

ÜBERSETZUNG

Geschäftsverzeichnisnr. 933
Urteil Nr. 14/97 vom 18. März 1997

URTEIL

In Sachen: Präjudizielle Frage in bezug auf Artikel 57/11 § 1 Absatz 1 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern, gestellt vom Staatsrat.

Der Schiedshof,

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

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. Gegenstand der präjudiziellen Frage

In seinem Urteil Nr. 56.156 vom 8. November 1995 in Sachen K. Rockson gegen den Belgischen Staat hat der Staatsrat folgende präjudizielle Frage gestellt:

« Verstößt Artikel 57/11 § 1 Absatz 1 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, indem die zur Hauptsache gefaßten Beschlüsse des Generalkommissars für Flüchtlinge und Staatenlose oder eines seiner Beigeordneten über Anträge auf Zuerkennung der Eigenschaft als Flüchtling als Beschlüsse über ein politisches Recht betrachtet werden und indem die Zuständigkeit, über eingelegte Widersprüche zu befinden, in Anwendung der Artikel 144, 145 und 191 der Verfassung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die der Ständige Widerspruchsausschuß für Flüchtlinge darstellt, übertragen wird? »

II. Sachverhalt und vorhergehendes Verfahren

Der Kläger K. Rockson beantragt beim Staatsrat die Nichtigerklärung des in seiner Sache am 10. April 1992 vom Ständigen Widerspruchsausschuß gefaßten Beschlusses.

Der Staatsrat hat in einem Urteil Nr. 46.651 vom 25. März 1994 seine Entscheidung ausgesetzt und dem Hof im Sinne des vom Kläger gestellten Antrags eine präjudizielle Frage gestellt, auf die der Hof in seinem Urteil Nr. 12/95 vom 7. Februar 1995 erwidert hat, daß sie keiner Antwort bedarf.

Die Rechtssache wurde erneut vor dem Staatsrat festgesetzt, der in einer Anordnung vom 5. Mai 1995 eine dreißigtägige Frist einräumte, damit dem Hof eine neue Frage unterbreitet wird; dies erfolgte auf der Sitzung vom 29. September 1995.

Der Staatsrat, der erwägt, daß der Kläger im Anschluß an das vorgenannte Urteil des Hofes seinen Irrtum berichtigt hat, und der übrigens die Formulierung der Frage korrigiert, stellt dem Hof die oben angeführte präjudizielle Frage.

III. Verfahren vor dem Hof

Die Ausfertigung der Verweisungsentscheidung ist am 15. Februar 1996 in der Kanzlei 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 Artikel 71 bzw. 72 des organisierenden Gesetzes im vorliegenden Fall nicht für anwendbar erachtet.

Die Verweisungsentscheidung wurde gemäß Artikel 77 des organisierenden Gesetzes mit am 27. Februar 1996 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Die durch Artikel 74 des organisierenden Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte im *Belgischen Staatsblatt* vom 29. Februar 1996.

Schriftsätze wurden eingereicht von

- K. Rockson, wohnhaft in 1050 Brüssel, chaussée de Wavre 117, mit am 12. April 1996 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief,

- dem Ministerrat, rue de la Loi 16, 1000 Brüssel, mit am 12. April 1996 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief.

Diese Schriftsätze wurden gemäß Artikel 89 des organisierenden Gesetzes mit am 23. April 1996 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Durch Anordnungen vom 27. Juni 1996 und 23. Januar 1997 hat der Hof die für die Urteilsfällung vorgesehene Frist bis zum 15. Februar 1997 bzw. 15. August 1997 verlängert.

Durch Anordnung vom 17. Oktober 1996 hat der Vorsitzende M. Melchior die Rechtssache dem vollzählig tagenden Hof vorgelegt.

Durch Anordnung vom selben Tag hat der Hof die Rechtssache für verhandlungsreif erklärt und den Sitzungstermin auf den 14. November 1996 anberaumt.

