

ÜBERSETZUNG

Geschäftsverzeichnissnr. 701
Urteil Nr. 12/95 vom 7. Februar 1995

URTEIL

In Sachen: Präjudizielle Frage in bezug auf Artikel 57/12 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über den Zugang zum Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und die Ausweisung von Ausländern, gestellt vom Staatsrat.

Der Schiedshof,

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

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. Gegenstand der präjudiziellen Frage

Der Staatsrat hat in seinem Urteil Nr. 46.651 vom 25. März 1994 in Sachen K. Rockson gegen den Belgischen Staat, vertreten vom Innenminister, folgende präjudizielle Frage gestellt:

« Verstößt Artikel 57/12 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980, abgeändert durch das Gesetz vom 14. Juli 1987, zur Einsetzung des ständigen Berufungsausschusses, gegen die Artikel 6, *bis* und 92 der Verfassung, nachdem der Ausschuß über ein Recht befindet, das auf Artikel 1 und Artikel 33 Absatz 1 des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 bezüglich der Flüchtlinge und Staatenlosen, das am 26. Juni 1953 in Kraft getreten ist, beruht? ».

II. Sachverhalt und vorhergehendes Verfahren

K. Rockson wurde die Eigenschaft als Flüchtling durch Beschluß vom 8. Juli 1991 des Kommissariats für Flüchtlinge und Staatenlose verweigert; da dieser Beschluß am 10. April 1992 durch den ständigen Berufungsausschuß für Flüchtlinge bestätigt wurde, hat K. Rockson vor dem Staatsrat eine Klage auf Nichtigerklärung dieses Bestätigungsbeschlusses eingereicht.

Einer der vorgebrachten Klagegründe bezieht sich auf den Verstoß gegen die Artikel 10, 11 und 144 der Verfassung (vormals Artikel 6, *bis* und 92), zu denen der Hof mit einer präjudiziellen Frage befaßt wurde.

III. Verfahren vor dem Hof

Die Ausfertigung der Verweisungsentscheidung ist am 29. April 1994 in der Kanzlei eingegangen.

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

Die referierenden Richter haben Artikel 71 bzw. 72 des organisierenden Gesetzes im vorliegenden Fall nicht für anwendbar erachtet.

Die Verweisungsentscheidung wurde gemäß Artikel 77 des organisierenden Gesetzes mit am 26. Mai 1994 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Die durch Artikel 74 des organisierenden Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte im *Belgischen Staatsblatt* vom 31. Mai 1994.

Schriftsätze wurden eingereicht von

- K. Rockson, wohnhaft in 1050 Brüssel, rue Lesbroussart 177, mit am 8. Juli 1994 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief,

- dem Ministerrat, rue de la Loi 16, 1000 Brüssel, mit am 8. Juli 1994 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief.

Diese Schriftsätze wurden gemäß Artikel 89 des organisierenden Gesetzes mit am 30. August 1994 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Der Ministerrat hat mit am 27. September 1994 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 4. Oktober 1994 hat der Hof die für die Urteilsfällung vorgesehene Frist bis zum 29. April 1995 verlängert.

Durch Anordnung vom 15. Dezember 1994 hat der Vorsitzende M. Melchior die Rechtssache dem vollzählig tagenden Hof vorgelegt.

Durch Anordnung vom 15. Dezember 1994 hat der amtierende Vorsitzende festgestellt, daß der Richter L. François in Anbetracht der Ruhestandsversetzung des ursprünglichen referierenden Richters referierender Richter wird.

Durch Anordnung vom 15. Dezember 1994 hat der Hof die Rechtssache für verhandlungsreif erklärt und eine auf die Erörterung der folgenden Frage beschränkte Sitzung auf den 12. Januar 1995 anberaumt: Die Parteien werden aufgefordert, sich zu dem ihrer Ansicht nach bestehenden Zusammenhang zwischen dem in der präjudiziellen Frage erwähnten Artikel 57/12 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über den Zugang zum Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und die Ausweisung von Ausländern in der durch das Gesetz vom 14. Juli 1987 abgeänderten Fassung und dem Problemkreis, mit dem der Hof befaßt wurde, zu äußern.

