

Geschäftsverzeichnissnr. 6752
Entscheid Nr. 136/2018 vom 11. Oktober 2018

ENTSCHEID

In Sachen: Klage auf Nichtigklärung des Gesetzes vom 9. April 2017 zur Abänderung des Gesetzes vom 4. April 2014 über die Versicherungen und zur Gewährleistung der freien Wahl eines Rechtsanwalts oder jeglicher anderen Person, die die Qualifikationen besitzt, die aufgrund des auf das Verfahren anwendbaren Gesetzes erforderlich sind, um die Interessen einer Person im Rahmen eines Rechtsschutzversicherungsvertrags in jeder gerichtlichen Phase verteidigen zu können, erhoben von der Kammer der flämischen Rechtsanwaltschaften und der Kammer der französischsprachigen und deutschsprachigen Rechtsanwaltschaften.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten A. Alen und F. Daoût, und den Richtern L. Lavrysen, J.-P. Moerman, P. Nihoul, T. Giet und J. Moerman, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschaut, unter dem Vorsitz des Präsidenten A. Alen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. Gegenstand der Klage und Verfahren

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 19. Oktober 2017 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 23. Oktober 2017 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung des Gesetzes vom 9. April 2017 zur Abänderung des Gesetzes vom 4. April 2014 über die Versicherungen und zur Gewährleistung der freien Wahl eines Rechtsanwalts oder jeglicher anderen Person, die die Qualifikationen besitzt, die aufgrund des auf das Verfahren anwendbaren Gesetzes erforderlich sind, um die Interessen einer Person im Rahmen eines Rechtsschutzversicherungsvertrags in jeder gerichtlichen Phase verteidigen zu können (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 25. April 2017): die Kammer der flämischen Rechtsanwaltschaften und die Kammer der französischsprachigen und deutschsprachigen Rechtsanwaltschaften, unterstützt und vertreten durch RA F. Judo und RA D. Lindemans, in Brüssel zugelassen.

Schriftsätze und Gegenerwiderungsschriftsätze wurden eingereicht von

- Peter Vanderstuyf und Joannes Wienen, unterstützt und vertreten durch RA P. Vande Castele, in Antwerpen zugelassen,

- Benoît Vanderstichelen, Bart Van Coile, Jos De Blay, Guy Hendrickx und das Institut der Buchprüfer und Steuerberater (IBS), unterstützt und vertreten durch RA P. Vande Castele,

- dem Ministerrat, unterstützt und vertreten durch RA S. Ronse und RA T. Quintens, in Kortrijk zugelassen.

Die klagenden Parteien haben einen Erwiderungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 6. Juni 2018 hat der Gerichtshof nach Anhörung der referierenden Richter J. Moerman und J.-P. Moerman beschlossen, dass die Rechtssache verhandlungsreif ist, dass keine Sitzung abgehalten wird, außer wenn eine Partei innerhalb von sieben Tagen nach Erhalt der Notifizierung dieser Anordnung einen Antrag auf Anhörung eingereicht hat, und dass vorbehaltlich eines solchen Antrags die Verhandlung am 27. Juni 2018 geschlossen und die Rechtssache zur Beratung gestellt wird.

Infolge des Antrags des Ministerrates auf Anhörung hat der Gerichtshof durch Anordnung vom 27. Juni 2018 den Sitzungstermin auf den 18. Juli 2018 anberaumt.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 18. Juli 2018

- erschienen

. RA N. Goethals, in Brüssel zugelassen, *loco* RA F. Judo und RA D. Lindemans, für die klagenden Parteien,

. RA P. Vande Castele, für Peter Vanderstuyf und Johannes Wienen und für Benoît Vanderstichelen und andere (intervenierenden Parteien),

- . RA T. Quintens, ebenfalls *loco* RA S. Ronse, für den Ministerrat,
- haben die referierenden Richter J. Moerman und J.-P. Moerman Bericht erstattet,
- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,
- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Die Vorschriften des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, die sich auf das Verfahren und den Sprachgebrauch beziehen, wurden zur Anwendung gebracht.

II. *Rechtliche Würdigung*

(...)

In Bezug auf die angefochtene Bestimmung und deren Kontext

B.1.1. Die klagenden Parteien beantragen die Nichtigkeitserklärung des Gesetzes vom 9. April 2017 zur Abänderung des Gesetzes vom 4. April 2014 über die Versicherungen und zur Gewährleistung der freien Wahl eines Rechtsanwalts oder jeglicher anderen Person, die die Qualifikationen besitzt, die aufgrund des auf das Verfahren anwendbaren Gesetzes erforderlich sind, um die Interessen einer Person im Rahmen eines Rechtsschutzversicherungsvertrags in jeder gerichtlichen Phase verteidigen zu können, im Rahmen eines Rechtsschutzversicherungsvertrags, das bestimmt:

« Article 1er. La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2. Dans l'article 156 de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances, le 1^o est remplacé par ce qui suit :

‘ 1^o l'assuré a la liberté de choisir, lorsqu'il faut recourir à une procédure judiciaire, administrative ou arbitrale, un avocat ou toute autre personne ayant les qualifications requises par la loi applicable à la procédure pour défendre, représenter et servir ses intérêts et, dans le cas d'un arbitrage, d'une médiation ou d'un autre mode non judiciaire reconnu de règlement des conflits, une personne ayant les qualifications requises et désignée à cette fin; ’ ».

B.1.2. Vor der Ersetzung durch Artikel 2 des angefochtenen Gesetzes bestimmte Artikel 156 Nr. 1 des Gesetzes vom 4. April 2014 über die Versicherungen (im Folgenden: Gesetz vom 4. April 2014):

« Tout contrat d'assurance de la protection juridique stipule explicitement au moins que :

1° lorsqu'il faut recourir à une procédure judiciaire ou administrative, l'assuré a la liberté de choisir pour défendre, représenter ou servir ses intérêts, un avocat ou toute autre personne ayant les qualifications requises par la loi applicable à la procédure ».

