

ÜBERSETZUNG

Geschäftsverzeichnissnr. 1187
Urteil Nr. 55/98 vom 20. Mai 1998

URTEIL

In Sachen: Präjudizielle Frage in bezug auf Artikel 19 Absatz 3 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat, gestellt vom Staatsrat.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Melchior und L. De Grève, und den Richtern P. Martens, G. De Baets, E. Cerexhe, 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 Urteil Nr. 69.285 vom 30. Oktober 1997 in Sachen der VoE Syndicat national des militaires gegen die Kommission zur Prüfung der Repräsentativität der Gewerkschaftsorganisationen der Militärpersonen und den Belgischen Staat, dessen Ausfertigung am 7. November 1997 in der Kanzlei des Hofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende präjudizielle Frage gestellt:

« Mißachtet Artikel 19 Absatz 3 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat die Artikel 10 und 11 der Verfassung? »

II. Sachverhalt und vorhergehendes Verfahren

Am 18. August 1997 hat die VoE Syndicat national des militaires vor dem Staatsrat die Aussetzung der Durchführung der Entscheidungen der Kommission zur Prüfung der Repräsentativität der Gewerkschaftsorganisationen der Militärpersonen beantragt. Am gleichen Tag hat dieselbe Vereinigung eine Nichtigkeitsklage gegen dieselben Entscheidungen eingereicht.

Mittels seines o.a. Urteils vom 30. Oktober 1997 hat der stellvertretende Vorsitzende der achten Kammer der einstweiligen Entscheidungen des Staatsrats den Aussetzungsantrag abgelehnt.

Er hat jedoch festgestellt, daß die klagende Partei, um die Beilegung der Aussetzungsangelegenheit nicht zu verschleppen, in der Verhandlung durch einen im Verzeichnis der Anwaltskammer eingetragenen Rechtsanwalt vertreten wurde und gleichzeitig beanstandete, daß er sich vor dem Staatsrat nicht von einem Rechtsanwaltsanwärter vertreten lassen konnte. Die klagende Partei verlangte, daß dem Schiedshof eine präjudizielle Frage vorgelegt wird.

Da der Vorsitzende der achten Kammer geurteilt hat, daß die Antwort auf diese Frage von ausschlaggebender Bedeutung sein wird für den Ablauf des Nichtigkeitsverfahrens vor dem Staatsrat und besonders für die Frage, ob ein Rechtsanwaltsanwärter die klagende Partei vor dem Staatsrat vertreten darf, hat er die o.a. Frage gestellt.

III. Verfahren vor dem Hof

Durch Anordnung vom 7. November 1997 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 3. Dezember 1997 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Die durch Artikel 74 des organisierenden Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte im *Belgischen Staatsblatt* vom 17. Dezember 1997.

Schriftsätze wurden eingereicht von

- der VoE Syndicat national des militaires, mit Sitz in 1030 Brüssel, avenue Milcamps 77, mit am 11. Dezember 1997 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief,

- dem Ministerrat, rue de la Loi 16, 1000 Brüssel, mit am 19. Januar 1998 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief.

Diese Schriftsätze wurden gemäß Artikel 89 des organisierenden Gesetzes mit am 23. Januar 1998 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Die VoE Syndicat national des militaires hat mit am 26. Januar 1998 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 25. März 1998 hat der Hof die Rechtssache für verhandlungsfähig erklärt und den Sitzungstermin auf den 22. April 1998 anberaumt.

Diese Anordnung wurde den Parteien und deren Rechtsanwälten mit am 26. März 1998 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Durch Anordnung vom 29. April 1998 hat der Hof die für die Urteilsfällung vorgesehene Frist bis zum 7. November 1998 verlängert.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 22. April 1998

- erschienen

. RA M. Forges und RA P. Vande Castele, in Brüssel zugelassen, für die VoE Syndicat national des militaires,

. RA M. Mahieu, in Brüssel zugelassen, für den Ministerrat,

- haben die referierenden Richter P. Martens und G. De Baets 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 Sprachgebrauch vor dem Hof beziehen, geführt.

