

Geschäftsverzeichnissnr. 1314

Urteil Nr. 17/99
vom 10. Februar 1999

URTEIL

In Sachen: Präjudizielle Frage in bezug auf die Artikel 14 und 17 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat, gestellt vom Staatsrat.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden L. De Grève und M. Melchior, und den Richtern H. Boel, L. François, G. De Baets, E. Cerexhe und R. Henneuse, 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. 72.255 vom 5. März 1998 in Sachen C. Anckaert und B. Meyfrootd gegen die Flämische Region, dessen Ausfertigung am 26. März 1998 in der Kanzlei des Hofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende präjudizielle Frage gestellt:

« Verstoßen die Artikel 14 und 17 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat gegen die Artikel 10 und 11 der koordinierten Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention, soweit diese Artikel nicht verhindern, daß der Staatsrat in derselben bzw. teilweise derselben Besetzung zur Hauptsache entscheidet, nachdem er über den Aussetzungsantrag befunden hat, so daß einer Kategorie von Bürgern die Garantie der Unparteilichkeit entzogen werden würde? »

II. Sachverhalt und vorhergehendes Verfahren

1. Aus dem Dossier des Verfahrens zur Hauptsache geht hervor, daß C. Anckaert und B. Meyfrootd am 22. Februar 1995 beim Staatsrat die Aussetzung des Erlasses des Ministers Vizevorsitzenden der Flämischen Regierung und flämischen Ministers für Umwelt und Wohnungswesen vom 12. Dezember 1994 beantragt haben, mit dem die Beschwerde von C. Anckaert gegen den Beschluß des Ständigen Ausschusses des Provinzialrates von Ostflandern vom 2. Juni 1994 zur Erteilung einer Umweltgenehmigung an die Utextel AG, um bis zum 1. Januar 2011 an der Snoecklaan in Ronse eine Weberei und eine Färberei im Detail weiter zu betreiben und zu erweitern, für teilweise begründet erklärt wird und der Beschluß, gegen den Berufung eingelegt worden ist, bestätigt wird mit der Maßgabe, daß eine Reihe zusätzlicher Betriebsbedingungen auferlegt werden.

2. Mittels Urteils Nr. 54.031 vom 7. Juni 1995 hat die VII. Kammer des Staatsrates dem Antrag der Utextel AG auf Intervention im Verfahren der einstweiligen Entscheidung in Verwaltungsangelegenheiten stattgegeben und die Aussetzung des o.a. Beschlusses angeordnet. Diese Kammer setzte sich zusammen aus dem Kammervorsitzenden J. Vermeire, den Staatsräten M. Vrints und R. Stevens sowie dem Kanzler G. De Sloover.

3. Am 22. Februar 1995 beantragten C. Anckaert und B. Meyfrootd gleichzeitig die Nichtigerklärung des o.a. Erlasses.

In ihrem letzten Schriftsatz beantragt die intervenierende Partei, die Utextel AG, beim Staatsrat, dem Hof eine präjudizielle Frage vorzulegen, falls die Kammer, die über die Hauptsache befinden wird, sich ganz oder teilweise genauso zusammensetzt wie diejenige, die die Aussetzung des angefochtenen Erlasses angeordnet hat.

4. In dem Urteil, mit dem die präjudizielle Frage gestellt wird, erwägt die VII. Kammer des Staatsrates, daß die Hauptsache an eine Kammer verwiesen wurde, von der ein Staatsrat der Kammer angehörte, die die Aussetzung des angefochtenen Erlasses angeordnet hat, und daß es deshalb angezeigt ist, dem Hof die o.a. Frage vorzulegen. Diese Kammer setzte sich zusammen aus dem Kammervorsitzenden M.-R. Bracke, den Staatsräten D. Verbiest und R. Stevens sowie dem Kanzler V. Wauters.

III. Verfahren vor dem Hof

Durch Anordnung vom 26. März 1998 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 21. April 1998 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Die durch Artikel 74 des organisierenden Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte im *Belgischen Staatsblatt* vom 24. April 1998.

Schriftsätze wurden eingereicht von

- dem Ministerrat, Wetstraat 16, 1000 Brüssel, mit am 19. Mai 1998 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief,

- C. Ankaert, wohnhaft in 9600 Ronse, F. de Mérodestraat 26, und B. Meyfrootd, wohnhaft in 9600 Ronse, Maghermanlaan 68, mit am 5. Juni 1998 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief,

- der Utexbel AG, mit Gesellschaftssitz in 9600 Ronse, César Snoecklaan 30, mit am 5. Juni 1998 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief,

- der Flämischen Regierung, Martelaarsplein 19, 1000 Brüssel, mit am 5. Juni 1998 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief.

Diese Schriftsätze wurden gemäß Artikel 89 des organisierenden Gesetzes mit am 11. Juni 1998 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Erwiderungsschriftsätze wurden eingereicht von

- dem Ministerrat, mit am 7. Juli 1998 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief,

- der Utexbel AG, mit am 8. Juli 1998 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief,

- der Flämischen Regierung, mit am 8. Juli 1998 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief.

Durch Anordnung vom 30. Juni 1998 hat der Hof die für die Urteilsfällung vorgesehene Frist bis zum 26. März 1999 verlängert.

Durch Anordnung vom 18. November 1998 hat der Hof die Rechtssache für verhandlungsfähig erklärt und den Sitzungstermin auf den 16. Dezember 1998 anberaumt.

Diese Anordnung wurde den Parteien und deren Rechtsanwälten mit am 19. November 1998 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 16. Dezember 1998

- erschienen

- . RA P. Flamey, in Brüssel zugelassen, für die Utexbel AG,

- . RA G. Vermeire, in Gent zugelassen, für C. Anckaert und B. Meyfrootd,

- . RA P. Van Orshoven, in Brüssel zugelassen, für die Flämische Regierung,

- RA E. Brewaeys, in Brüssel zugelassen, für den Ministerrat,

- haben die referierenden Richter H. Boel und E. Cerexhe 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 -

Standpunkt der Flämischen Regierung

A.1.1. Die Flämische Regierung weise darauf hin, daß es in den beiden Artikeln, auf die die präjudizielle Frage sich beziehe, nicht um die Zusammensetzung der Kammer des Staatsrates gehe, die über eine Klage auf Nichtigkeitsklärung eines Verwaltungsakts befinde, dessen Ausführung ausgesetzt worden sei, und noch weniger um das Problem, daß der Staatsrat, der die Aussetzung angeordnet habe, in der Kammer vertreten sei, die über die Nichtigkeitsklage befinden müsse. Zwar regle Artikel 17 § 1 Absatz 3 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat die Zusammensetzung der Kammer der Verwaltungsabteilung, die über die Bestätigung einer «vorläufigen» Aussetzung befinde, die im Falle einer äußersten Dringlichkeit angeordnet werde; in dieser Kammer dürfe der Staatsrat, der die vorläufige Aussetzung angeordnet habe, nicht vertreten sein. Diese Hypothese stehe hier aber nicht zur Debatte.