Diese Anordnung wurde den Parteien und deren Rechtsanwälten mit am 16. Dezember 1994 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 12. Januar 1995

- erschienen

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

. RA Ph. Coenraets *loco* RA P. Legros, in Brüssel zugelassen, für den Ministerrat,

- haben die referierenden Richter L. François und L.P. Suetens Bericht erstattet,

- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,

- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

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

IV. *In rechtlicher Beziehung*

- A -

Schriftsatz von K. Rockson, Kläger vor dem Staatsrat

A.1. Artikel 57/12 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 verstoße insofern, als er einer ständigen Berufungsausschuß für Flüchtlinge einsetze, gegen « die Artikel 10 und 11 der am 17. Februar 1994 koordinierten Verfassung, da er Artikel 144 der genannten Verfassung mißachtet ».

Aufgrund von Artikel 33 Absatz 1 des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 entstehe ein zivilrechtliches subjektives Recht, indem dem Staat untersagt werde, einen Flüchtling über die Grenzen von Gebieten auszuweisen oder zurückzuweisen, in denen sein Leben oder seine Freiheit bedroht sein würden. Die Beanstandungen bezüglich dieses Rechts würden in den ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der Gerichte gehören.

Die Tatsache, daß bei der Anwendung der vorgenannten Regel eine Bewertung der Verwaltungsbehörde notwendig sei, sei irrelevant; einerseits führe die Feststellung des Flüchtlingsstatus nicht dazu, die Eigenschaft als Flüchtling anzuerkennen, sondern nur sie festzustellen. Andererseits handele es sich bei der Bewertung der Bedrohung des Lebens oder der Freiheit des Flüchtlings nicht um eine Zweckmäßigkeitseinschätzung.

Indem der Gesetzgeber diese Bewertung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit anvertraut habe, habe er zwischen belgischen Staatsangehörigen und Flüchtlingen einen Behandlungsunterschied eingeführt, der nicht objektiv und angemessen gerechtfertigt werden könne.

Schriftsatz des Ministerrates

A.2. Die präjudizielle Frage beziehe sich auf die Gesetzgebung zur Einsetzung eines ständigen Berufungsausschusses für Flüchtlinge, der als Verwaltungsgerichtsbarkeit zu werten sei.

Über seine Zusammensetzung hinaus verfüge dieser Ausschuß über Ermittlungsbefugnisse. Zudem sei er unabhängig, und seine Beschlüsse seien für den für Ausländerfragen zuständigen Minister bindend.

Die Zuständigkeit dieses Ausschusses beziehe sich außerdem sowohl auf die Zulässigkeit (im Falle einer dringenden Beschwerde gegen einen ministeriellen Beschluß der Unzulässigkeit, über den der Generalkommissar noch nicht befunden hat) als auch auf den Inhalt der Anträge, wenn er als Instanz für Beschwerden gegen Beschlüsse zur Gewährung, Aufhebung, Bestätigung oder Nichtbestätigung der Eigenschaft als Flüchtling, die durch den Generalkommissar für Flüchtlinge und Staatenlose gefaßt worden seien, auftrete.

Schließlich umfasse das Verfahren vor dem ständigen Berufungsausschuß verschiedene verfahrensmäßige Garantien, wie zum Beispiel die Bereitstellung eines Rechtsbeistands und eines Dolmetschers für den Flüchtling, der öffentliche Charakter der Sitzungen, die Begründung des Beschlusses, der aufschiebende Charakter der Beschwerdeeinlegung, die sowohl hinsichtlich der Zweckmäßigkeit als auch der Zweckmäßigkeit des angefochtenen Beschlusses durchgeführte Kontrolle und der Beistand durch Fachpersonal.

A.3. In bezug auf den Verstoß gegen Artikel 144 der Verfassung sei die präjudizielle Frage *in der Hauptsache* für unzulässig zu erklären, da Artikel 144 nicht zu den Verfassungsbestimmungen gehöre, auf deren Grundlage der Hof kraft Artikel 142 der Verfassung seine Überprüfung durchführen könne.