IV. *In rechtlicher Beziehung*

- A -

Schriftsatz der klagenden Partei vor dem Staatsrat

A.1. Die Voraussetzungen eines ehrlichen Verfahrens, und vor allem die Beachtung des Grundsatzes der Gleichheit der Mittel, der die öffentliche Ordnung betreffe, würden implizieren, daß jede Partei ihre Angelegenheit unter Bedingungen vortragen könne, die sie nicht dem Gegner gegenüber in eine nachteilige Situation bringen würden.

A.2. Grundsätzlich seien nur die Rechtsanwälte berechtigt, vor allen Rechtsprechungsorganen zu plädieren (Artikel 440 des Gerichtsgesetzbuches).

Der Zugang zum Rechtsanwaltsberuf setze den Erhalt des Diploms eines Lizienten der Rechte und das Ablegen des Rechtsanwaltseids voraus.

Die Vorlesungen im Jurastudium seien so organisiert, daß man nicht behaupten könne, daß die Rechtsanwaltsanwärter keine akademische Ausbildung im Verwaltungs- und öffentlichen Recht nachweisen würden.

A.3. Artikel 6 Absatz 3 (c) der Europäischen Menschenrechtskonvention verankere das Recht, «sich selbst zu verteidigen oder den Beistand eines Verteidigers seiner Wahl zu erhalten».

Der allgemeine Grundsatz der freien Wahl des Rechtsanwalts beziehe sich sowohl auf den Beistand als auf die Vertretung, und dieser Grundsatz betreffe die öffentliche Ordnung.

A.4. Die beim Staatsrat anhängig gemachten Rechtsstreitigkeiten seien nicht so spezifisch, daß angenommen werden könnte, daß die Parteien, die übrigens sich selbst vertreten könnten, keinen Rechtsanwalt wählen könnten, der noch nicht zugelassen sei, wohingegen dieser Rechtsanwalt wohl vor jedem anderen Rechtsprechungsorgan erscheinen könne.

A.5. Die Diskriminierung sei um so deutlicher, da die Gegenparteien von frei durch den zuständigen Minister gewählten Beamten vertreten werden könnten, ohne daß irgendeine andere Bedingung bezüglich des Besitzes des Diploms eines Lizienten der Rechte oder bezüglich des Mindestdienstalters als Beamter gestellt würden.

A.6. Das Sondergesetz vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof schließe die Rechtsanwaltsanwärter nicht aus und schränke somit die Wahl der klagenden Parteien nicht ein. Wenn der Staatsrat dem Schiedshof eine Frage über den Ausschluß der Rechtsanwaltsanwärter vorlege, was in der vorliegenden Rechtsache der Fall sei, könne der durch die klagende Partei bezeichnete Rechtsanwaltsanwärter übrigens wohl vor dem Hof plädieren.

A.7. Die Rechtsanwaltsanwärter dürften in Straßburg plädieren.

A.8. Artikel 19 Absatz 3 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat, der unterschiedslos alle in Belgien in der Liste der Rechtsanwaltsanwärter eingetragenen Rechtsanwälte ausschließe, verstoße gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

Schriftsatz des Ministerrats

A.9. Es gebe einen objektiven Unterschied zwischen dem Rechtsanwaltsanwärter und dem zugelassenen Rechtsanwalt: Erstgenannter habe bei Beginn seiner Probezeit keinerlei Berufserfahrung; er müsse eine Anzahl Probezeitverpflichtungen erfüllen, die ihm die für die Berufsausübung notwendige Erfahrung und praktische Kenntnis vermitteln sollten. Es sei somit nicht *a priori* diskriminierend, objektiv unterschiedliche Kategorien unterschiedlich zu behandeln.

A.10. Der beanstandete Unterschied sei durch den Gesetzgeber erst 1952, dann 1982 angenommen worden. Man könne sich vorstellen, daß der Gesetzgeber einerseits das persönliche Erscheinen der Parteien ohne Rechtsanwalt vor dem Staatsrat zugestanden habe und andererseits beabsichtigt habe, daß, wenn die Parteien durch einen Rechtsanwalt vertreten seien, diese Vertretung mit einer Mindestgarantie für Qualität verbunden sei. Die einzige Bedingung, das Vollenden der dreijährigen Probezeit, habe deutlich nicht als unverhältnismäßig zum so angestrebten Ziel angesehen werden können.