Diese Anordnung wurde den Parteien und deren Rechtsanwälten mit am 18. Oktober 1996 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 13. November 1996

- erschienen

- . RÄin I. de Viron *loco* RÄin Cl. Nimal, in Brüssel zugelassen, für K. Rockson,

- . RA P. Legros und RA Ph. Coenraets, in Brüssel zugelassen, für den Ministerrat,

- haben die referierenden Richter E. Cerexhe und H. Boel Bericht erstattet,

- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,

- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Das Verfahren wurde gemäß den Artikeln 62 ff. des organisierenden Gesetzes, die sich auf den Sprachengebrauch vor dem Hof beziehen, geführt.

IV. In rechtlicher Beziehung

- A -

Schriftsatz des Ministerrats

A.1.1. An erster Stelle würde man zu Unrecht behaupten, daß Artikel 57/11 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstoßen würde, indem der Ständige Widerspruchsausschuß für Flüchtlinge über ein bürgerliches subjektives Recht im Sinne von Artikel 144 der Verfassung befinden würde.

Die beim Ständigen Widerspruchsausschuß für Flüchtlinge gestellten Anträge bezögen sich nicht auf ein subjektives Recht. Es werde nämlich gar kein « Recht » auf Asyl gewährt, und zwar weder durch die Europäische Menschenrechtskonvention, noch sogar durch das Genfer Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge. Dieses sogenannte Recht sei in Wirklichkeit nur ein Recht, das jedem Staat zustehe, denjenigen Asyl zu gewähren, die der Definition des Begriffs « Flüchtling » im Sinne des Genfer Abkommens entsprächen, nicht aber ein Recht eines jeden Asylbewerbers. Die einzige Verpflichtung, die den Staaten obliege, bestehe darin, einen Flüchtling nicht zur Grenze eines Landes zurückzuführen, in dem laut Feststellung der zuständigen Behörden sein Leben oder seine Freiheit bedroht wäre. Der im vorliegenden Fall abgewiesene Asylbewerber habe lediglich eine « einfache Anweisung, das Staatsgebiet zu verlassen, Muster B » erhalten, wobei er nur dazu verpflichtet werde, das Königreich zu verlassen, nicht aber, sich zu diesem oder jenem Staat zu begeben.

Die dem Ständigen Widerspruchsausschuß für Flüchtlinge vorgelegten Anträge bezögen sich genausowenig auf ein bürgerliches Recht. Dies wäre eine Rechtfertigung dafür gewesen, daß der Gesetzgeber das gesamte Verfahren auf Anerkennung als Flüchtling der rechtsprechenden Gewalt anvertraut hätte. Der Gesetzgeber habe jedoch in Anwendung von Artikel 145 der Verfassung den Generalkommissar für Flüchtlinge und den Ständigen Widerspruchsausschuß für Flüchtlinge damit beauftragt, wobei es sich um Verwaltungsgerichtsbarkeiten handele, die über ein Recht befänden, welches somit in Anwendung des organisationsbezogenen Kriteriums als ein politisches Recht zu betrachten sei. Auch aufgrund des materiellen Kriteriums habe der Gesetzgeber Verwaltungsgerichtsbarkeiten berechtigterweise damit betrauen können, über die Beschwerden der Asylbewerber zu befinden. In materieller Hinsicht könnte das betreffende Recht nämlich genausowenig als ein bürgerliches Recht bewertet werden, denn die Asylbewerber, deren Antrag von der zuständigen Behörde für unbegründet erklärt worden sei, könnten sich nicht in rechtsgültiger Weise auf die drohende Verletzung eines bürgerlichen Rechts berufen, die in einer Verfolgung im Sinne des Genfer Abkommens bestehe, da die besonders dazu ermächtigte und ausgestattete Instanz eben festgestellt habe, daß diese Personen nicht in begründeter Weise vor Verfolgung im Sinne des Genfer Abkommens zu fürchten hätten.

Außerdem seien die Anträge, die dem Ständigen Widerspruchsausschuß für Flüchtlinge vorgelegt werden könnten, genausowenig bürgerliche Rechte im Sinne von Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention, und zwar gemäß einer ständigen Rechtsprechung der Europäischen Kommission für Menschenrechte.