Die Zusammensetzung der Kammern der Verwaltungsabteilung des Staatsrates werde hingegen durch die Artikel 86 und 90 der koordinierten Gesetze geregelt. Diese Bestimmungen hätten jedoch ebenso weder mit der Benennung der Staatsräte *ut singuli* zu tun, die bestimmten Kammern angehören würden, noch mit der Frage, ob Staatsräte, die die Aussetzung eines Verwaltungsakts angeordnet hätten, in der Kammer vertreten sein dürften, die über die Klage auf Nichtigkeitsklärung des ausgesetzten Erlasses befinde. Das habe mit der Theorie der subjektiven oder objektiven Unparteilichkeit der betreffenden Staatsräte zu tun, die durch den allgemeinen Rechtsgrundsatz der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Richter geregelt werde, auferlegt durch Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Artikel 14 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte. Außerdem müsse auf Artikel 29 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat, auf die Artikel 61 bis 65 des Erlasses des Regenten vom 23. August 1948 zur Festlegung des Verfahrens vor der Verwaltungsabteilung des Staatsrates und auf die Artikel 828 und 829 des Gerichtsgesetzbuches verwiesen werden.

Demnach entbehre die präjudizielle Frage jeder faktischen Grundlage oder sie sei gegenstandslos. Eine Entscheidung des Hofes über die Artikel 14 und 17 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat könne die vor dem Staatsrat entstandene Rechtsfrage dann auch nicht lösen.

A.1.2. Sollte die Tatsache, daß der Staatsrat, der die Aussetzung angeordnet habe, in der Kammer vertreten sei, die über die Nichtigkeitsklage befinden müsse, gegen die (objektive) Unparteilichkeit (der Kammer) des Staatsrates verstoßen, wenn dieser über die Nichtigkeitsklage befinde, dann würden die Artikel 14 und 17 der koordinierten Gesetze aufgrund welcher Interpretation auch immer nämlich nicht verhindern, daß der betreffende Staatsrat abgelehnt werde oder sich zurückziehe. Dieses Problem werde nicht durch die Bestimmungen geregelt, auf die sich die präjudizielle Frage beziehe, sondern durch die o.a. Bestimmungen. Mit anderen Worten: Die (objektive) Befangenheit eines Staatsrates sei wohl verboten und seine (objektive) Unparteilichkeit geboten, allerdings nicht durch die Artikel 14 oder 17 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat, ebensowenig, als aus diesen Bestimmungen das Gegenteil abgeleitet werden dürfe.

Die intervenierende Partei im Rechtsstreit vor dem Staatsrat hätte deshalb keine präjudizielle Frage über Artikel 14 der koordinierten Gesetze stellen lassen müssen, sondern den Staatsrat, an dessen Unparteilichkeit sie gezweifelt habe, ablehnen müssen, worüber der Staatsrat selbst hätte befinden müssen.

A.1.3. Im Schriftsatz der Utexbel AG werde der Anwendbarkeit von Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention auf das Verfahren vor der Verwaltungsabteilung des Staatsrats relativ viel Aufmerksamkeit gewidmet. Diese Übung sei überflüssig. Erstens sei der Hof nicht befugt, über den direkten Verstoß durch eine gesetzgebende Gewalt gegen andere Bestimmungen als die zuständigkeitsverteilenden Regeln und die Artikel 10 und 11 der Verfassung zu befinden. Zweitens und hauptsächlich bezweifle niemand, daß die Verwaltungsabteilung des Staatsrats, wenn sie über eine Nichtigkeitsklage im Sinne von Artikel 14 der koordinierten Gesetze befinde, als gerichtliche Instanz auftrete und somit dem allgemeinen Rechtsgrundsatz der Unparteilichkeit des Richters unterliege (s. Urteil Nr. 67/98).

A.1.4. Sowohl die Utexbel AG als auch der Ministerrat seien anscheinend der Ansicht, daß die Unparteilichkeit eines Staatsrates, der einen Verwaltungsakt ausgesetzt habe und dann in der Kammer vertreten sei, die über die Klage auf Nichtigerklärung des ausgesetzten Erlasses befinden müsse, nicht in Frage gestellt werden dürfe. Anscheinend würden sie Artikel 17 § 1 Absatz 4 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat *a contrario* dahingehend interpretieren, daß nur ein Staatsrat, der eine vorläufige Aussetzung angeordnet habe, nicht in der Kammer vertreten sein dürfe, die über die Bestätigung dieser Aussetzung befinde, während ein Staatsrat, der eine Aussetzung angeordnet habe, wohl in der Kammer vertreten sein dürfe, die über die Nichtigkeitsklage befinde.

Der Gesetzgeber habe nie gesagt, daß nur diese Hypothese - oder die in Artikel 29 Satz 2 der koordinierten Gesetze anvisierte Hypothese - zur *likelihood of bias* eines Staatsrates führen könne. Wohl habe er diese zwei für den Staatsrat typischen Fälle ausdrücklich in das Gesetz aufgenommen, sehr wahrscheinlich um jeden Zweifel auszuschließen. Artikel 29 Absatz 2 Satz 1 dieser koordinierten Gesetze lasse über den beispielhaften Charakter dieser zwei Fälle übrigens keinen Zweifel bestehen.

Wie auch immer - der Staatsrat zögere nicht, um selber über einen möglichen Verstoß durch welche gerichtliche Instanz auch immer gegen das Recht auf einen unparteilichen Richter zu befinden. Auch die objektive Unparteilichkeit des Richters sei dem Staatsrat nicht neu. Außerdem stelle der Staatsrat von Amts wegen fest, daß eine vor ihm angefochtene Entscheidung entstanden sei « unter Verletzung der Regeln über die Unparteilichkeit jener, die mit der Rechtspflege zu tun haben ». Schließlich erweise sich der Staatsrat auch seinen eigenen Mitarbeitern gegenüber als streng.

A.1.5. Der Ministerrat schein die Möglichkeit der Ablehnung eines Staatsrates mit der Berechtigung dieser Ablehnung gleichzusetzen. Er schein genau wie Anckaert und andere diese Berechtigung anzuzweifeln. Dies seien jedoch zwei grundlegend verschiedene Fragen. Außerdem stehe diese zweite Frage hier nicht zur Debatte. Da die objektive Unparteilichkeit eines Staatsrates durch die Parteien vor dem Staatsrat wohl angezweifelt werden könne, und zwar bei dem Staatsrat selber, so daß der Staatsrat darüber selber befinden dürfe und müsse, gebe es nämlich keinen Grund, auf die konkrete Unparteilichkeitsfrage vor dem Hof einzugehen. Eine präjudizielle Frage stelle denn auch kein Rechtsmittel dar, um sich über eine eventuell strikte Rechtsprechung des Staatsrates hinwegzusetzen. Der Hof befinde nur über die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes; ob ein Staatsrat objektiv unparteiisch sei oder nicht, komme einer Beurteilung konkreter Umstände gleich, die als solche nicht dem Urteil des Hofes unterliege und auch nicht unterliegen könne.