B.2. Die durch das Gesetz vom 9. April 2017 vorgenommene Abänderung des Artikels 156 Nr. 1 des Gesetzes vom 4. April 2014 zeichnet sich durch zwei Aspekte aus:

- die im Rahmen der Rechtsschutzversicherung zugunsten des Versicherten gewährleistete freie Wahl eines Beistands - eines Rechtsanwalts oder einer Person, die die erforderlichen Qualifikationen besitzt, um die Interessen eines Rechtssuchenden zu verteidigen, zu vertreten oder wahrzunehmen (im Folgenden: qualifizierte Person) - gilt nicht nur, wenn ein Gerichts- oder Verwaltungsverfahren, sondern auch wenn ein Schiedsverfahren einzuleiten ist; und

- im Falle eines Schiedsverfahrens, einer Vermittlung oder einer anderen anerkannten außergerichtlichen Form der Streitbeilegung wird im Rahmen der vorerwähnten Versicherung die freie Wahl der « Person [...], die die erforderlichen Qualifikationen besitzt und die dazu bestimmt wurde », zugunsten des Versicherten gewährleistet. Den Vorarbeiten lässt sich entnehmen, dass die « Person [...], die die erforderlichen Qualifikationen besitzt und die dazu bestimmt wurde », wie in Artikel 156 Nr. 1 letzter Satzteil des Gesetzes vom 4. April 2014 erwähnt, sich auf die Person bezieht, die das betreffende Verfahren leitet, wie den Vermittler und den Schiedsrichter, und folglich nicht auf den Beistand eines Rechtssuchenden in einem solchen Verfahren (*Parl. Dok.*, Kammer, 2016-2017, DOC 54-0192/005, S. 2).

In Bezug auf den Umfang der Klage

B.3.1 Für nichtig erklären kann der Gerichtshof nur ausdrücklich angefochtene gesetzeskräftige Bestimmungen, gegen die Klagegründe angeführt werden, und gegebenenfalls Bestimmungen, die zwar nicht angefochten werden, aber untrennbar mit den für nichtig zu erklärenden Bestimmungen verbunden sind.

B.3.2. Obwohl die klagenden Parteien mit ihrer Klage die Nichtigkeitserklärung des gesamten Gesetzes vom 9. April 2017 fordern, bringen sie ausschließlich Klagegründe gegen Artikel 156 Nr. 1 des Gesetzes vom 4. April 2014 in der Fassung der Ersetzung durch Artikel 2 des Gesetzes vom 9. April 2017 vor, sofern die durch diesen Artikel garantierte Freiheit zur Wahl eines Beistands auf das Schiedsverfahren, aber nicht auf das Vermittlungsverfahren ausgeweitet wird. Folglich ist die Nichtigkeitsklage nur in diesem Umfang zulässig.

Zu den Interventionsschriftsätzen

B.4.1. Artikel 87 § 2 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof bestimmt:

« Wenn der Verfassungsgerichtshof über die in Artikel 1 erwähnten Nichtigkeitsklagen befindet, kann jede Person, die ein Interesse nachweist, binnen dreißig Tagen ab der in Artikel 74 vorgeschriebenen Veröffentlichung in einem Schriftsatz ihre Bemerkungen an den Verfassungsgerichtshof richten. Sie wird dadurch als Partei des Rechtsstreits angesehen ».

Ein Interesse im Sinne dieser Bestimmung weist eine Person nach, die beweist, dass ihre Situation direkt von dem Entscheid betroffen sein kann, den der Gerichtshof im Zusammenhang mit der Nichtigkeitsklage erlassen muss.

B.4.2. Die intervenierenden Parteien berufen sich auf ihre Eigenschaft als Versicherte und Personen, die über die erforderlichen Qualifikationen verfügen, um die Interessen eines Rechtsuchenden in bestimmten Verfahren zu verteidigen, zu vertreten oder wahrzunehmen. Das Institut der Buchprüfer und Steuerberater, ebenfalls intervenierende Partei, beruft sich auf seine Eigenschaft als juristische Person, die unter anderem die Aufgabe hat, darüber zu wachen, dass die Rechte und die gemeinsamen Berufsinteressen ihrer Mitglieder geschützt werden.

Die vorerwähnten Parteien intervenieren zur Verteidigung des angefochtenen Gesetzes und sind der Auffassung, dass die klagenden Parteien mit ihrer Klage ein Anwaltsmonopol erwirken möchten, indem sie verlangen, dass die in Artikel 156 Nr. 1 des Gesetzes vom 4. April 2014 erwähnten Worte « jeglicher anderen Person [...], die die Qualifikationen besitzt, die aufgrund des auf das Verfahren anwendbaren Gesetzes erforderlich sind, um die

Interessen einer Person zu verteidigen, zu vertreten oder wahrzunehmen » und « Person [...], die die erforderlichen Qualifikationen besitzt » für nichtig zu erklären ist.

B.4.3. Wie in B.3.2 erwähnt wurde, geht aus der Darlegung der Nichtigkeitsklage hervor, dass der Gerichtshof ersucht wird, über die Verfassungsmäßigkeit von Artikel 156 Nr. 1 des Gesetzes vom 4. April 2014 in der Fassung seiner Ersetzung durch Artikel 2 des Gesetzes vom 9. April 2017 zu befinden, sofern die freie Wahl eines Beistands auf das Schiedsverfahren, aber nicht auf das Vermittlungsverfahren ausgeweitet wird. Mit der Klage wird somit nicht das Ziel verfolgt, dass die in dem Artikel erwähnten Worte « jeglicher anderen Person [...], die die Qualifikationen besitzt, die aufgrund des auf das Verfahren anwendbaren Gesetzes erforderlich sind, um die Interessen einer Person zu verteidigen, zu vertreten oder wahrzunehmen » und « Person [...], die die erforderlichen Qualifikationen besitzt » für nichtig erklärt werden.