A.1.2. Des weiteren würde man zu Unrecht behaupten, daß Artikel 57/11 einen unstatthaften Unterschied im Sinne der Artikel 10, 11 und 191 der Verfassung einführen würde.

Es gebe an erster Stelle keinen unstatthaften Unterschied zwischen Belgiern und Ausländern, da Artikel 191 der Verfassung ermögliche, daß das Gesetz Abweichungen von dem Grundsatz vorsehe, dem zufolge der Ausländer den Personen und Gütern gewährten Schutz genieße, und der in der Verfassungsbestimmung genannte Ausländer sich auf jeden Fall rechtmäßig auf belgischem Staatsgebiet befinden müsse.

Es gebe genausowenig einen unstatthaften Unterschied unter den Ausländern selbst, da festzuhalten sei, daß es keine Kategorie von Ausländern gebe, die gegen die ihnen gegenüber gefaßten Verwaltungsbeschlüsse Rechtsmittel einlegen könnten, die so umfassend seien und mit so vielen Garantien einhergingen als der Widerspruch, den die Ausländer vor dem Ständigen Widerspruchsausschuß für Flüchtlinge einlegen könnten. Deshalb könne man nicht zu der Schlußfolgerung gelangen, daß die abgewiesenen Flüchtlinge, die sich an den Ausschuß wenden könnten, anderen Kategorien von Ausländern gegenüber diskriminiert werden würden. Der Ständige Widerspruchsausschuß für Flüchtlinge sei nämlich eine strikt unabhängige Gerichtsbarkeit, die über eine für die vollziehende Gewalt verbindliche Entscheidungsbefugnis verfüge.

Schriftsatz von K. Rockson

A.2. Nachdem er den Sachverhalt dargelegt und das Verfahren im Grundstreit in Erinnerung gerufen hat, vertritt K. Rockson die Ansicht, daß er in diesem Stand des Verfahrens keine Bemerkungen zu äußern habe, und ersucht den Hof, für Recht zu erkennen, daß Artikel 57/11 § 1 Absatz 1 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstoße, indem die zur Hauptsache gefaßten Beschlüsse des Generalkommissars für Flüchtlinge und Staatenlose oder eines seiner Beigeordneten über die Zuerkennung der Eigenschaft als Flüchtling als Beschlüsse über ein politisches Recht betrachtet würden und indem die Zuständigkeit, über eingelegte Widersprüche zu befinden, in Anwendung der Artikel 144, 145 und 191 der Verfassung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die der Ständige Widerspruchsausschuß für Flüchtlinge darstelle, übertragen werde.

- B -

B.1. Aus den vor dem Hof hinterlegten Schriftsätzen sowie aus den Akten des vor dem Staatsrat geführten Verfahrens, insbesondere aus der vom Staatsrat vorgenommenen Berichtigung der von der klagenden Partei vorgeschlagenen Frage geht hervor, daß sich der angebliche Behandlungsunterschied daraus ergeben würde, daß dem Ständigen Widerspruchsausschuß für Flüchtlinge Streitsachen zugewiesen werden, die sich auf ein bürgerliches, nicht auf ein politisches Recht beziehen würden.

Somit würde eine Diskriminierung vorliegen, und zwar dahingehend, daß eine Partei in einem Streitfall bezüglich eines bürgerlichen Rechts im Gegensatz zu den Parteien in anderen Streitfällen bezüglich bürgerlicher Rechte einem anderen Rechtsprechungsorgan unterliegen würden als den in Artikel 40 der Verfassung vorgesehenen Gerichtshöfen und Gerichten.

B.2. Die Verfassungsvorschriften der Gleichheit und des Diskriminierungsverbots 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.3. Der Hof ist nicht dafür zuständig, unmittelbar zu prüfen, ob eine Gesetzesnorm gegen Artikel 144 der Verfassung verstößt. Indem Artikel 144 jedoch bestimmt, daß Streitfälle über bürgerliche Rechte ausschließlich zum Zuständigkeitsbereich der Gerichte gehören, gewährt Artikel 144 einem jeden eine Garantie, die nicht auf willkürliche Art und Weise bestimmten Personen versagt werden darf; sollte es sich zeigen, daß einer Kategorie von Personen das Recht versagt wird, einen Streitfall über ein bürgerliches Recht bei den Gerichten anhängig zu machen, so könnte dieser Behandlungsunterschied nicht gerechtfertigt werden, da er auf den vorgenannten Artikel 144 stoßen würde. Er würde somit Artikel 10 der Verfassung verletzen.

