

## ÜBERSETZUNG

Geschäftsverzeichnissnr. 924
Urteil Nr. 65/96 vom 13. November 1996

### URTEIL

---

*In Sachen:* Präjudizielle Frage in bezug auf Artikel 57/11 § 2 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern, gestellt vom Ständigen Widerspruchsausschuß für Flüchtlinge.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Melchior und L. De Grève, und den Richtern P. Martens, J. Delruelle, H. Coremans, A. Arts und R. Henneuse, unter Assistenz des Kanzlers L. Potoms, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden M. Melchior,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

\*

\* \*

## I. *Gegenstand der präjudiziellen Frage*

In seinem Beschluß vom 17. Januar 1996 in Sachen Z. Turkovic hat der Ständige Widerspruchsausschuß für Flüchtlinge folgende präjudizielle Frage gestellt:

« Verstößt Artikel 57/11 § 2 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, indem er einerseits vorsieht, daß der Minister, zu dessen Zuständigkeitsbereich die Einreise ins Staatsgebiet, der Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern gehören, den Ständigen Widerspruchsausschuß für Flüchtlinge anrufen kann, wenn der Generalkommissar für Flüchtlinge und Staatenlose nicht binnen der in Artikel 63/3 Absatz 1 desselben Gesetzes festgelegten Frist über einen Widerspruch im Dringlichkeitsverfahren befunden hat, aber andererseits dem Asylbewerber nicht das gleiche Recht zuerkennt? »

## II. *Sachverhalt und vorhergehendes Verfahren*

Z. Turkovic hat Widerspruch eingelegt bei dem Ständigen Widerspruchsausschuß für Flüchtlinge auf der Grundlage von Artikel 57/11 § 2 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern. Sie fordert den Ausschuß auf, an Stelle des Generalkommissars für Flüchtlinge und Staatenlose, bei dem sie selbst einen Widerspruch im Dringlichkeitsverfahren eingelegt hatte gegen einen Beschluß zur Aufenthaltsverweigerung mit der Aufforderung, das Staatsgebiet zu verlassen, der am 13. April 1994 vom Bevollmächtigten des Innenministers gefaßt wurde, über ihren Widerspruch im Dringlichkeitsverfahren zu urteilen. Dieser Widerspruch wird begründet mit der Tatsache, daß der Generalkommissar noch immer nicht über ihren Widerspruch im Dringlichkeitsverfahren entschieden habe, während Artikel 63/3 Absatz 1 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 ihm eine Frist von dreißig Werktagen lasse, um entweder den Beschluß zur Aufenthaltsverweigerung zu bestätigen oder die Notwendigkeit einer weiteren Prüfung zu beschließen.

Die Klägerin führt an, daß Artikel 57/11 § 2 eine durch die Artikel 10 und 11 der Verfassung verbotene Diskriminierung einführe, insofern nur der Minister das Recht habe, den Ausschuß anzurufen, wenn der Generalkommissar versage.

« Sie führt in diesem Zusammenhang an, daß sie in gleichem, wenn nicht höherem Maße als der Minister daran interessiert sei, daß innerhalb einer angemessenen Frist ein Beschluß gefaßt werde, weil sie hinsichtlich ihrer Zukunft durch die durch das Verhalten des Generalkommissars verursachte Rechtsunsicherheit in eine materiell prekäre und unsichere Lage gebracht werde, wodurch ihr Schaden entstehen könne. »

Sie bittet deshalb den Ausschuß, dem Hof eine präjudizielle Frage vorzulegen.

### III. *Verfahren vor dem Hof*

Die Ausfertigung der Verweisungsentscheidung ist am 24. Januar 1996 in der Kanzlei eingegangen.

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

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

Die Verweisungsentscheidung wurde gemäß Artikel 77 des organisierenden Gesetzes mit am 6. Februar 1996 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Die durch Artikel 74 des organisierenden Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte im *Belgischen Staatsblatt* vom 7. Februar 1996.

Der Ministerrat, rue de la Loi 16, 1000 Brüssel, hat mit am 7. März 1996 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Schriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 27. Juni 1996 hat der Hof die für die Urteilsfällung vorgesehene Frist bis zum 24. Januar 1997 verlängert.