Standpunkt des Ministerrats

A.2.1. Dem Ministerrat zufolge werde aus der präjudiziellen Frage nicht ersichtlich, worin der eventuelle Verstoß gegen Artikel 10 der Verfassung, in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention, angeblich bestehe. Der Hof sei außerdem nicht befugt, die in der präjudiziellen Frage angegebenen Gesetzesbestimmungen unmittelbar unter dem Gesichtspunkt dieser Vertragsbestimmung zu überprüfen. Es habe den Anschein, als beklage sich die intervenierende Partei über die Tatsache, daß ihr nach der Aussetzung eines Verwaltungsakts durch die Kammer des Staatsrats oder eines ihrer Mitglieder eine unparteiische Beurteilung im Rahmen der Nichtigkeitsklage nicht mehr zuteil werden würde, wenn über die Aussetzung befunden worden sei und wenn die Kammerzusammensetzung die gleiche oder teilweise die gleiche gewesen sei wie für das Aussetzungsverfahren. Dieser Klagegrund laufe eigentlich auf die Behauptung der intervenierenden Partei hinaus, daß sie nach einem Aussetzungsverfahren nicht mehr über einen sogenannten

zweiten Rechtszug verfüge, in dem dieselbe Unparteilichkeit ihre Geltung hätte und in dem sie ihre Klagegründe zur Hauptsache würde beurteilen lassen können. Der doppelte Rechtszug sei nicht in der Verfassung verankert und sei auch kein allgemeiner Rechtsgrundsatz (Urteil Nr. 75/95).

A.2.2. Bei der Beurteilung der Konformität der beanstandeten Gesetzesbestimmungen dürfe man nicht übersehen, daß die Erfahrung lehre, daß, wenn ein Aussetzungsantrag, der ein Anhängsel bei einer Nichtigkeitsklage sei, vor dem Staatsrat behandelt werde, die Parteien alles Notwendige unternehmen würden, um schon unmittelbar im Rahmen des Aussetzungsantrags die Rechtssache vollständig darzulegen, was den Sachverhalt, die Klagegründe und Argumente angehe. Die Rechtssache werde denn auch sehr oft definitiv beurteilt. In diesem Stadium könne man nicht von Befangenheit der Staatsräte reden. In vielen Fällen sei die Behandlung zur Hauptsache eine reine Formalität. Es geschehe selten, daß der Staatsrat, nachdem er die Aussetzung angeordnet habe, anschließend die Nichtigkeitsklage zurückweise. Dennoch komme dies vor, womit bewiesen sei, daß der Staatsrat die erforderliche Objektivität und Unparteilichkeit unter Beweis stelle.

So gesehen habe man es hier mit einem selben Verfahren zu tun, das in zwei Phasen verlaufe und vergleichbar sei mit der Regelung von Artikel 19 Absatz 2 des Gerichtsgesetzbuches. Der Aussetzungsantrag sei ein Anhang der Nichtigkeitsklage und ihr untergeordnet. Der Rechtsstreit spiele sich in der Praxis vor allem in diesem Stadium des Verfahrens ab. Beim eigentlichen Verfahren zur Hauptsache kämen normalerweise wenig neue Elemente und Argumente zum Tragen.

Derjenige, der die Aussetzung angeordnet oder abgelehnt habe und anschließend (mit)befinde über die Nichtigkeitsklage, tue dies immer in seiner Eigenschaft als Mitglied der Verwaltungsabteilung des Staatsrates und nicht in Ausübung eines anderen rechtsprechenden Amtes im Sinne von Artikel 292 des Gerichtsgesetzbuches. Außerdem gebe es einen wesentlichen Unterschied zwischen den Streitfällen vor den Zivilgerichten, die sich auf die subjektiven Rechte der darin verwickelten Parteien bezögen, und dem Verfahren vor dem Staatsrat, das eine objektive Klage sei (Urteil Nr. 27/97).

Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention sei nicht auf den Staatsrat anwendbar, wenn die zivilrechtlichen Ansprüche der Parteien nicht zur Diskussion stünden (Urteil Nr. 39.979 vom 3. Juli 1992 und Urteil Nr. 69.893 vom 28. November 1997). Es könne ebenfalls verwiesen werden auf die Urteile Nrn. 49/97 und 52/97 des Hofes.

A.2.3. In den meisten Fällen werde einer der Kammervorsitzenden oder Staatsräte, der die Aussetzung angeordnet habe, auch der vollzähligen Kammer angehören, die über die Nichtigkeitsklage befände. Alle Prozeßparteien, die die doppelte Behandlung - Aussetzung und Nichtigkeitsklärung - vor dem Staatsrat als Kläger, Beklagte oder intervenierende Partei mitmachen würden, befänden sich deshalb *de facto* und *de jure* in derselben Situation. Gleiche Situationen würden somit gleich behandelt. Wenn die Zusammensetzung der Kammer zum Zeitpunkt der Behandlung der Nichtigkeitsklage nicht die gleiche sei oder wenn derjenige, der die Aussetzung angeordnet habe, nicht der Kammer gehöre, die über die Nichtigkeitsklage befände, dann werde es dafür gute Gründe geben. Der eventuelle Unterschied beruhe dann auch auf einem adäquaten Kriterium, das im deutlichen und vernünftigen Zusammenhang stehe mit dem Ziel, nämlich dem Schutz der Unparteilichkeitsregel. Es dürfe auch nicht übersehen werden, daß beim Schiedshof dieselbe Situation bestehe.

A.2.4. Bei der Beurteilung - unter dem Gesichtspunkt von Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention -, ob eine Rechtssache durch den Richter ehrlich behandelt worden sei, müsse der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte entsprechend das ganze Verfahren und nicht der eine oder andere besondere Aspekt davon berücksichtigt werden, es sei denn, dieser Aspekt sei für den weiteren Verfahrensablauf ausschlaggebend. Dies zeige sich aber nicht im vorliegenden Fall.

Damit von struktureller Befangenheit des Richters die Rede sein könne, reiche der Anschein von Befangenheit nicht aus, sondern es sei wichtig, in jedem Fall die tatsächlichen Umstände zu berücksichtigen, um zu untersuchen, ob *in concreto* die Befürchtung des Rechtsuchenden als objektiv gerechtfertigt gewertet werden könne; nicht nur die subjektive Befürchtung des Rechtsuchenden sei wichtig, sondern auch die effektive Eignung des Richters, um unparteiisch zu urteilen.

Es müsse ebenfalls betont werden, daß ein Verfahren, das nur darauf abziele, eine vorläufige Maßnahme auferlegen zu lassen, nicht zu einer « Entscheidung » über Rechte und Verpflichtungen führe und deshalb nicht in das Anwendungsgebiet von Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention falle. Dies treffe zu für ein Verfahren, das nicht zu einer definitiven oder selbst vorläufigen Entscheidung über die Rechte und Verpflichtungen eines Rechtssubjekts führe, das aber nur, bis zu einer Entscheidung zur Hauptsache, einen vorübergehenden Zustand regle.

A.2.5. Die präjudizielle Frage müsse in zwei Teile aufgeteilt werden. Es müsse unterschieden werden zwischen Fällen, in denen die Zusammensetzung teilweise gleich sei, und Fällen, in denen die Zusammensetzung völlig gleich sei.