A.4. *Hilfsweise* bestehe kein Verstoß gegen Artikel 144 der Verfassung, insofern die bei dem ständigen Berufungsausschuß für Flüchtlinge eingereichten Anträge weder ein subjektives, noch ein ziviles Recht betreffen. Zudem bezögen sie sich nicht auf zivilrechtliche Ansprüche im Sinne von Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

A.4.1. Die der Kommission unterbreiteten Anträge bezögen sich nicht auf ein subjektives Recht. Es bestehe keine Bestimmung internationalen Rechts, durch die einem Asylbewerber ein territoriales Asylrecht zugesprochen werde.

Die Unterzeichnerstaaten des Genfer Abkommens hätten sich lediglich verpflichtet, keinen Flüchtling, für den erwiesenermaßen eine Bedrohung für sein Leben oder seine Freiheit bestehe oder dessen Antrag nicht überprüft worden sei, zurückzuweisen; nur in diesen beiden Sachlagen werde der Grundsatz der Nichtzurückweisung angewandt, der in Artikel 33 des Genfer Abkommens verankert sei, so daß er auf den in der präjudiziellen Frage angeführten Fall nicht anwendbar sei: in diesem Fall sei der Antrag zwar überprüft worden, es sei jedoch festgestellt worden, daß Leben oder Freiheit des Antragstellers nicht gefährdet seien. Daher bezögen sich die Beschlüsse des ständigen Berufungsausschusses für Flüchtlinge sowie die begleitenden Ausweisungsbeschlüsse nicht auf subjektive Rechte.

Zudem werde durch das Genfer Abkommen den Mitgliedstaaten die Wahl der Verfahren überlassen, im Anschluß an die die Eigenschaft als Flüchtling anerkannt werde oder nicht.

A.4.2. Die vor dem ständigen Berufungsausschuß eingereichten Anträge bezögen sich auch nicht auf ein bürgerliches Recht im Sinne der Verfassung.

Die Tatsache, daß der Gesetzgeber nacheinander erst den regionalen Abgeordneten des Hohen Kommissariats der Vereinten Nationen für Flüchtlinge und dann den Generalkommissar für Flüchtlinge und den ständigen Ausschuß mit Asylfragen befaßt habe, bedeute in Anwendung eines von Rechtslehre und Rechtsprechung anerkannten Grundkriteriums, daß er der Ansicht gewesen sei, daß es sich nicht um ein Recht bürgerlicher Art, sondern um ein Recht politischer Art gehandelt habe.

A.4.3. Die vor dem ständigen Berufungsausschuß eingereichten Anträge bezögen sich außerdem nicht auf zivilrechtliche Ansprüche im Sinne von Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention, was sowohl durch die Rechtsprechung der Europäischen Kommission für Menschenrechte als auch durch jene des Staatsrates und der ordentlichen Rechtsprechungsorgane bestätigt werde.

A.4.4. Verschiedene Eigenheiten des Asylverfahrens würden den Umstand rechtfertigen, daß der Gesetzgeber dieses Verfahren einer zentralen, spezialisierten und unabhängigen Verwaltungsinstanz anvertraut habe, und nicht einer dezentralisierten und nicht-spezialisierten richterlichen Gewalt. Bei diesen Eigenheiten handele es sich unter anderen um die weitgehende Unterschiedlichkeit der Asylanträge, die aus mehr als hundertzehn Ländern hervorgingen, sowie um die Unmöglichkeit, die Wahrheit der vorgebrachten Berichte zu überprüfen, indem Untersuchungskommissionen dorthin entsandt würden. Die Kontakte mit den Botschaften, personelle Unterstützung sowie spezialisierte Dokumentation würden dem Zivilrichter fehlen.

A.5. Bei der unzulässigen Unterscheidung, die durch Artikel 57/12 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 eingeführt werden würde, handele es sich um eine Unterscheidung zwischen Belgiern und Ausländern, auf die Artikel 191 der Verfassung anwendbar sei; ohne gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung zu verstoßen, sei der Gesetzgeber berechtigt gewesen, die ihm durch diese Verfassungsbestimmung anvertraute Abweichungsbefugnis anzuwenden, was er auch getan habe.