Durch Anordnung vom 10. Juli 1996 hat der Hof die Rechtsache für verhandlungsreif erklärt und den Sitzungstermin auf den 15. Oktober 1996 anberaumt.

Diese Anordnung wurde dem Ministerrat und dessen Rechtsanwalt mit am 11. Juli 1996 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 15. Oktober 1996

- erschienen

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

- haben die referierenden Richter J. Delruelle und A. Arts Bericht erstattet,

- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,

- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

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

### IV. *In rechtlicher Beziehung*

- A -

#### *Schriftsatz des Ministerrats*

A.1. Die präjudizielle Frage sei nur insoweit zulässig, als der Ständige Widerspruchsausschuß für Flüchtlinge ein Rechtsprechungsorgan sei im Sinne von Artikel 26 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof. Es obliege dem Hof zu definieren, was ein Rechtsprechungsorgan im Sinne dieser Bestimmung sei.

Den Vorarbeiten zum Gesetz vom 28. Juni 1983 zufolge habe dieser Begriff sowohl die ordentlichen Gerichte

als auch die Verwaltungsgerichte im Auge. Von einem Rechtsprechungsorgan sei die Rede, wenn die Behörde, bei der ein Rechtsmittel eingelegt worden sei, dazu veranlaßt werde, über ein Recht zu befinden; das sei eine Anwendung des funktionellen Kriteriums.

Wenn man die Tragweite der Artikel 57/12 bis 57/23 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 analysiere, dann müsse beschlossen werden, daß der Ständige Widerspruchsausschuß als rechtsprechendes Organ anzusehen sei; gegen seine Beschlüsse könne übrigens eine verwaltungsrechtliche Klage vor dem Staatsrat erhoben werden.

Die präjudizielle Frage sei somit zulässig.

A.2. Aus den Vorarbeiten zum Gesetz gehe hervor, daß der Gesetzgeber mit der dem Hof zur Prüfung vorgelegten Bestimmung einerseits die Dauer der Untersuchung einer Akte, die schließlich deshalb auf Weigerungsbeschlüsse hinauslaufe, weil der Antrag auf Anerkennung offensichtlich nicht begründet sei, habe einschränken wollen, und es andererseits dem Asylbewerber habe ermöglichen wollen, kurzfristig vor der Rechtsmittelinstanz, dem Ständigen Ausschuß, zu erscheinen. Der Gesetzgeber habe jedoch keine automatische Entziehung beabsichtigt, aber wohl, daß der Minister Fall für Fall entscheide, ob es opportun sei, das Widerspruchsverfahren durchzuführen.

A.3. Der Gesetzgeber habe in dieser Sache die Artikel 10, 11 und 191 der Verfassung nicht verletzt; der bestehende Unterschied in der Behandlung zwischen dem Minister und dem Asylbewerber könne nämlich hinsichtlich des vom Gesetzgeber angestrebten Ziels gerechtfertigt werden. Er habe ein Gleichgewicht schaffen wollen zwischen der normalen Verfahrensweise und der Wahrung der dem Generalkommissar verliehenen Befugnis. Es sei somit nicht seine Absicht gewesen, daß die Sache Letztgenanntem entzogen werde, außer es seien wahrnehmbare und nachweisbare Elemente vorhanden, die nur der Minister beurteilen könne.

« Wenn dem Asylbewerber zugestanden wird, dieses Recht auszuüben, dann könnte das zur Folge haben, daß diese Sache automatisch beim Ausschuß anhängig gemacht wird, wodurch dieser dann buchstäblich überlastet wird; das könnte gleichzeitig dazu führen, daß dem Generalkommissariat Sachen entzogen werden in Fällen, in denen dies in Ermangelung wahrnehmbarer und nachweisbarer Elemente, für die der Minister sich in der besten Position befindet, um vernünftig und ernsthaft zu urteilen, nicht gerechtfertigt ist. »

Ebensowenig sei der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verletzt, weil der Widerspruch im Dringlichkeitsverfahren vor dem Generalkommissar die Wirkung der Maßnahme der Entfernung aus dem Staatsgebiet aussetze, und dasselbe gelte für die Anrufung des Ständigen Widerspruchsausschusses.