Aus verschiedenen Urteilen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte könne abgeleitet werden, daß kein Verstoß gegen Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention vorliege, wenn ein Rechtsprechungsorgan, das in teilweise gleicher Zusammensetzung schon über eine Rechtssache befunden habe, über die Hauptsache derselben Rechtssache befinden müsse. Somit liege denn auch kein Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung vor.

Der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zufolge sei die subjektive Befürchtung eines Rechtsuchenden bezüglich der Unparteilichkeit des Richters nicht mehr das determinierende Element, sondern es müsse vor allem festgestellt werden, ob diese Befürchtung *in concreto* als objektiv gerechtfertigt gewertet werden könne. Damit von Befangenheit des Richters die Rede sein könne, reiche nicht mehr der Anschein der Befangenheit aus, sondern es sei wichtig, in jedem konkreten Fall die tatsächlichen Umstände zu berücksichtigen, um zu untersuchen, ob *in concreto* die Befürchtung des Rechtsuchenden objektiv gerechtfertigt werden könne. Die Aussetzungsurteile des Staatsrates würden vorläufig den Zustand der Parteien bis zur Entscheidung zur Hauptsache regeln. Wenn die Befangenheit eines Staatsrates, der an einem Aussetzungsverfahren teilgenommen habe, gerügt werde, müsse dies auf der Grundlage konkreter Tatsachen geschehen. Die Zusammensetzung der Kammer, die über die Nichtigklärung befinden müsse, sei kein konkretes Element, aus dem die Befangenheit des Richters abgeleitet werden könne. Aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte gehe hervor, daß die Tatsache, daß ein Richter vor dem eigentlichen Verfahren zur Hauptsache schon vorläufige Maßnahmen ergriffen habe, nicht notwendigerweise bedeute, daß er parteiisch sei. Hierfür müßten besondere Umstände nachgewiesen werden. Ein Verstoß gegen Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention liege somit nicht vor. Die Zusammensetzung der Kammer, die über die Nichtigklärung einer Entscheidung befinden müsse, habe nicht die Befangenheit der Kammer zur Folge. Wenn der Staatsrat die Rechtssache an eine Kammer verweise, um über die Nichtigklärung zu befinden - unabhängig von der Zusammensetzung der Kammer - werde kein Unterschied vorgenommen zwischen verschiedenen Kategorien von Bürgern. Allen Rechtsuchenden werde die gleiche Behandlung zuteil. Wenn kein Verstoß gegen Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention festgestellt werden könne, dann liege entsprechend der Rechtsprechung des Schiedshofes kein Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung vor (Urteil Nr. 66/95).

Standpunkt der Utebel AG

A.3.1. Die Parteien Anckaert und Meyfroidt würden suggerieren, daß die präjudizielle Frage unzulässig sei, da nicht verdeutlicht werde, ob *in casu* ein zivilrechtlicher Anspruch im Sinne von Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention zur Debatte stehe. Diese Bemerkung sei eindeutig falsch.

Erstens bestimme Artikel 26 § 2 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof auf einschränkende Weise die Fälle, in denen ein Rechtsprechungsorgan sich weigern könne, eine präjudizielle Frage zu stellen. Es seien deshalb die Rechtsprechungsorgane, die urteilen würden, ob eine präjudizielle Frage gestellt werden müsse.

Zweitens beziehe sich die Kritik nicht auf die Zulässigkeit der präjudiziellen Frage, sondern auf deren Begründetheit.

Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention sei, wie im folgenden (A.3.2) deutlich werde, wohl auf den vorliegenden Streitfall anwendbar.

Die Parteien Anckaert und Meyfroidt brächten eine Diskussion zur Sprache - die Unvereinbarkeit zwischen dem Vorlegen einer präjudiziellen Frage und der Verpflichtung des Staatsrates, innerhalb von sechs Monaten zu entscheiden -, die nicht zur Befugnis des Hofes gehöre und deshalb nicht beantwortet werden müsse.

A.3.2. Die Rechtssache, in die die Utexbel AG vor dem Staatsrat verwickelt sei, falle deutlich unter die Anwendung von Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention. Der Streitfall betreffe die Beanstandung der Gesetzmäßigkeit einer der Utexbel AG erteilten Umweltgenehmigung durch C. Anckaert und B. Meyfroidt. Die genannte Bestimmung sei der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zufolge auf öffentlich-rechtliche, durch administrative Rechtsprechungsorgane behandelte Streitfälle anwendbar; der Streitfall sei *in casu* ein Streitfall über einen zivilrechtlichen Anspruch, da die Umweltgenehmigung es ermögliche, daß die Aktivitäten der Utexbel AG weiter ausgedehnt oder mindestens optimiert würden. Das Verfahren vor dem Staatsrat müsse denn auch alle in diesem Artikel genannten Garantien bieten.

A.3.3. Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention erkenne das Recht auf ein unabhängiges und unparteiisches Gericht bei der Schlichtung eines Streitfalls über einen zivilrechtlichen Anspruch an. Im vorliegenden Fall werde nur die Unparteilichkeit des Richters angezweifelt, insoweit der Staatsrat zur Hauptsache in derselben oder beinahe derselben Kammerzusammensetzung wie im Verfahren der einstweiligen Entscheidung befinden dürfe.

Die Unparteilichkeit des Richters bestehe in seiner Unvoreingenommenheit hinsichtlich des vorgetragenen Streitfalls oder der zu treffenden Entscheidung, und darin, sich weder durch Informationen außerhalb des Gerichtssaals noch durch Gerüchte oder welchen Druck auch immer beeinflussen zu lassen, sondern sich in seinem Urteil nach objektiven Elementen zu richten und nach dem, was im Verfahren zu Tage getreten sei. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte erkenne zwei Teilaspekte der Unparteilichkeit an: die subjektive und die objektive Unparteilichkeit. Selbst wenn der Richter auf unpersönliche Weise, ohne beeinflusst worden zu sein, seine Entscheidung getroffen habe, könne es sich trotzdem ergeben, daß er unter Berücksichtigung seines Status oder seiner Funktionen nicht hinreichend gewährleiste, jeden Zweifel bezüglich seiner Unparteilichkeit aus dem Weg räumen zu können. Ein solcher Zweifel entstehe vor allem, wenn dieselbe Person während einer Rechtssache verschiedene Funktionen ausgeübt habe. Diese letzte Situation habe sich im vorliegenden Fall ergeben.

Ogleich theoretisch im Aussetzungsverfahren, das einen Anhang zum Nichtigkeitsverfahren darstelle, der Staatsrat nur den Ernst der Klagegründe untersuche, zeige sich in der Praxis, daß diese Klagegründe schon gründlich untersucht würden, wenn ein schwerlich wiedergutzumachender ernsthafter Nachteil angenommen werde. Der Staatsrat revidiere selten oder nie einen im Verfahren der einstweiligen Entscheidung angenommenen Standpunkt. Die Parteien hätten unter diesen Umständen den legitimen Eindruck, daß sie nur eine geringe oder gar keine Möglichkeit mehr hätten, zu einem anderen Urteil über die Hauptsache zu kommen. Das Aussetzungsurteil sei weitreichender als eine rein vorläufige (im Verfahren der einstweiligen Entscheidung getroffene) Maßnahme, da das Urteil eine Auswirkung habe, die mit der eines Nichtigkeitsurteils vergleichbar sei. Diese Situation unterscheide sich von derjenigen der referierenden Richter beim Schiedshof, die selber keine Entscheidung trafen, und von derjenigen der Auditoren im Staatsrat, die nur Gutachten erstellen und nicht entscheiden würden.