A.11. Seitdem könne der angemessene Charakter des beanstandeten Unterschieds wieder neu beurteilt werden aufgrund verschiedener Faktoren, vor allem aufgrund der rezenten Entwicklung auf gesetzgebendem Gebiet, die dazu geführt habe, daß alle Rechtsanwälte, auch die Rechtsanwaltsanwärter, vor dem Schiedshof und - in Strafsachen - vor dem Kassationshof plädieren dürften.

A.12. Die Rechtfertigung für einen solchen Behandlungsunterschied könne neu beurteilt werden.

Für den Unterschied scheine es heute nicht mehr die Rechtfertigung zu geben, die ihm noch habe zugrunde liegen können, als er zuletzt durch den Gesetzgeber bestätigt worden sei.

A.13. Der Ministerrat erkläre denn auch, sich nach dem Ermessen des Hofes zu richten.

Erwiderungsschriftsatz der Klägerin vor dem Staatsrat

A.14. Der Gegenstand der Frage gehe über die durch den Ministerrat festgelegten Grenzen hinaus; es gebe Veranlassung, die Legitimität des Ausschlusses der Rechtsanwaltsanwärter, um einer Partei beizustehen oder sie zu vertreten, zu beurteilen.

A.15. Der Ministerrat erwähne die Sorge des Gesetzgebers von 1939, « die Anwesenheit von Mitgliedern der Rechtsanwaltschaft den Auditoren und Regierungskommissaren gegenüber vorzusehen ». Den Auditoren gegenüber gebe es keine Regierungskommissare, sondern nur Beamte, die den Staat vertreten würden. Diese Beamten müßten keine besonderen Bedingungen erfüllen. Das Argument, daß man die klagenden Parteien daran habe hindern wollen, einen Rechtsanwaltsanwärter in Anspruch zu nehmen, sei nicht relevant, da ein Rechtsanwaltsanwärter nicht weniger qualifiziert sei als ein Staatsbeamter.

A.16. Die Behauptung sei somit erlaubt, daß dem beanstandeten Unterschied nie eine akzeptable Rechtfertigung habe zugrunde liegen können. Mit der Schlußfolgerung des Ministerrats, der zufolge die durch den Gesetzgeber 1952 und 1982 auferlegte Bedingung damals akzeptabel gewesen sei, könne man nicht einverstanden sein.

- B -

B.1. Artikel 19 Absatz 3 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat bestimmt:

«Die Parteien dürfen sich vertreten oder beistehen lassen durch im Verzeichnis der Anwaltskammer eingetragene Rechtsanwälte und, den Bestimmungen des Gerichtsgesetzbuches zufolge, durch Personen, die in einem der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften niedergelassen sind und da seit mindestens drei Jahren den Beruf eines Rechtsanwalts ausüben. [...] »

Der Interpretation des Staatsrats zufolge führt diese Bestimmung eine Zulässigkeitsbedingung ein. Deren Mißachtung führt von Amts wegen zur Unzulässigkeit der von einem Rechtsanwaltsanwärter unterzeichneten Klageschrift, und es ist diesem nicht gestattet, bei der Verhandlung zu plädieren.

B.2. Das Gesetz vom 23. Dezember 1946 zur Gründung eines Staatsrats bot den Parteien nur die Möglichkeit, sich vertreten zu lassen durch Rechtsanwälte belgischer Nationalität, die seit zehn Jahren im Verzeichnis der Anwaltskammer eingetragen waren. Ziel dieser Bedingung war es, «in Verwaltungsstreitverfahren Rechtsanwälte zur Verfügung zu haben, die sich darauf spezialisieren und dem Auditorat und dem Staatsrat beim Aufbau der Verwaltungsrechtsprechung zur Seite stehen werden ». Diese Bedingung sollte die Möglichkeit eröffnen, «eine Auslese » vorzunehmen, um das neue Rechtsprechungsorgan « nicht zu überlasten mit Forderungen, die rechtlich nicht begründet sind oder deren Gegenstand nicht unter die Zuständigkeit des Rats fällt ». Der Vorschlag, eine besondere Rechtsanwaltschaft zu schaffen, die über das Plädoyermonopol verfügen würde, wurde verworfen (*Parl. Dok.*, Senat, Sondersitzungsperiode 1939, Nr. 80, S. 62).