« Das Gesetz wollte dem Asylbewerber nicht den Vorteil der Wirkung der Aussetzung des beanstandeten Beschlusses nehmen, wenn die Akte vor den Ständigen Ausschuß gebracht wird. Der Asylbewerber befindet sich somit durch die Anrufung in keiner schlechteren Lage als jener vor dem Generalkommissar für Flüchtlinge und Staatenlose. »

- B -

*In Hinsicht auf die Zuständigkeit des Hofes*

B.1. Artikel 142 Absatz 3 der Verfassung bestimmt, daß «der Schiedshof [...] zwecks Vorabentscheidung, von jedem Rechtsprechungsorgan [angerufen werden kann]. » Die Artikel 26 bis 30 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof beziehen sich auf die von den Rechtsprechungsorganen dem Hof vorgelegten präjudiziellen Fragen.

B.2. Der Hof ist folglich nur befugt, eine Antwort auf die präjudizielle Frage zu geben, insofern der Ständige Widerspruchsausschuß für Flüchtlinge ein Rechtsprechungsorgan ist.

Die jurisdiktionelle Art des Ausschusses kann aus seiner Zusammensetzung abgeleitet werden und aus der Art, in der seine Mitglieder benannt werden (Artikel 57/12 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern), wobei ihre Unabhängigkeit gegenüber der Verwaltung garantiert wird (Artikel 57/13), aus den ihm zugewiesenen Ermittlungs- (Artikel 57/15) und Untersuchungsbefugnissen (Artikel 57/21), aus der dort organisierten kontradiktorischen Verhandlung (Artikel 57/18, 57/19 und 57/20), aus der besonderen Begründungspflicht (Artikel 57/22) und aus der verwaltungsrechtlichen Klage, die gegen seine Beschlüsse erhoben werden kann (Artikel 57/23). Die Vorarbeiten zum erwähnten Gesetz bestätigen übrigens wiederholt die jurisdiktionelle Art des Ausschusses (*Parl. Dok.*, Senat, 1992-1993, Nr. 555-1, SS. 11, 46 und 47; *Parl. Dok.*, Kammer, 1992-1993, Nr. 903/5, S. 56).

B.3. Der Hof ist somit zuständig, die gestellte präjudizielle Frage zu beantworten.

*In Hinsicht auf die beanstandete Bestimmung*

B.4. Artikel 57/11 § 2 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern bestimmt folgendes:

« Wenn der Generalkommissar binnen der in Artikel 63/3 Absatz 1 festgelegten Frist nach Einlegen des Widerspruchs im Dringlichkeitsverfahren keinen Beschluß gefaßt hat, kann der Minister, zu dessen Zuständigkeitsbereich die Einreise ins Staatsgebiet, der Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern gehören, den Ständigen Widerspruchsausschuß für Flüchtlinge mit der Rechtssache befassen; dieser bestätigt den in Artikel 52 vorgesehenen angefochtenen Beschluß oder beschließt, daß eine weitere Prüfung erforderlich ist und daß es dem Betreffenden vorübergehend erlaubt ist, in Erwartung eines Beschlusses im Sinne von Artikel 57/6 Absatz 1 Nr. 1 als Flüchtling ins Königreich einzureisen, sich dort aufzuhalten oder niederzulassen.

Beschließt der Ständige Widerspruchsausschuß, daß eine weitere Prüfung erforderlich ist, schickt er die Akte an den Generalkommissar zurück.

Wird der angefochtene Beschluß bestätigt, gibt der Ständige Widerspruchsausschuß ebenfalls eine formelle Stellungnahme ab über die eventuelle Rückführung des Betreffenden zur Grenze des Landes, aus dem er geflüchtet ist und in dem seiner Erklärung zufolge sein Leben, seine körperliche Unversehrtheit oder seine Freiheit gefährdet sein soll. »

B.5. Der Hof wird gefragt, ob diese Bestimmung vereinbar sei mit den Regeln der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, da sie den zuständigen Minister ermächtigt, die Sache in Ermangelung eines Beschlusses des Generalkommissars für Flüchtlinge und Staatenlose beim Ständigen Widerspruchsausschuß für Flüchtlinge anhängig zu machen, während sie dieses Recht dem Asylbewerber nicht zugesteht.