Im Gegensatz zu dem, was der Ministerrat behauptete, seien die Aussetzung und die Nichtigkeitsklärung keine erste bzw. zweite Instanz. Im Gegenteil, es gehe beide Male um eine erste und gleichzeitig letzte Instanz, da es weder im Aussetzungsverfahren noch im Nichtigkeitsverfahren eine Berufungsmöglichkeit gebe. Zweimal würden die Nichtigkeitsgründe auf dieselbe (ernsthafte und gründliche Weise) untersucht; der Unterschied liege im « Anschein » der Begründetheit des Nichtigkeitsgrundes bei der Beurteilung im Aussetzungsverfahren, ohne daß die Qualität dieser Beurteilung geringer sei als die der Beurteilung desselben Klagegrundes im Nichtigkeitsverfahren. Der seriöse und gründliche Charakter der Untersuchung der *prima facie*-Begründetheit des Nichtigkeitsgrundes würde zusammen mit der weitreichenden Rechtskraft der entschiedenen Sache und in Ermangelung ordentlicher Rechtsmittel dazu führen, daß das Ergebnis des Aussetzungsverfahrens (mindestens, wenn der Nichtigkeitsgrund in die Beurteilung miteinbezogen werde) ausschlaggebend sei für das Ergebnis des Nichtigkeitsverfahrens.

Die Organisation innerhalb des Staatsrates biete somit nicht die notwendigen objektiven Garantien, um jeden Zweifel an der Unparteilichkeit auszuschließen. Es entstehe ein Anschein struktureller Befangenheit. In Zivilsachen sei man sich darüber einig, daß ein Richter, der schon an einem Verfahren der einstweiligen Entscheidung beteiligt gewesen sei, nicht an der Schlichtung der Hauptsache beteiligt sein dürfe. Diese Situation sei völlig vergleichbar mit der innerhalb des Staatsrates. Artikel 828 Nr. 8 des Gerichtsgesetzbuches, der den allgemeinen Rechtsgrundsatz der Unparteilichkeit präzisiere, bestimme ausdrücklich, daß die Tatsache, daß ein Richter schon früher in einer Rechtssache erkannt habe, einen Ablehnungsgrund darstelle. Daraus ergebe sich denn auch, daß der Gesetzgeber sich bewußt gewesen sei, daß ein Richter kaum zweimal in derselben Rechtssache verhandeln könne, ohne den Anschein von Befangenheit zu erwecken.

Im Lichte von Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention sei diese Situation unhaltbar. Weil der Verstoß gegen Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention hinreichend nachgewiesen sei, werde ein deutlicher Mangel an Verhältnismäßigkeit bei den angewandten Mitteln offenkundig und der Gleichheitsgrundsatz verletzt.

A.3.4. Die präjudizielle Frage, so wie sie durch den Staatsrat gestellt werde, enthalte wohl einen Unterschied zwischen den Kategorien. Diese Feststellung ergebe sich in erster Linie aus der Rechtsprechung des Staatsrates selber. Indem den Klägern vor dem Staatsrat keine Unparteilichkeit entsprechend Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention garantiert werde, würden sie im Vergleich zu anderen Privatpersonen vor anderen Zivil- oder Verwaltungsgerichten unterschiedlich behandelt. Der Umstand allein, daß das Streitverfahren beim Staatsrat « objektiv » sei und das vor ordentlichen Gerichten « subjektiv », ändere daran nichts.

A.3.5. Die Artikel 14 und 17 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat seien die Grundartikel, die dem Staatsrat die Aussetzung und Nichtigerklärung von Verwaltungsakten ermöglichen würden. Notwendigerweise müßten diese Artikel die Garantie bezüglich der Unparteilichkeit der Staatsräte enthalten; das ergebe sich aus Artikel 17 § 1 letzter Absatz. Auch eine Gesetzeslücke könne übrigens einen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz enthalten (Urteil Nr. 77/96). Die Flämische Regierung erkenne selbst an, daß kein anderer gesetzlicher oder verordnender Text die Angelegenheit ausdrücklich regle. Es gehe um eine grundsätzliche Sache, die sich auf die Frage der « strukturellen Unparteilichkeit » beziehe. Der Staatsrat dürfe nämlich die Hauptsache in derselben Kammerzusammensetzung oder in einer Zusammensetzung, der mindestens ein Staatsrat angehöre, der schon am Aussetzungsverfahren beteiligt gewesen sei, regeln. Die Frage sei somit, ob die o.a., auf diese Weise in der Praxis interpretierten Artikel der Verfassungsmäßigkeitskontrolle standhalten würden. Das habe nichts mit der durch die Flämische Regierung zitierte Ablehnungsproblematik zu tun, die sich auf keine strukturelle Problematik beziehe, da Ablehnungsgründe stets *intuitu personae* seien und hier nicht zur Debatte stünden.

Standpunkt von C. Anckaert und B. Meyfroodt

A.4.1. Der Staatsrat habe am 27. Juni 1995 die Aussetzung der Umweltgenehmigung vom 12. Dezember 1994 angeordnet. Das Urteil über die Nichtigkeitsklage müsse den koordinierten Gesetzen über den Staatsrat zufolge innerhalb von sechs Monaten nach dem Aussetzungsurteil, im vorliegenden Fall spätestens am 27. Dezember 1995 ergehen. Die gesetzlich vorgesehene Aussetzung als Folge des Vorlegens einer präjudiziellen Frage laufe erst ab dem Datum des Urteils, in dem diese Frage gestellt werde, und sei deshalb auf den vorliegenden Fall nicht mehr anwendbar.

Die präjudizielle Frage sei auf Antrag einer intervenierenden Partei gestellt worden, was im Widerspruch stehe zu der Regel, der zufolge das Verfahren durch eine intervenierende Partei nicht verzögert werden dürfe.

Es sei eine Situation entstanden, die auf den ersten Eindruck hin den Grundsätzen der Rechtssicherheit und der Gleichheit widerspreche. Der Hof werde sich nicht der Tatsache verschließen, daß die Kläger im Vergleich zu den Rechtsuchenden beim Staatsrat, die wohl innerhalb von sechs Monaten nach einer Aussetzung ein Urteil zur Hauptsache erhalten würden, sehr ungleich behandelt würden.