B.3. Das Gesetz vom 11. Juni 1952, das das Gesetz vom 23. Dezember 1946 abgeändert hat, hat diese Bestimmung aufgehoben, weil es nach Ansicht des Gesetzgebers keinen Grund mehr für sie gab, da die Rechtsprechung des Staatsrats die für die Einreichung der Klagen notwendigen Bedingungen festgelegt hat und es nicht gerechtfertigt war, eine Einschränkung aufrechtzuerhalten, die weder von den Appellationshöfen noch selbst vom Kassationshof angewandt wird (*Parl. Dok.*, Senat, 1950-1951, Nr. 387, S. 2; Senat, 1951-1952, Nr. 181, S. 2).

Der Innenminister reichte einen Änderungsantrag ein, der angenommen wurde und der das

Recht auf Vertretung und Beistand vor dem Staatsrat ausdehnte auf « alle Rechtsanwälte vom Zeitpunkt ihrer Eintragung im Verzeichnis der Anwaltskammer an (also nach drei Jahren Probezeit) » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1951-1952, Nr. 414, S. 2).

B.4. Das Gesetz vom 6. Mai 1982 zur Änderung der Gesetze über den Staatsrat hatte im wesentlichen das Ziel, die Stellenpläne zu ändern und das europäische Gemeinschaftsrecht bezüglich des freien Dienstleistungsverkehrs zu berücksichtigen. Es hat den europäischen Rechtsanwälten die Bedingung auferlegt, ein Dienstalter von drei Jahren nachzuweisen, was der Mindestdauer der Probezeit für belgische Rechtsanwälte entspricht, ohne das Grundsätzliche dieser Bedingung wieder in Frage zu stellen.

B.5. Zwar erlegt das Gerichtsgesetzbuch den Rechtsanwaltsanwärtinnen bestimmte Verpflichtungen auf, aber es nimmt für sie keinen bezüglich der Berufsausübung nachteiligen Unterschied vor, « unbeschadet der Sonderbestimmungen über den Kassationshof und den Staatsrat » (Artikel 439 des Gerichtsgesetzbuches).

Artikel 478 des Gerichtsgesetzbuches, dem zufolge vor dem Kassationshof in Zivilangelegenheiten nur die Rechtsanwälte auftreten und Anträge stellen können, die dazu ernannt sind und den Titel eines Rechtsanwalts beim Kassationshof führen, führt eine Ausnahme ein, die alle anderen Rechtsanwälte ausschließt. Nur Artikel 19 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat sieht eine Ausnahme vor, die nur die Rechtsanwaltsanwärter ausschließt.

B.6. Die in der einzigen Angelegenheit der dem Staatsrat anvertrauten Streitfälle vorgesehene Ausnahme ist nicht gerechtfertigt. Das Jurastudium an einer Universität vermittelt eine adäquate Ausbildung im Verwaltungsrecht. Es gibt keinen Anlaß zu der Behauptung, daß die Rechtsanwaltsanwärter « rechtlich unbegründete Forderungen » vertreten würden, so wie der Gesetzgeber 1946 befürchtet hatte. Schließlich steht die Bedingung, ein Dienstalter von drei Jahren nachzuweisen, in keinem Verhältnis zu dem Wunsch, der auch 1946 zum Ausdruck gebracht wurde, daß sich nämlich mit den Verwaltungsstreitverfahren spezialisierte Rechtsanwälte befassen müßten.

B.7. Hieraus ergibt sich, daß die beanstandete Bestimmung einen ungerechtfertigten Behandlungsunterschied zwischen zwei Kategorien von Rechtsanwälten vornimmt und ohne annehmbare Gründe das Recht der Rechtsuchenden, ihren Rechtsbeistand frei zu wählen,

einschränkt.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Artikel 19 Absatz 3 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat verletzt die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

Verkündet in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 20. Mai 1998.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) L. Potoms

(gez.) M. Melchior