B.6. Die Verfassungsvorschriften der Gleichheit und des Diskriminierungsverbotes schließen nicht aus, daß ein Behandlungsunterschied zwischen Kategorien von Personen eingeführt wird, soweit dieser Unterschied auf einem objektiven Kriterium beruht und in angemessener Weise gerechtfertigt ist.

Das Vorliegen einer solchen Rechtfertigung ist im Hinblick auf Zweck und Folgen der beanstandeten Maßnahme sowie auf die Art der einschlägigen Grundsätze zu beurteilen; es wird gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen, wenn feststeht, daß die eingesetzten Mittel in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen.

B.7. Aus den Vorarbeiten geht hervor, daß die beanstandete Bestimmung darauf abzielt, das Anerkennungsverfahren für Flüchtlinge zu beschleunigen. Das war übrigens eines der Hauptziele des Gesetzgebers, als er mittels Gesetzes vom 6. Mai 1993 das erwähnte Gesetz vom 15. Dezember 1980 geändert hat. Der Gesetzgeber hat für den Fall, daß der Generalkommissar die Frist von dreißig Werktagen nicht einhält, die ihm eingeräumt wurde, um über den von einem Asylbewerber eingereichten Widerspruch im Dringlichkeitsverfahren gegen einen Beschluß zu befinden, mit dem unter Anwendung von Artikel 52 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 die Einreise, der Aufenthalt oder die Niederlassung verweigert wird, ein Korrektiv vorsehen wollen (*Parl. Dok.*, Senat, 1992-1993, Nr. 555-2, S. 112). Er wollte nur dem Minister die Möglichkeit geben, den Ständigen Ausschuß anzurufen. Der Gesetzgeber hat jedoch für den Fall, daß es keinen Beschluß gibt, den Zugang zum Ständigen Widerspruchsausschuß nicht erleichtern wollen, um diesen Ausschuß nicht mit der Aufsicht über den Generalkommissar zu beauftragen und um diesen Ausschuß nicht zu überlasten (*Parl. Dok.*, Kammer, 1992-1993, Nr. 903/5, SS. 53 bis 58).

B.8. Es ist zwar nicht unangemessen, in einer Angelegenheit, in der bei der Behörde viele anscheinend unbegründete Anträge eingereicht werden, Maßnahmen zu ergreifen, die zur Verfahrensbeschleunigung beitragen können.

Es scheint aber nicht auf angemessene Weise gerechtfertigt zu sein, daß es nur dem Minister möglich ist, beim Ständigen Ausschuß Widerspruch gegen das Fehlen eines Beschlusses des Generalkommissars innerhalb der gesetzlich vorgeschriebenen Frist einzulegen. Die Flüchtlinge sind nämlich am unmittelbarsten von den gefaßten und noch zu fassenden Beschlüssen betroffen, wie auch von den Nachteilen, die sich aus einem lange andauernden Verfahren ergeben. Wenn auch der Gesetzgeber zu Recht das Interesse des Ministers an der Beschleunigung des Verfahrens berücksichtigt, kann es doch nicht gerechtfertigt werden, daß er das Interesse des Asylbewerbers nicht berücksichtigt, der in gleichem Maße daran interessiert ist, daß ohne Verzögerung über seinen Antrag befunden wird.

B.9. Die gestellte Frage muß demzufolge positiv beantwortet werden.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Artikel 57/11 § 2 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern verstößt dadurch gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, daß er einerseits vorsieht, daß der Minister, zu dessen Zuständigkeitsbereich die Einreise ins Staatsgebiet, der Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern gehören, den Ständigen Widerspruchsausschuß für Flüchtlinge befassen kann, wenn der Generalkommissar für Flüchtlinge und Staatenlose über einen Widerspruch im Dringlichkeitsverfahren binnen der in Artikel 63/3 Absatz 1 des genannten Gesetzes festgelegten Frist keinen Beschluß gefaßt hat, aber andererseits dem Asylbewerber das gleiche Recht nicht zuerkennt.

Verkündet in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 13. November 1996.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) L. Potoms

(gez.) M. Melchior