Die Kläger sähen jedoch auch ein, daß der Staatsrat kaum anders handeln können, als die präjudizielle Frage zu stellen, wenn man Artikel 26 §2 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof berücksichtige, der nur sehr wenig Spielraum lasse, um die Frage zu stellen oder nicht. Es bestehe eine Widersprüchlichkeit zwischen den zwingenden Fristen von Artikel 17 § 4 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 über das Verfahren der einstweiligen Entscheidung und der unvermeidlichen Verfahrensverlängerung aufgrund des

Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof. Diese Widersprüchlichkeit wirke sich anscheinend zum Nachteil der Antragsteller aus, denn die Kombination beider Gesetze biete keine Lösung für die Kläger. Die Rechtsunsicherheit, die die Antragsteller inzwischen weiter hinnehmen müßten, sei viel einschneidender als die Verzögerungsmanöver der intervenierenden Partei. Im heutigen gesetzgebenden Rahmen müsse gesagt werden, daß man - eingehend auf die präjudizielle Frage - die Gegebenheit verstärke, daß kein Urteil zur Hauptsache innerhalb einer angemessenen Frist erfolge.

Das präjudizielle Verfahren stehe im Widerspruch zum Grundsatz der Rechtssicherheit, zu Artikel 17 § 4 der koordinierten Gesetze und zu den einer intervenierenden Partei auferlegten Einschränkungen.

A.4.2. Der Staatsrat habe in Anwendung von Artikel 26 § 2 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof die Frage so gestellt, wie sie von der intervenierenden Partei formuliert worden sei. Es sei jedoch überhaupt nicht deutlich, welcher zivilrechtliche Anspruch oder welche zivile Verpflichtung zur Debatte stehe. Es stelle sich denn auch die Frage, ob die präjudizielle Frage wohl zulässig sei.

A.4.3. Grundsätzlich gehe es bei einem Streitfall vor dem Staatsrat nicht um einen zivilrechtlichen Anspruch oder eine zivile Verpflichtung. Nur die Höfe und Gerichte seien in Anwendung von Artikel 144 der Verfassung befugt, über bürgerliche Rechte zu urteilen. Im vorliegenden Fall gehe es um die Gesetzlichkeit oder Ungesetzlichkeit der erteilten Umweltgenehmigung. Es gehe um einen objektiven Rechtsstreit, nicht um einen Rechtsstreit über ein subjektives Recht.

Es sei aber so, daß einer bestimmten Rechtslehre zufolge der Begriff zivilrechtlicher Anspruch oder subjektives Recht weiter ausgelegt werden könne, als im internen Recht angenommen werde. Individuelle Verwaltungsakte, z.B. ein Enteignungserlaß, ein Erlaß zum Schutz eines Gebäudes, der Bau einer Straße usw. könnten zu einem Rechtsstreit über einen zivilrechtlichen Anspruch führen, aber dieses Band fehle hier. Eine der Voraussetzungen, um von einem Verstoß gegen Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention in Verbindung mit dem Gleichheitsgrundsatz sprechen zu können, fehle demnach.

A.4.4. Hilfsweise, sollte der Hof doch urteilen, daß Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention auf den vorliegenden Rechtsstreit anwendbar sei, müsse darauf hingewiesen werden, daß die intervenierende Partei nicht als Rechtsuchende bei der Feststellung ihrer zivilrechtlichen Ansprüche oder Verpflichtungen betrachtet werden könne. Die Unparteilichkeit der richterlichen Gewalt werde nicht gefährdet, da das Urteil des Staatsrates eine kollegiale Entscheidung sei. Die Staatsräte seien in der Aussetzungskammer bzw. in der Nichtigkeitskammer in derselben Eigenschaft vertreten. Die Gesetzgebung über den Staatsrat sehe ein strukturelles Mittel als Sanktionsmaßnahme für eventuelle Befangenheit vor, nämlich die Ablehnung. Artikel 828 des Gerichtsgesetzbuches bestimme, daß ein Richter nicht abgelehnt werden könne, wenn er in demselben Rechtszug an einem Urteil oder Zwischenurteil mitgearbeitet habe. Dies treffe auf den vorliegenden Fall zu. Die Aussetzung sei übrigens ein Anhang zur Nichtigkeitsklage. Das Aussetzungsurteil habe einen bewahrenden und zeitlichen Charakter. Wegen des strukturellen Bandes zwischen dem Aussetzungsverfahren und dem Nichtigkeitsverfahren könne man nicht darauf beharren, daß ein Staatsrat in einer anderen Eigenschaft in der Kammer vertreten sei. Es gehe zudem um denselben Rechtszug. Eine teilweise oder sogar völlig gleiche Zusammensetzung entspreche der *ratio* von Artikel 17 § 4 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat, weil ein Urteil zur Hauptsache schon innerhalb von sechs Monaten nach der Aussetzung ergehen müsse. Eine gewisse Kontinuität der Verwaltung der Akten sei hier völlig gerechtfertigt. Wenn andere Staatsräte zur Hauptsache entscheiden müßten, würde dies unvermeidlich eine zusätzliche Belastung für den Staatsrat bedeuten, weil dadurch eine neue Untersuchung erforderlich werde, was natürlich Zeit und Arbeit für das höchste administrative Rechtsprechungsorgan zur Folge hätte, das schon durch sehr zahlreiche Verfahren in Anspruch genommen werde. Die Rechtspflege und somit der Rechtsstaat würden auf diese Weise noch mehr beeinträchtigt werden.

Noch ein anderer Einwand gegen die zur Sprache gebrachte Verletzung von Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention liege darin, daß es nur einen Staatsrat gebe, der unteilbar sei. Man könne sich fragen, wie innerhalb dieser Einheit von Befangenheit die Rede sein könne und ob die Argumentierung der intervenierenden Partei dann nicht auch auf die Auditoren im Staatsrat und auf den Schiedshof ausgedehnt werden müsse.

Es zeige sich keineswegs, daß die Artikel 14 und 17 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat eine Behandlungsungleichheit einführen würden zwischen vergleichbaren Kategorien von Rechtssubjekten, die eine Klage beim Staatsrat einreichen würden. Für jeden gelte dasselbe.

Die interne Organisation der gerügten analogen Zusammensetzung der diversen Kammern des Staatsrates stelle eine Maßnahme dar, die nicht deutlich unverhältnismäßig sei zu dem durch den Gesetzgeber angestrebten Ziel; dies treffe um so mehr zu, da ein ehrlicher Prozeß im Nichtigkeitsverfahren gewährleistet sei. Das Recht der Verteidigung sei sehr umfassend, es könnten auch neue Klagegründe vorgetragen werden und selbst präjudizielle Fragen gestellt werden. Es wäre sehr unvernünftig und käme auch gleichzeitig einer unverhohlenen Verdächtigung des Staatsrates im allgemeinen gleich zu behaupten, daß es Befangenheit gebe, wie in der Fragestellung angeführt werde. Das Vermuten von gutem Glauben und Unparteilichkeit der richterlichen Gewalt schlage dann um in ein Vermuten oder Anschein von Befangenheit, ohne daß dem auch nur ein konkretes Anzeichen zugrunde liege.

- B -

Hinsichtlich des Gegenstands der präjudiziellen Frage

B.1. Die Flämische Regierung führt an, daß die präjudizielle Frage gegenstandslos sei, da das in der Frage zur Sprache gebrachte Problem nicht durch die Artikel 14 und 17 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat geregelt werde.