B.4.4. Daraus ergibt sich, dass in Bezug auf die intervenierenden Parteien das nach Artikel 87 § 2 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 erforderliche Interesse nicht vorliegt.

B.5. Die Interventionsschriftsätze sind unzulässig.

Zur Hauptsache

B.6. Der erste Klagegrund bezieht sich auf einen Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, der sich daraus ergebe, dass die angefochtene Bestimmung eine unterschiedliche Behandlung einführe zwischen einerseits dem Rechtsuchenden, der sich zur Beilegung einer Streitigkeit eines Schiedsverfahrens bediene und insoweit im Rahmen der Rechtsschutzversicherung einen Beistand frei wählen könne, und andererseits dem Rechtsuchenden, der sich in dem Rahmen eines Vermittlungsverfahrens bediene und insoweit nicht über eine Wahlfreiheit verfüge.

Der zweite Klagegrund hat einen Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 201 der Richtlinie 2009/138/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 betreffend die Aufnahme und Ausübung der Versicherungs- und der Rückversicherungstätigkeit zum Gegenstand, der sich daraus ergebe,

dass die angefochtene Bestimmung im Rahmen der Rechtsschutzversicherung die freie Wahl eines Beistands in einem Vermittlungsverfahren nicht gewährleiste.

B.7.1. Kraft Artikel 154 Absatz 1 des Gesetzes vom 4. April 2014 sind die Artikel 155 bis 157 (die Artikel über die Rechtsschutzversicherung) auf die Versicherungsverträge anwendbar, durch die sich das Versicherungsunternehmen verpflichtet, Dienstleistungen zu erbringen und Kosten auf sich zu nehmen, um dem Versicherten die Möglichkeit zu geben, seine Rechte als Kläger oder Beklagter in einem Gerichts-, Verwaltungs- oder anderen Verfahren beziehungsweise unabhängig von irgendeinem Verfahren geltend zu machen.

Aus dieser Bestimmung geht hervor, dass es sich bei der Rechtsschutzversicherung um einen Vertrag handelt, durch den das Versicherungsunternehmen sich dazu verpflichtet, einerseits Dienstleistungen zu erbringen und andererseits Kosten auf sich zu nehmen, um die Rechte des Versicherten im Rahmen eines Verfahrens oder außerhalb eines solchen zu gewährleisten.

B.7.2. Die Erbringung von Dienstleistungen bezieht sich unter anderem auf das Bieten von Rechtsschutz zugunsten des Versicherten durch das Versicherungsunternehmen selbst oder durch eine von diesem bestimmte Person, um eine gütliche Einigung in Bezug auf die Streitigkeit unabhängig von irgendeinem Verfahren zu erreichen.

B.7.3. Wird keine gütliche Einigung erreicht, kann in Abhängigkeit von der Art der Streitigkeit ein Gerichts-, Verwaltungs-, Schieds- oder ein Vermittlungsverfahren eingeleitet werden.

B.8.1. Vor der Ersetzung von Artikel 156 Nr. 1 des Gesetzes vom 4. April 2014 durch Artikel 2 des Gesetzes vom 9. April 2017 musste in jedem Rechtsschutzversicherungsvertrag ausdrücklich festgelegt werden, dass der Versicherte einen Rechtsanwalt oder eine qualifizierte Person frei wählen kann, « wenn ein Gerichts- oder Verwaltungsverfahren einzuleiten ist ». Die freie Wahl eines Beistands, dessen Kosten entsprechend den Bestimmungen des Versicherungsvertrages vom Rechtsschutzversicherer getragen werden, war folglich gewährleistet, wenn ein Gerichts- oder Verwaltungsverfahren einzuleiten war.

Durch das angefochtene Gesetz wird die freie Wahl eines Beistands auf das Schiedsverfahren, jedoch nicht auf das Vermittlungsverfahren ausgeweitet und wird ebenso die freie Wahl in Bezug auf die Person gewährleistet, die ein Schiedsverfahren, eine Vermittlung oder eine andere anerkannte außergerichtliche Form der Streitbeilegung leitet.

B.8.2. Aus den Vorarbeiten ergibt sich, dass der ursprüngliche Gesetzesvorschlag, auf den das angefochtene Gesetz zurückzuführen ist, zum Ziel hatte, die freie Wahl eines Beistands auch auf das Vermittlungsverfahren auszuweiten (*Parl. Dok.*, Kammer, 2014, DOC 54-0192/001). Der Gesetzesvorschlag wurde später allerdings in der Form abgeändert, dass die Ausweitung auf das Vermittlungsverfahren gestrichen wurde (*Parl. Dok.*, Kammer, 2016-2017, DOC 54-0192/005). In den Vorarbeiten heißt es diesbezüglich:

« M. [...] souligne l'importance de la proposition de loi à laquelle les acteurs de terrain souscrivent. [...] La question de l'instauration de la liberté de choix d'un avocat dans le cadre de la médiation fait débat. L'orateur n'y est personnellement pas favorable car la présence d'un avocat n'est pas de nature à favoriser la médiation » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-0192/006, p. 4).

« Le ministre rejoint l'argumentation de M. [...]. Ce qui distingue la médiation et les autres modes de règlement des conflits d'une part de la procédure judiciaire, administrative ou arbitrale d'autre part, c'est que dans le premier cas, le droit n'est pas le plus important. L'accord obtenu n'est pas nécessairement le produit d'un raisonnement juridique. Il n'est donc pas nécessaire d'être assisté en droit de la même façon que dans la procédure judiciaire, administrative ou arbitrale. En outre, indépendamment de cela, beaucoup de médiations sont préjudiciaires.

En cas de médiation qui suit la phase judiciaire, il est logique que l'avocat continue à défendre son client. Cependant, en cas de médiation préjudiciaire, il est important, notamment pour les assureurs, de préciser qu'il ne faut pas recourir à un avocat. Imposer le libre choix, et donc l'assistance d'un avocat dans le cadre de la médiation serait donc une erreur à l'heure actuelle » (*ibid.*, pp. 5-6).

