Privatsektor über diese Möglichkeit verfügen ».

B.8. Laut Artikel 60 EMRK darf keine Bestimmung der Konvention « als Beschränkung oder Minderung eines der Menschenrechte und grundsätzlichen Freiheiten ausgelegt werden, die in den Gesetzen eines Hohen Vertragschließenden Teils (...) festgelegt sind ».

Daraus ergibt sich, daß - ungeachtet seines Anwendungsbereichs - Artikel 6.1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und demzufolge das Genehmigungsgesetz vom 13. Mai 1955 nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstoßen, da Artikel 6.1 EMRK zwangsläufig dahingehend auszulegen ist, daß er die Rechte, die das innerstaatliche Recht den Kanzlern der Judikative in disziplinarrechtlichen Angelegenheiten gewährt, weder beschränkt noch mindert.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

1° Die Artikel 415 Absatz 2 und 610 des Gerichtsgesetzbuches in Verbindung mit Artikel 1088 des Gerichtsgesetzbuches, dahingehend ausgelegt, daß nur der Generalprokurator beim Kassationshof, auf Anweisung des Justizministers, beim Kassationshof eine Klage auf Nichtigerklärung gegen eine Entscheidung eines Generalprokurators beim Appellationshof, einen Kanzler des Handelsgerichts mit der Disziplinarstrafe der Verwarnung oder des Verweises zu belegen, erheben kann, verstoßen gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung (vormals Artikel 6 und *6bis*).

2° Insofern, als es Artikel 6.1 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten genehmigt, verstößt das Gesetz vom 13. Mai 1955 nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung (vormals Artikel 6 und *6bis*).

Verkündet in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 26. April 1994.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) L. Potoms

(gez.) L. De Grève