B.2. Die Artikel 14 und 17 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat sind Teil von Titel III dieser Gesetze. Dieser Titel bezieht sich auf die Zuständigkeit der Verwaltungsabteilung des Staatsrates.

Artikel 14 betrifft die Nichtigkeitskompetenz des Staatsrates. Er lautet:

« Die Abteilung entscheidet im Urteilswege über Nichtigkeitsklagen wegen Nichtbeachtung entweder wesentlicher oder bei Strafe von Nichtigkeit auferlegter Formvorschriften, Zuständigkeitsüberschreitung oder Ermessensmißbrauch, die gegen Akte und Verordnungen der jeweiligen Verwaltungsbehörden oder gegen Maßnahmen in Verwaltungsstreitsachen erhoben worden sind.

Wenn eine Verwaltungsbehörde zur Entscheidung gehalten ist und nach Ablauf einer viermonatigen Frist ab Datum der von einem Beteiligten zu diesem Zweck notifizierte Inverzugsetzung keine Entscheidung getroffen worden ist, wird davon ausgegangen, daß das Stillschweigen der Behörde einer zurückweisenden Entscheidung entspricht, gegen die Berufung eingelegt werden kann. Diese Bestimmung tut den Sonderbestimmungen, die eine andere Frist festsetzen oder mit dem Stillschweigen der Verwaltungsbehörde andere Folgen verbinden, keinen Abbruch. »

Artikel 17 betrifft das Verfahren der einstweiligen Entscheidung in Verwaltungsangelegenheiten. Er lautet:

« § 1. Wenn ein Akt oder eine Verordnung einer Verwaltungsbehörde aufgrund von Artikel 14 Absatz 1 für nichtig erklärt werden kann, ist nur der Staatsrat für die Anordnung der Aussetzung der Ausführung zuständig.

Unbeschadet Artikel 90 §§ 2 und 3 wird die Aussetzung nach Anhörung oder ordnungsgemäßer Vorladung der Parteien durch ein begründetes Urteil des Vorsitzenden der damit befaßten Kammer oder des von ihm ernannten Staatsrates angeordnet.

Im Dringlichkeitsfalle kann die Aussetzung vorläufig - ohne Anhörung der Parteien oder bestimmter Parteien - angeordnet werden. In diesem Fall veranlaßt das Urteil, durch das die vorläufige Aussetzung angeordnet wird, die Einberufung der Parteien innerhalb drei Tagen vor der Kammer, die über die Bestätigung der Aussetzung befindet.

Der Vorsitzende der Kammer oder der von ihm benannte Staatsrat, der die vorläufige Aussetzung angeordnet hat, darf nicht in der Kammer vertreten sein, die über die Aufrechterhaltung der Aussetzung zu befinden hat.

§ 2. Die Aussetzung der Ausführung kann nur dann angeordnet werden, wenn triftige Klagegründe, die die Aussetzung des angefochtenen Aktes oder der angefochtenen Verordnung rechtfertigen können, vorgebracht werden, und unter der Voraussetzung, daß die unmittelbare Ausführung des Aktes oder der Verordnung einen gravierenden und schwierig wiedergutzumachenden Schaden verursachen kann.

Gegen die aufgrund der §§ 1 und 2 erlassenen Urteile kann weder Widerspruch noch Drittwiderspruch erhoben werden.

Die Urteile, durch die die Aussetzung angeordnet wurde, können auf Antrag der Parteien rückgängig gemacht oder abgeändert werden.

§ 3. Der Aussetzungsantrag wird durch ein von der Nichtigkeitsklageschrift getrenntes Schriftstück und spätestens mit derselben eingereicht.

Er enthält eine Darlegung der Klagegründe und Sachverhalte, die dem Verfasser zufolge die Anordnung der Aussetzung oder ggf. vorläufiger Maßnahmen rechtfertigen.

Die Aussetzung und die anderen vorläufigen Maßnahmen, die möglicherweise vor der Einreichung der Klageschrift auf Nichtigklärung des Aktes oder der Verordnung angeordnet

worden sind, sind unverzüglich vom Vorsitzenden der Kammer oder von dem von ihm benannten Staatsrat, der sie erlassen hat, aufzuheben, falls dieser feststellt, daß keine Nichtigkeitsklageschrift innerhalb der durch die Verfahrensregeln vorgeschriebenen Fristen eingereicht worden ist, in der die Gründe vorgebracht werden, die sie gerechtfertigt hatten.

§ 4. Der Vorsitzende der Kammer oder der von ihm benannte Staatsrat befindet innerhalb fünfundvierzig Tagen über den Antrag auf Aussetzung. Wenn die Aussetzung angeordnet wurde, wird innerhalb sechs Monaten nach der Urteilsverkündung über die Nichtigkeitsklage befunden.

§ 4bis. Die Verwaltungsabteilung kann gemäß einem durch den König festgelegten beschleunigten Verfahren den Akt oder die Verordnung, deren Aussetzung beantragt wird, für nichtig erklären, wenn die Gegenpartei oder derjenige, der ein Interesse an der Lösung des Streitfalls hat, nicht innerhalb dreißig Tagen ab der Zustellung des Urteils, das die Aussetzung anordnet oder die vorläufige Aussetzung bestätigt, die Fortsetzung des Verfahrens beantragt hat.

§ 4ter. Hinsichtlich der klagenden Partei gilt eine Vermutung der Klagerücknahme, wenn die klagende Partei nach erfolgter Zurückweisung des Antrags auf Aussetzung eines Verwaltungsaktes oder einer Verordnung nicht innerhalb einer dreißigtägigen Frist ab der Notifikation des Urteils einen Antrag auf Fortsetzung des Verfahrens einreicht.

§ 5. Das Urteil, mit dem die Aussetzung oder die vorläufige Aussetzung der Ausführung eines Aktes oder einer Verordnung angeordnet wird, kann die betreffende Behörde auf Antrag der klagenden Partei mit Zwangsgeld belegen. In diesem Fall findet Artikel 36 §§ 2 bis 4 Anwendung.

Der König legt das für die Festlegung des Zwangsgelds anwendbare Verfahren durch einen im Ministerrat beratenen Erlaß fest.

§ 6. Der König legt das Verfahren bezüglich der durch den vorliegenden Artikel vorgesehenen Anträge durch einen im Ministerrat beratenen Erlaß fest. Spezifische Regeln können bezüglich der Überprüfung der Anträge auf Aussetzung der Ausführung festgelegt werden, die offensichtlich unzulässig und unbegründet sind. Ein spezifisches Verfahren für die sachbezogene Überprüfung kann ebenfalls festgelegt werden, falls die Aussetzung der Ausführung angeordnet wird.

Falls die Aussetzung der Ausführung wegen Ermessensmißbrauchs angeordnet wird, wird die Sache an die Generalversammlung der Verwaltungsabteilung verwiesen. Dies ist der Fall, wenn die Aussetzung auf Antrag der klagenden Partei wegen Verstoßes gegen die Artikel 10, 11 und 24 der Verfassung angeordnet wird.

Wenn die Generalversammlung der Verwaltungsabteilung den angefochtenen Akt oder die angefochtene Verordnung nicht für nichtig erklärt, wird die Aussetzung sofort unwirksam. In diesem Fall wird die Sache zwecks Überprüfung anderer möglicher Klagegründe an die Kammer verwiesen, die ursprünglich damit befaßt wurde.