B.8.3. Daraus geht hervor, dass der Gesetzgeber sich dafür entschieden hat, die im Rahmen einer Rechtsschutzversicherung gewährleistete freie Wahl eines Beistands nicht auf das Vermittlungsverfahren auszuweiten, weil einerseits die Anwesenheit eines Beistands für die Vermittlung nicht hilfreich und andererseits die Vermittlung nicht notwendigerweise mit einer rechtlichen Argumentation verbunden sei.

B.9.1. Die Vermittlung ist in den Artikeln 1723/1 bis 1737 des Gerichtsgesetzbuches geregelt und bildet eine alternative Art, Konflikte zwischen zwei oder mehreren Person auf

der Grundlage der Zustimmung der Parteien beizulegen, wobei der zwischen ihnen bestehende Streit durch eine von ihnen unter der Begleitung eines Vermittlers aufgesetzte Vermittlungsvereinbarung beendet wird. Jede der Parteien kann die Vermittlung zu jedem Zeitpunkt beenden, ohne dass dies zu ihrem Nachteil gereicht (Artikel 1729 des Gerichtsgesetzbuches).

B.9.2. Das Gerichtsgesetzbuch sieht zwei Arten der Vermittlung vor, nämlich die außergerichtliche Vermittlung (Artikel 1730 bis 1733) und die gerichtliche Vermittlung (Artikel 1734 bis 1737).

B.9.3. Die außergerichtliche Vermittlung beinhaltet, dass jede Partei den anderen Parteien vor, während oder nach einem Gerichtsverfahren vorschlagen kann, auf ein Vermittlungsverfahren zurückzugreifen (Artikel 1730 des Gerichtsgesetzbuches). Die Parteien bestimmen untereinander mit Hilfe des Vermittlers, der entweder durch die Parteien im gegenseitigen Einvernehmen oder durch einen Dritten, den sie damit beauftragen, bestimmt wird, die Modalitäten für den Verlauf der Vermittlung und die Dauer des Verfahrens in einem Vermittlungsprotokoll (Artikel 1731 § 1 des Gerichtsgesetzbuches). Wenn die Parteien eine Vermittlungsvereinbarung abschließen, wird dies in einem mit dem Datum versehenen und von ihnen sowie dem Vermittler unterzeichneten Schriftstück festgehalten (Artikel 1732 des Gerichtsgesetzbuches). Wenn der Vermittler, der die Vermittlung geleitet hat, von der in Artikel 1727 des Gerichtsgesetzbuches erwähnten föderalen Vermittlungskommission zugelassen ist, können die Parteien oder eine von ihnen die Vermittlungsvereinbarung dem zuständigen Richter zur Homologierung vorlegen (Artikel 1733 Absatz 1 des Gerichtsgesetzbuches). Der Richter kann die Homologierung der Vereinbarung nur verweigern, wenn sie gegen die öffentliche Ordnung verstößt oder wenn die nach einer Vermittlung in Familiensachen zustande gekommene Vereinbarung im Widerspruch zu den Interessen der minderjährigen Kinder steht (Artikel 1733 Absatz 2 des Gerichtsgesetzbuches). Nach Artikel 1733 Absatz 3 des Gerichtsgesetzbuches hat der Homologierungsbeschluss die Wirksamkeit eines Urteils im Sinne von Artikel 1043 desselben Gesetzbuches, wodurch die Vereinbarung vollstreckbar wird. Wenn der Vermittler, der die Vermittlung geleitet hat, nicht von der föderalen Vermittlungskommission zugelassen ist, kommt eine Homologierung der Vermittlungsvereinbarung nicht in Betracht und muss ihre Vollstreckbarkeit auf anderem Wege sichergestellt werden (zum Beispiel durch eine notarielle Urkunde).

B.9.4. Die gerichtliche Vermittlung beinhaltet, dass der bereits mit einer Streitsache befasste Richter auf gemeinsamen Antrag der Parteien oder auf eigene Initiative, aber mit der Zustimmung der Parteien eine Vermittlung anordnen kann, solange die Sache noch nicht zur Beratung gestellt ist (Artikel 1734 § 1 des Gerichtsgesetzbuches). In der Entscheidung, durch die eine Vermittlung angeordnet wird, wird der Name und die Eigenschaft des zugelassenen Vermittlers oder der zugelassenen Vermittler vermerkt, die Dauer ihres Auftrags festgelegt, ohne dass diese sechs Monate überdauern darf, und das Datum angegeben, auf das die Sache vertagt wird und das das erstmögliche Datum nach Ablauf dieser Frist ist (Artikel 1734 § 2 des Gerichtsgesetzbuches). Der Richter bleibt während der Vermittlung mit der Sache befasst und kann jederzeit jede Maßnahme ergreifen, die ihm notwendig erscheint. Er kann ebenfalls auf Antrag des Vermittlers oder einer der Parteien die Vermittlung auch vor Ablauf der festgelegten Frist beenden (Artikel 1735 § 3 des Gerichtsgesetzbuches). Der Vermittler setzt den Richter bei Ablauf seines Auftrags schriftlich davon in Kenntnis, ob die Parteien zu einer Vereinbarung gekommen sind oder nicht (Artikel 1736 Absatz 2 des Gerichtsgesetzbuches). Hat die Vermittlung zu einer Vermittlungsvereinbarung geführt, wenn auch nur teilweise, können die Parteien oder eine von ihnen gemäß Artikel 1043 des Gerichtsgesetzbuches den Richter um Homologierung dieser Vereinbarung ersuchen, wobei die Homologierung nur verweigert werden kann, wenn die Vereinbarung gegen die öffentliche Ordnung verstößt oder wenn die nach einer Vermittlung in Familiensachen zustande gekommene Vereinbarung im Widerspruch zu den Interessen der minderjährigen Kinder steht (Artikel 1736 Absätze 3 und 4 des Gerichtsgesetzbuches). Hat die Vermittlung nicht zu einer vollständigen Vermittlungsvereinbarung geführt, wird das Gerichtsverfahren am festgesetzten Tage fortgesetzt, unbeschadet der Möglichkeit für den Richter, wenn er es für zweckmäßig erachtet und mit Zustimmung aller Parteien, den Auftrag des Vermittlers für einen von ihm bestimmten Zeitraum zu verlängern (Artikel 1736 Absatz 5 des Gerichtsgesetzbuches).