Da außerdem der Bereich des Asylrechts an sich in Belgien nicht auf belgische Staatsangehörige anzuwenden sei, sei die jeweilige Situation der Belgier und der Ausländer nicht vergleichbar.

A.6. Bezüglich des etwaigen Behandlungsunterschieds zwischen Ausländern, die durch Artikel 57/12 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 eingeführt werde, sei zu sagen, daß aufgrund der zu A.2 angeführten verfahrensmäßigen Garantien nicht behauptet werden könne, daß jene abgewiesenen Flüchtlinge, die sich an den ständigen Berufungsausschuß wenden könnten, im Vergleich zu anderen Kategorien von Ausländern diskriminiert würden.

Erwiderungsschriftsatz des Ministerrates

A.7. In bezug auf die Unzulässigkeit der präjudiziellen Frage sei festzustellen, daß « der Hof nur dadurch, daß er Artikel 57/12 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 aufgrund von Artikel 144 der Verfassung für verfassungswidrig erklären würde, auf eine im Sinne der Artikel 10 und 11 (der Verfassung) untersagte Unterscheidung schließen könnte, was ihm jedoch nicht möglich ist ».

Da zudem vor keiner der vor dem Staatsrat aufgetretenen Behörden Verfassungswidrigkeitseinwände erhoben worden seien und die vor dem Staatsrat klagende Partei bei den vorgenannten Verwaltungsbehörden verschiedene Anträge eingereicht habe, « hat sie eine positive Handlung zur Anerkennung ihrer diesbezüglichen Zuständigkeit getätigt ».

A.8. Das Urteil des Hofes Nr. 61/94 vom 14. Juli 1994 beeinflusse in keiner Weise die Erheblichkeit der in dem Schriftsatz angeführten und zu A.4 und A.5 zusammengefaßten Argumentation.

- B -

B.1. Aus den Akten des Verfahrens vor dem Staatsrat und aus den beim Schiedshof hinterlegten Schriftsätzen geht hervor, daß es bei dem vorliegenden Problem hauptsächlich darum geht, ob das durch die Artikel 1 und 33 Absatz 1 des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Flüchtlinge und Staatenlose anerkannte Recht ein bürgerliches Recht im Sinne von Artikel 144 der Verfassung ist, so daß die diesbezüglichen Streitigkeiten ausschließlich in den Zuständigkeitsbereich der Höfe und Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit fallen, und nicht in denjenigen der anderen Rechtsprechungs- oder Verwaltungsorgane; die ungleiche Behandlung, die dadurch entstehen würde, daß dem ständigen Berufungsausschuß die Zuständigkeit übertragen wird, zwischen den Personen zu unterscheiden, die den Status eines Flüchtlings beantragen, und den Personen, deren Rechtsfrage an die Gerichte verwiesen wird, könnte unter Berücksichtigung der Artikel 10 und 11 der Verfassung als nicht gerechtfertigt betrachtet werden.

B.2. Artikel 57/12 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 in der durch das Gesetz vom 14. Juli 1987 abgeänderten Fassung, der als einziger Gesetzesartikel in der präjudiziellen Frage angeführt wird, beschränkt sich darauf, die Zusammensetzung des ständigen Berufungsausschusses sowie die Bedingungen und Modalitäten der Ernennung der Mitglieder festzulegen; dieser Artikel ist also nicht die Ursache des Problemkreises, der durch die Zuständigkeit dieses Organs hervorgerufen werden kann.

B.3. Daher stellt der Hof fest, daß auf die präjudizielle Frage nicht zu antworten ist.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Die präjudizielle Frage bedarf keiner Antwort.

Verkündet in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 7. Februar 1995, durch die vorgenannte Besetzung, in der der Richter P. Martens bei der Urteilsverkündung gemäß Artikel 110 des vorgenannten Gesetzes durch den Richter R. Henneuse vertreten wird.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) L. Potoms

(gez.) M. Melchior