§ 7. Wenn die Kammer, die befugt ist, über die Hauptsache zu befinden, den angefochtenen Akt oder die angefochtene Verordnung nicht für nichtig erklärt, kann sie die angeordnete Aussetzung aufheben oder rückgängig machen. »

B.3. Obgleich, wie die Flämische Regierung hervorhebt, die o.a. Bestimmungen nicht die Zusammensetzung der Kammer der Verwaltungsabteilung des Staatsrates regeln, die in Anwendung von Artikel 14 über eine Klage auf Nichtigkeitklärung eines Verwaltungsakts befinden muß, nachdem die angerufene Kammer, der Vorsitzende der angerufenen Kammer oder der von ihm benannte Staatsrat in Anwendung von Artikel 17 über den Antrag auf Aussetzung desselben Verwaltungsakts befunden hat, ergibt sich daraus nicht, daß die präjudizielle Frage gegenstandslos wäre.

Die präjudizielle Frage betrifft genau die Tatsache, daß die obengenannten Bestimmungen eine völlige oder teilweise identische Kammerzusammensetzung nicht verhindern.

B.4. Die durch die Flämische Regierung erhobene Einrede wird zurückgewiesen.

Zur Hauptsache

B.5. Das Verfahren der einstweiligen Entscheidung in Verwaltungsangelegenheiten dient zur Verstärkung der Effizienz des durch den Staatsrat gebotenen Rechtsschutzes und schließt an die in der Empfehlung Nr. R(89) 8 vom 13. September 1989 durch das Ministercomité des Europarates an die Mitgliedstaaten bezüglich des vorläufigen Rechtsschutzes in Verwaltungsangelegenheiten formulierten Grundsätze an (*Parl. Dok.*, Senat, 1990-1991, Nr. 1300/1, SS. 1, 7-8, 21, 25).

In dieser Empfehlung wird u.a. dargelegt, daß, wenn ein Verwaltungsakt vor einer Rechtsprechungsinstanz beanstandet wird und diese noch nicht befunden hat, der Kläger die Möglichkeit haben muß, bei derselben Instanz oder einer anderen zuständigen Gerichtsinstanz zu beantragen, daß sie über vorläufige, auf diesen Verwaltungsakt sich beziehende Maßnahmen befindet, daß das vor dieser Instanz abzuwickelnde Verfahren ein Schnellverfahren ist, daß das Verfahren, außer im Dringlichkeitsfall, kontradiktorisch verläuft und daß dritte beteiligte Parteien dabei intervenieren können.

B.6.1. Das durch den obengenannten Artikel 17 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat geregelte Verfahren zur Aussetzung eines Verwaltungsaktes ist ein Akzessorium der Klage auf Nichtigkeitklärung dieses Aktes. Ein Verwaltungsakt kann somit nur ausgesetzt werden, wenn er durch den Staatsrat in Anwendung von Artikel 14 Absatz 1 derselben koordinierten Gesetze für nichtig

erklärt werden kann. Der Aussetzungsantrag kann nie gegen einen Verwaltungsakt eingereicht werden, der nicht Gegenstand einer Nichtigkeitsklage ist. Außerdem kann die Aussetzung nur angeordnet werden, wenn ernsthafte Klagegründe angeführt werden, die die Nichtigkeitsklärung rechtfertigen können.

B.6.2. Ebenso wie das objektive Nichtigkeitsklärungsverfahren zielt das damit wesentlich verbundene Aussetzungsverfahren nur auf die Möglichkeit ab zu vermeiden, daß ein Verwaltungsakt, der beanstandet wird, weil er Gegenstand einer Nichtigkeitsklage ist, irreversible Rechtsfolgen nach sich ziehen würde, während schon bei der Einreichung des Aussetzungsantrags ernsthafte Nichtigkeitsgründe angeführt und nachgewiesen werden.

B.6.3. Die Entscheidung zur Aussetzung, die während eines Eilverfahrens und unter Beachtung der durch Artikel 17 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat vorgeschriebenen Garantien einer kontradiktorischen Verhandlung getroffen wurde, ist eine vorläufige Entscheidung, die die erste Phase eines einmaligen Verfahrens darstellt, dessen Kontinuität gewährleistet werden muß. Diese Entscheidung kann jedoch wieder in Frage gestellt werden durch die definitive Entscheidung, mit der über die Nichtigkeitsklage befunden wird. Demnach greift sie der Entscheidung des Staatsrates zur Hauptsache, wenn er definitiv über die Gesetzmäßigkeit des Verwaltungsaktes urteilt, nicht vor.

B.7. Der Gesetzgeber hat bei der Ausarbeitung der zu beurteilenden Regelung ein Gleichgewicht hergestellt zwischen einerseits dem Erfordernis eines effizienten Rechtsschutzes, um eine schnelle Entscheidung über einen Aussetzungsantrag und, im Falle der Aussetzung, über die Nichtigkeitsklage zu treffen, ohne dabei die Interessen der beklagten und der intervenierenden Partei zu übersehen, und andererseits dem guten Funktionieren der Verwaltungsabteilung des Staatsrates, um zu vermeiden, daß in den verschiedenen Phasen desselben Verfahrens das Dossier jedesmal von anderen Staatsräten und anderen Auditoren untersucht werden müßte.

Die Regelung ist übrigens identisch für alle in der Rechtssache betroffenen Parteien. Die durch den Gesetzgeber eingeführte Regelung, die nicht ausschließt, daß die mit der Aussetzung befaßten Staatsräte dieselben oder teilweise dieselben sind, die die Hauptsache untersuchen werden, kann deren objektive Unparteilichkeit nicht beeinträchtigen. Die Befürchtung der klagenden oder der intervenierenden Partei hinsichtlich der Unparteilichkeit der Besetzung ist um so weniger objektiv gerechtfertigt, da im vorliegenden Fall die Staatsräte nicht über die Begründetheit subjektiver Rechte,

sondern über die Begründetheit von Behauptungen befinden müssen, mit denen die objektive Gesetzmäßigkeit eines Verwaltungsaktes angezweifelt wird.

B.8. Wenn man davon ausgeht, daß Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention auf den Rechtsstreit zur Hauptsache anwendbar ist, dann kann das zu keiner anderen Beurteilung führen, und dies um so weniger, da auch die unter B.5 genannte Empfehlung nicht ausschließt, daß die vorläufigen Maßnahmen durch das Rechtsprechungsorgan getroffen werden, das auch zur Hauptsache befindet.

B.9. Die präjudizielle Frage muß verneinend beantwortet werden.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Die Artikel 14 und 17 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat verletzen nicht die Artikel 10 und 11 der Verfassung, weder an sich noch in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention, insoweit sie nicht verhindern, daß der Staatsrat in derselben bzw. teilweise derselben Besetzung zur Hauptsache entscheidet, nachdem er über den Aussetzungsantrag befunden hat.

Verkündet in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 10. Februar 1999.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) L. Potoms

(gez.) L. De Grève