B.10.1. Das Schiedsverfahren ist eine Art der Streitbeilegung, die auf der autonomen Entscheidung der Parteien beruht, die Befugnis, Recht zu sprechen, einem oder mehreren Schiedsrichtern anzuvertrauen, damit eine zwischen ihnen bestehende Streitigkeit endgültig beendet wird. Das Schiedsverfahren führt zu einem Schiedsspruch, den das Schiedsgericht erlässt (Artikel 1713 des Gerichtsgesetzbuches). Nach Artikel 1710 §§ 1 und 2 des Gerichtsgesetzbuches entscheidet das Schiedsgericht über die Streitsache gemäß den Rechtsvorschriften, die von den Parteien als auf die Streitsache selbst anwendbar bestimmt

worden sind, oder wenn sie eine solche Wahl nicht treffen, gemäß den Rechtsvorschriften, die es für am geeignetsten hält. Gemäß Artikel 1710 § 3 des Gerichtsgesetzbuches entscheidet das Schiedsgericht nur « als gütlicher Vermittler », wenn es von den Parteien ausdrücklich dazu ermächtigt wurde.

B.10.2. Im Gegensatz zum Vermittlungsverfahren, mit dem bezweckt wird, eine Vereinbarung zwischen den Parteien zu treffen, führt das Schiedsverfahren genauso wie ein Gerichts- und Verwaltungsverfahren zu einer Entscheidung eines Dritten. Während das Gerichtsgesetzbuch in Bezug auf das Schiedsverfahren vorsieht, dass das Schiedsgericht grundsätzlich nach den Rechtsvorschriften zu entscheiden hat, die von den Parteien als auf die Streitsache selbst anwendbar bestimmt worden sind, beinhaltet es in Bezug auf die Vermittlung keine Regelung zu den anzuwendenden Rechtsvorschriften. Eine Vermittlungsvereinbarung kann gleichwohl durch den zuständigen Richter homologiert werden, wobei der Homologierungsbeschluss die Wirksamkeit eines Urteils im Sinne von Artikel 1043 des Gerichtsgesetzbuches hat.

B.10. Artikel 10 der Verfassung bestimmt:

« Es gibt im Staat keine Unterscheidung nach Ständen.

Die Belgier sind vor dem Gesetz gleich; nur sie können zur Bekleidung der zivilen und militärischen Ämter zugelassen werden, vorbehaltlich der Ausnahmen, die für Sonderfälle durch ein Gesetz festgelegt werden können.

Die Gleichheit von Frauen und Männern ist gewährleistet ».

Artikel 11 der Verfassung bestimmt:

« Der Genuss der den Belgiern zuerkannten Rechte und Freiheiten muss ohne Diskriminierung gesichert werden. Zu diesem Zweck gewährleisten das Gesetz und das Dekret insbesondere die Rechte und Freiheiten der ideologischen und philosophischen Minderheiten ».

B.12. Im Gegensatz zum Vortrag des Ministerrats sind die Personen, die Partei eines Vermittlungsverfahrens sind, im Lichte der freien Wahl eines Beistands hinreichend vergleichbar mit den Personen, die Partei eines Schiedsverfahrens sind. Beide Verfahren haben nämlich zum Ziel, eine Streitigkeit zu beenden, die zwischen zwei oder mehreren

Parteien besteht. Der Umstand, dass es wesentliche Unterschiede zwischen dem Schieds- und dem Vermittlungsverfahren gibt, reicht folglich nicht aus, um daraus die Nichtvergleichbarkeit der vorerwähnten Kategorien von Personen schlussfolgern zu können.

B.13. Die Artikel 10 und 11 der Verfassung haben eine allgemeine Tragweite. Sie untersagen jegliche Diskriminierung, ungeachtet deren Ursprungs; der verfassungsmäßige Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung gilt angesichts aller Rechte und aller Freiheiten, einschließlich derjenigen, die sich aus internationalen Verträgen ergeben, welche für Belgien verbindlich sind.

B.14.1. Vorliegend ist insbesondere Artikel 201 Absatz 1 der Richtlinie 2009/138/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 betreffend die Aufnahme und Ausübung der Versicherungs- und der Rückversicherungstätigkeit zu beachten, der bestimmt:

« 1. Tout contrat d'assurance protection juridique prévoit explicitement :

a) que, lorsqu'il est fait appel à un avocat ou à toute autre personne ayant les qualifications appropriées selon le droit national, pour défendre, représenter ou servir les intérêts de l'assuré dans une procédure judiciaire ou administrative, l'assuré a la liberté de choisir cet avocat ou cette autre personne;

b) que, chaque fois que surgit un conflit d'intérêts, l'assuré a la liberté de choisir un avocat ou, s'il le préfère et dans la mesure où le droit national le permet, toute autre personne ayant les qualifications appropriées, pour servir ses intérêts ».

B.14.2. Der vorerwähnte Artikel 201 Absatz 1 der Richtlinie 2009/138/EG geht zurück auf den gleichlautenden Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 87/344/EWG des Rates vom 22. Juni 1987 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Rechtsschutzversicherung.