B.4. Obwohl der Staatsrat in der Begründung seiner Verweisungsentscheidung die Streitfälle bezüglich der Eigenschaft als Flüchtling und des Asylrechts als Streitfälle über ein politisches Recht bewertet hat, steht es dem Hof zu, zu prüfen, ob der Gesetzgeber, da er eine Verwaltungsgerichtsbarkeit mit diesen Streitfällen betraut hat, die betreffenden Rechte wohl berechtigterweise implizit als politische Rechte betrachtet hat.

B.5. Wenn eine staatliche Behörde über einen Antrag auf Anerkennung als Flüchtling befindet, mit den mit dieser Entscheidung einhergehenden Folgen bezüglich der Zulassung zum Aufenthalt und zur Niederlassung, handelt diese Behörde in Ausübung einer Funktion, die in einem derartigen Verhältnis zu den Prärogativen der Staatsgewalt steht, daß sie sich außerhalb des Wirkungsbereichs der Streitfälle bürgerlicher Art im Sinne von Artikel 144 der Verfassung befindet. Daraus ergibt sich, daß ein Streitfall bezüglich der Eigenschaft als Flüchtling ein Streitfall bezüglich eines politischen Rechts ist.

B.6. Der Gesetzgeber war somit berechtigt, in Anwendung der ihm durch Artikel 145 der Verfassung gebotenen Möglichkeit die Streitfälle bezüglich eines solchen politischen Rechts einer Verwaltungsgerichtsbarkeit anzuvertrauen, die diesbezüglich über volle Entscheidungsbefugnis verfügt und in Anwendung von Artikel 146 der Verfassung eingesetzt worden ist.

Der Ständige Widerspruchsausschuß für Flüchtlinge ist eine solche Gerichtsbarkeit. Die jurisdiktionelle Art des Ausschusses kann aus seiner Zusammensetzung abgeleitet werden und aus der Art, in der seine Mitglieder benannt werden (Artikel 57/12 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980), wobei ihre Unabhängigkeit gegenüber der Verwaltung garantiert wird (Artikel 57/13), aus

den ihm zugewiesenen Ermittlungs- (Artikel 57/15) und Untersuchungsbefugnissen (Artikel 57/21), aus der dort organisierten kontradiktorischen Verhandlung (Artikel 57/18, 57/19 und 57/20), aus der besonderen Begründungspflicht (Artikel 57/22) und aus der verwaltungsrechtlichen Kassationsklage, die gegen seine Beschlüsse erhoben werden kann (Artikel 57/23).

B.7. In Anbetracht des Artikels 145 der Verfassung kann der Umstand, daß eine Verwaltungsgerichtsbarkeit anstatt eines ordentlichen Gerichts damit beauftragt wird, über Streitfälle in bezug auf politische Rechte zu befinden, an sich keine Verletzung des Grundsatzes der Gleichheit und des Diskriminierungsverbots darstellen.

B.8. Die präjudizielle Frage ist zu verneinen.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Artikel 57/11 § 1 Absatz 1 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern verstößt nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, indem die zur Hauptsache gefaßten Beschlüsse des Generalkommissars für Flüchtlinge und Staatenlose oder eines seiner Beigeordneten über Anträge auf Zuerkennung der Eigenschaft als Flüchtling als Beschlüsse über ein politisches Recht betrachtet werden und indem die Zuständigkeit, über eingelegte Widersprüche zu befinden, in Anwendung der Artikel 144, 145 und 191 der Verfassung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die der Ständige Widerspruchsausschuß für Flüchtlinge darstellt, übertragen wird.

Verkündet in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 18. März 1997.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) L. Potoms

(gez.) M. Melchior