B.15.1. In seinem Urteil vom 10. September 2009 hat der Gerichtshof der Europäischen Union zu der vorerwähnten Richtlinie 87/344/EWG entschieden:

« 38. Einleitend ist daran zu erinnern, dass nach ständiger Rechtsprechung bei der Auslegung einer Gemeinschaftsvorschrift nicht nur ihr Wortlaut, sondern auch ihr Zusammenhang und die Ziele zu berücksichtigen sind, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden (vgl. Urteile vom 17. November 1983, *Merck*, 292/82, *Slg.* 1983, 3781, Randnr. 12, vom 21. Februar 1984, *St. Nikolaus Brennerei und Likörfabrik*, 337/82, *Slg.*

1984, 1051, Randnr. 10, vom 14. Oktober 1999, *Adidas*, C-223/98, *Slg.* 1999, I-7081, Randnr. 23, vom 14. Juni 2001, *Kvaerner*, C-191/99, *Slg.* 2001, I-4447, Randnr. 30, und vom 7. Juni 2005, *VEMW u. a.*, C-17/03, *Slg.* 2005, I-4983, Randnr. 41).

39. Insoweit ist festzustellen, dass sich aus den Erwägungsgründen der Richtlinie 87/344 ergibt, dass sie zum einen die Niederlassungsfreiheit der Versicherungsunternehmen durch die Aufhebung der Beschränkungen, die sich aus nationalen Regelungen über das Verbot der Bündelung der Rechtsschutzversicherung und anderer Versicherungssparten ergeben, erleichtern, und zum anderen die Interessen der Versicherungsnehmer u. a. dadurch schützen soll, dass etwaige Interessenkollisionen möglichst vermieden werden und die Beilegung von Streitfällen zwischen Versicherern und Versicherungsnehmern ermöglicht wird.

40. Zu diesem Zweck sind in der Richtlinie organisatorische und vertragliche Maßnahmen wie auch einige spezifische Garantien zugunsten der Versicherungsnehmer vorgesehen.

41. Hinsichtlich der organisatorischen und vertraglichen Maßnahmen räumt Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie 87/344 den Versicherern die Möglichkeit ein, Schadensfälle durch besonderes Personal innerhalb desselben Unternehmens zu verwalten oder die Schadensverwaltung auf ein rechtlich selbständiges Unternehmen zu übertragen. Zudem ermöglicht Art. 3 Abs. 2 Buchst. c die Vermeidung von Interessenkollisionen, indem dem Versicherten die freie Wahl seines Rechtsvertreters gewährt wird, sobald ein versicherter Schadensfall mitgeteilt wird.

42. Nach Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie 87/344 wird bei diesen Möglichkeiten davon ausgegangen, dass jede von ihnen das Interesse der Rechtsschutzversicherten gleichwertig schützt. Es ist Sache der Mitgliedstaaten, sicherzustellen, dass die in ihrem Gebiet ansässigen Unternehmen wenigstens eine dieser Alternativlösungen anwenden. Sie können dabei eine dieser Lösungen vorschreiben oder es den Unternehmen freistellen, zwischen mehreren Alternativlösungen zu wählen.

43. Außerdem sieht Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 87/344 vor, dass die Rechtsschutzversicherung Gegenstand eines von den anderen Versicherungszweigen gesonderten Vertrags oder eines gesonderten Kapitels einer einheitlichen Police mit Angabe des Inhalts der Versicherung sein muss. Die Mitgliedstaaten können den Versicherern vorschreiben, auch die auf die Rechtsschutzversicherung entfallende Prämie anzugeben.

44. Was die spezifischen Garantien angeht, gewährt die Richtlinie den Versicherten das Recht, in den in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a genannten Verfahren oder, gemäß Art. 4 Abs. 1 Buchst. b, bei Entstehung einer Interessenkollision den Rechtsvertreter frei zu wählen.

45. Wie sich aus den Art. 4, 6 und 7 der Richtlinie 87/344 zusammen genommen ergibt, bezwecken die den Versicherten durch diese Artikel verliehenen Rechte, die Interessen des Versicherten umfassend zu schützen, und beschränken sich nicht auf Fälle, in denen eine Interessenkollision entsteht.

46. Auch aus dem Wortlaut der Art. 3 bis 5 der Richtlinie 87/344 sowie dem Zusammenhang dieser Richtlinie ergibt sich, dass der Anspruch auf die freie Wahl des Rechtsvertreters jedem Versicherungsnehmer innerhalb der in den einzelnen Artikeln festgelegten Grenzen allgemein und eigenständig zusteht.

47. So erkennt erstens Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 87/344 den Anspruch des Versicherten auf Wahl seines Rechtsvertreters an, beschränkt ihn jedoch – außer in den Fällen, in denen eine Interessenkollision entsteht – auf Gerichts- und Verwaltungsverfahren. Die Verwendung des Adjektivs ‘ jeder ’ und die Form des Verbs ‘ anerkennen ’ unterstreichen die allgemeine Bedeutung und die Verbindlichkeit dieser Regel.

48. Hervorzuheben ist zweitens, dass diese Bestimmung das Mindestmaß an Freiheit festlegt, das dem Versicherten unabhängig von der vom Versicherungsunternehmen nach Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie gewählten Option zu gewähren ist.

49. Insoweit ist festzustellen, dass die in Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und b der Richtlinie 87/344 genannten Maßnahmen ihren Anwendungsbereich auch dann behalten, wenn aus Art. 4 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie ein eigenständiger Anspruch des Rechtsschutzversicherten auf die freie Wahl seines Rechtsvertreters abgeleitet wird.

50. Die in Art. 3 Abs. 2 Buchst. c der Richtlinie 87/344 vorgesehene Lösung gibt den Versicherten nämlich weiter reichende Rechte als Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dieser Richtlinie. Denn die letztgenannte Bestimmung sieht einen Anspruch auf die freie Wahl des Rechtsvertreters nur dann vor, wenn ein Gerichts- oder Verwaltungsverfahren angestrengt wird. Dagegen hat der Versicherte nach der in Art. 3 Abs. 2 Buchst. c der Richtlinie vorgesehenen Lösung Anspruch darauf, einen Rechtsvertreter mit der Verteidigung seiner Interessen zu beauftragen, sobald er nach dem Versicherungsvertrag Anspruch auf das Tätigwerden des Versicherers hat, also auch vor jedem Gerichts- oder Verwaltungsverfahren.

51. Außerdem hätte die von UNIQA und der Kommission vorgeschlagene Auslegung zur Folge, dass Art. 4 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 87/344 keinen Anwendungsbereich mehr hätte. Würde nämlich die Option nach Art. 3 Abs. 2 Buchst. c ausgeübt, bestünde der Anspruch auf freie Wahl des Rechtsvertreters bereits vor Beginn eines Verwaltungs- oder Gerichtsverfahrens. Fände Art. 4 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie nur dann Anwendung, wenn tatsächlich diese erste Lösung gewählt würde, hätte Art. 4 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie keinen Regelungsgehalt.

52. Im Übrigen bestätigt der elfte Erwägungsgrund der Richtlinie 87/344, dass der Anspruch auf freie Wahl des Rechtsvertreters im Rahmen eines Gerichts- oder Verwaltungsverfahrens nicht an die Entstehung einer Interessenkollision geknüpft ist.

[...]

58. Im Gegenteil lässt sich aus der Entstehungsgeschichte dieser Richtlinie schlussfolgern, dass das ursprüngliche Ziel, in allen Rechtsschutzversicherungsverträgen eine freie Wahl des Rechtsvertreters zu garantieren, die nicht durch die Entstehung einer Interessenkollision bedingt ist, beibehalten wurde, allerdings beschränkt auf Gerichts- und Verwaltungsverfahren » (EuGH, 10. September 2009, C-199/08, *Eschig*, Randnrn. 38 bis 58).

B.15.2. Daraus geht unter anderem hervor, dass Artikel 201 Absatz 1 Buchstabe a) der Richtlinie 2009/138/EG die Interessen des Versicherten in einem umfassenden Sinne schützen soll, indem ihm ein allgemeines und autonomes Recht gewährt wird, seinen Rechtsbeistand innerhalb der im Artikel festgelegten Grenzen frei zu wählen.

Dieses Recht ist jedoch beschränkt auf « Verwaltungs- und Gerichtsverfahren » und hat dadurch insoweit nicht dieselbe Tragweite wie das durch Artikel 201 Absatz 2 Buchstabe b) (vorher: Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b) der Richtlinie 87/344/EWG) geschützte Recht. Artikel 201 Absatz 1 Buchstabe a) der Richtlinie 2009/138/EG unterscheidet sich in der Hinsicht ebenfalls von der in Artikel 200 Absatz 4 der Richtlinie 2009/138/EG (vorher: Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe c) der Richtlinie 87/344/EWG) geregelten « organisatorischen Maßnahme ».

B.16.1. In einem Urteil vom 7. April 2016 hat der Gerichtshof der Europäischen Union die Tragweite des Begriffs « Verwaltungsverfahren » im Sinne von Artikel 201 Absatz 1 Buchstabe a) der Richtlinie 2009/138/EG (vorher: Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a) der Richtlinie 87/344/EWG) wie folgt präzisiert:

« 16. Hierzu ist erstens festzustellen, dass gemäß Art. 4 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 87/344 in jedem Rechtsschutzversicherungsvertrag ausdrücklich anzuerkennen ist, dass in jedem Gerichts- oder Verwaltungsverfahren, in dem ein Rechtsvertreter in Anspruch genommen wird, um den Versicherten zu verteidigen, zu vertreten oder seine Interessen wahrzunehmen, dem Versicherten die Wahl dieses Rechtsvertreters freisteht.

17. So ergibt sich aus dem Wortlaut dieser Bestimmung, dass der Begriff ‘ Verwaltungsverfahren ’ im Gegensatz zum Begriff ‘ Gerichtsverfahren ’ zu lesen ist.

18. Eine Auslegung des Begriffs ‘ Verwaltungsverfahren ’ im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 87/344 wie die von den Beklagten im Ausgangsverfahren vorgeschlagene, die die Bedeutung dieses Begriffs auf Gerichtsverfahren in Verwaltungsangelegenheiten beschränken möchte, also solche, die vor einem Gericht im eigentlichen Sinne stattfinden, die auf die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung abzielen und die die Rechtsstellung des Betroffenen endgültig festlegen, nähme dem vom EU-Gesetzgeber ausdrücklich verwendeten Begriff ‘ Verwaltungsverfahren ’ daher seinen Sinn.

19. Im Übrigen ist festzustellen, dass, auch wenn die Unterscheidung zwischen der vorbereitenden Phase und der Entscheidungsphase eines Gerichts- oder Verwaltungsverfahrens im Zuge der Entstehung der Richtlinie 87/344 möglicherweise Gegenstand von Erörterungen war, deren Art. 4 Abs. 1 keine diesbezügliche Unterscheidung enthält, so dass die Auslegung des Begriffs ‘ Verwaltungsverfahren ’ nicht in diesem Sinne eingeschränkt werden darf.

20. Zweitens ist nach ständiger Rechtsprechung bei der Auslegung einer Vorschrift des Unionsrechts nicht nur ihr Wortlaut zu berücksichtigen, sondern auch ihr Kontext und die Ziele, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden (vgl. in diesem Sinne Urteile

St. Nikolaus Brennerei und Likörfabrik, 337/82, EU:C:1984:69, Rn. 10, *VEMW u. a.*, C-17/03, EU:C:2005:362, Rn. 41, und *Eschig*, C-199/08, EU:C:2009:538, Rn. 38).

21. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass das von der Richtlinie 87/344 und insbesondere von ihrem Art. 4 Abs. 1 – der die freie Wahl des Rechtsanwalts oder des Rechtsvertreters vorsieht – verfolgte Ziel darin besteht, die Interessen der Versicherten umfassend zu schützen. Die allgemeine Bedeutung und die Verbindlichkeit, die dem Recht auf Wahl seines Rechtsanwalts oder Rechtsvertreters eingeräumt werden, stehen einer einschränkenden Auslegung von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dieser Richtlinie entgegen (vgl. in diesem Sinne Urteile *Eschig*, C-199/08, EU:C:2009:538, Rn. 45 und 47, und *Sneller*, C-442/12, EU:C:2013:717, Rn. 24).

22. Im vorliegenden Fall geht aus den dem Gerichtshof vorgelegten Aktenstücken hervor, dass die Rechte des Versicherten sowohl durch den ursprünglichen Bescheid des CIZ als auch durch die Entscheidung über den Widerspruch beeinträchtigt werden, weil die Tatsachenwürdigung während dieser Verwaltungsphase stattfindet und die Entscheidungsgrundlage im Rahmen des darauf folgenden verwaltungsgerichtlichen Verfahrens darstellt.

23. Daher kann nicht in Frage gestellt werden, dass der Versicherte anlässlich eines Verfahrens, das die unabdingbare Voraussetzung für die Einbringung einer Klage vor dem Verwaltungsgericht darstellt, eines Rechtsschutzes bedarf » (EuGH, 7. April 2016, C-5/15, *Büyüktipi*, Randnrn. 16 bis 23; in vergleichbarem Sinne: EuGH, 7. April 2016, C-460/14, *Massar*, Randnrn. 18 bis 25).

B.16.2. Daraus ergibt sich, dass die allgemeine Bedeutung und die Verbindlichkeit des Rechts auf freie Wahl des Beistands im Sinne von Artikel 201 Absatz 1 Buchstabe a) der Richtlinie 2009/138/EG einer engen Auslegung dieses Artikels entgegenstehen (vgl. auch EuGH, 7. November 2013, C-442/12, *Sneller*, Rn. 24-25). Obwohl das angeführte Urteil vom 7. April 2016 sich auf den Begriff « Verwaltungsverfahren » bezieht, ließe sich den Ausführungen in Randnummer 19 entnehmen, dass Artikel 201 Absatz 1 Buchstabe a) der Richtlinie 2009/138/EG auch in Bezug auf den dort erwähnten Begriff « Gerichtsverfahren » keinen Unterschied zwischen der vorbereitenden Phase und der Beschlussphase eines solchen Verfahrens macht.

B.17. Obwohl davon ausgegangen werden kann, dass Artikel 201 Absatz 1 Buchstabe a) der Richtlinie 2009/138/EG, indem er das darin gewährleistete Recht auf Verwaltungs- und Gerichtsverfahren beschränkt, dieses Recht dem Versicherten nicht einräumt in der Phase der Verhandlungen zwecks gütlicher Einigung in Bezug auf die Streitigkeit zwischen den Parteien, wie in B.7.2 ausgeführt, kann auf der Grundlage der vorerwähnten Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union nicht mit Sicherheit festgestellt werden, ob das

darin erwähnte Recht ebenfalls in einem Vermittlungsverfahren im Sinne der Artikel 1723/1 bis 1737 des Gerichtsgesetzbuches zu gelten hat.

Ein Vermittlungsverfahren weist nämlich Merkmale auf, die sowohl Berührungspunkte mit einer gütlichen Einigung bezüglich einer Streitigkeit als auch mit einem Gerichtsverfahren erkennen lassen. Indem das Vermittlungsverfahren zu einer Vermittlungsvereinbarung zwischen den Parteien führen soll, unterscheidet sich dieses Verfahren vom Gerichtsverfahren und ähnelt es einer gütlichen Einigung bezüglich des Streits. Das Vermittlungsverfahren unterscheidet sich allerdings von der gütlichen Einigung insoweit, als ihm immer gütliche Verhandlungen vorausgehen, es im Gerichtsgesetzbuch geregelt ist und eine Vermittlungsvereinbarung, die unter der Begleitung eines anerkannten Vermittlers zustande gekommen ist, durch den zuständigen Richter homologiert werden kann, wobei der Homologierungsbeschluss die Wirksamkeit eines Urteils im Sinne von Artikel 1043 des Gerichtsgesetzbuches hat.

B.18. Nach Artikel 267 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ist der Gerichtshof der Europäischen Union dafür zuständig, im Wege der Vorabentscheidung über die Auslegung der Verträge sowie über die Gültigkeit und die Auslegung der Handlungen der Einrichtungen der Europäischen Union zu entscheiden. Gemäß Artikel 267 Absatz 3 ist ein einzelstaatliches Gericht verpflichtet, den Gerichtshof der Europäischen Union anzurufen, wenn dessen Entscheidungen - wie die des Verfassungsgerichtshofs - selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können. Wenn es Zweifel über die Auslegung oder die Gültigkeit einer Bestimmung des Rechts der Europäischen Union gibt, die für die Entscheidung in einer bei einem solchen einzelstaatlichen Gericht anhängigen Streitigkeit wichtig ist, hat dieses Gericht den Gerichtshof der Europäischen Union im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens, selbst von Amts wegen, anzurufen.

Vor der Urteilsfällung zur Sache ist folglich dem Gerichtshof der Europäischen Union die im Tenor wiedergegebene Vorabentscheidungsfrage zu stellen.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

stellt dem Gerichtshof der Europäischen Union, bevor er zur Sache entscheidet, folgende Vorabentscheidungsfrage:

Ist der Begriff « Gerichtsverfahren » in Artikel 201 Absatz 1 Buchstabe a) der Richtlinie 2009/138/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 betreffend die Aufnahme und Ausübung der Versicherungs- und der Rückversicherungstätigkeit dahin auszulegen, dass das außergerichtliche sowie das gerichtliche Vermittlungsverfahren im Sinne der Artikel 1723/1 bis 1737 des belgischen Gerichtsgesetzbuches einbegriffen sind?

Erlassen in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 11. Oktober 2018.

Der Kanzler,

Der Präsident,

F. Meersschant

A. Alen