

§ 128

Verwaltungsgerichtsbarkeit in Belgien

Christian Behrendt

Übersicht

| | Rn | | Rn |
|---|-------|--|--------|
| I Einleitung | 1- 2 | d) Zuständigkeitskonflikte zwischen den Gerichtsbarkeiten | 66- 68 |
| II Entstehungsgeschichte und Entwicklung | 3-44 | e) Funktionale Aquivalente der Verwaltungsgerichtsbarkeit | 69- 71 |
| 1 Ältere Institutionen, geschichtlicher Zusammenhang ihrer Errichtung, ausländische und europäische Einflüsse | 3-32 | aa) Von der ordentlichen Gerichtsbarkeit übernommene verwaltungsgerichtliche Aufgaben | 69- 70 |
| 2 Wichtigste Entwicklungen und Krisen bzw Konflikte | 33-44 | bb) Von der Verfassungsgerichtsbarkeit übernommene verwaltungsgerichtliche Aufgaben | 71 |
| III Funktion und Aufgabe der Verwaltungsgerichtsbarkeit | 45-81 | 4 Verwaltungsgerichtsbarkeit und neue Formen der Streitbeilegung | 72- 77 |
| 1 Objektiver oder subjektiver Rechtsschutz bzw Schutz individueller Rechte oder des öffentlichen Interesses? | 45-50 | 5 Selbstverständnis der Verwaltungsgerichtsbarkeit und Deutungsangebote der Rechtslehre | 78 |
| 2 Verwaltungsgerichtsbarkeit und Gewaltenteilung, Verhältnis zu politischen Staatsorganen und zur Verwaltung | 51-53 | 6 Gegenseitige Beeinflussung der Verwaltungsgerichtsbarkeit und der Rechtswissenschaft | 79 |
| 3 Stellung der Verwaltungsgerichtsbarkeit | 54-71 | 7 Die Rolle der Verwaltungsgerichtsbarkeit bei der Fortentwicklung des Verwaltungsrechts | 80- 81 |
| a) In Bezug auf die ordentliche Gerichtsbarkeit | 54-59 | IV Die rechtlichen Grundlagen der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kontext | 82-167 |
| b) In Bezug auf die Verfassungsgerichtsbarkeit (insbesondere bezüglich Normenkontrolle und Wahlanfechtungen) | 60-63 | 1 Verfassungsrechtliche Grundlagen | 82 |
| c) Verfassungsdimension der Verwaltungsgerichtsbarkeit und Bedeutung der Grundrechte in der Verwaltungsrechtsprechung | 64-65 | 2 Institutionen und Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit | 83- 95 |
| | | | 45 |

§ 128 *Verwaltungsgerichtsbarkeit in Europa Institutionen und Verfahren*

| | Rn | | Rn |
|---|---------|---|---------|
| a) Aufbau der Spruchkörper | 83– 89 | cc) Der Aussetzungsantrag | 122–125 |
| aa) Die Verwaltungsgerichte | 83– 84 | dd) Das Revisionsverfahren | 126–127 |
| bb) Der Staatsrat | 85– 87 | ee) Verfahren mit unbeschränkter Nachprüfungsmöglichkeit | 128 |
| cc) Stellung der Richter | 88– 89 | c) Verfahrensgrundsätze | 129–144 |
| b) Verfahren | 90– 93 | aa) Unparteilichkeit und Unvoreingenommenheit | 129–130 |
| aa) Rechtsbehelfe | 90 | bb) Entscheidung innerhalb angemessener Frist | 131–134 |
| bb) Zuständigkeit | 91– 93 | cc) Beweislast und Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit des Gerichts mit dem Kläger | 135–136 |
| c) Sondergerichtsbarkeiten | 94– 95 | dd) Recht auf Unterrichtung, Zugang zu den Dokumenten der Verwaltung | 137–138 |
| 3 Verfahrensarten | 96–145 | ee) Die Rolle Dritter im Verfahren | 139 |
| a) Zugang zur Gerichtsbarkeit | 96–112 | ff) Öffentlichkeit des Verfahrens und der Urteilsverkündung | 140–141 |
| aa) Unüberprüfbare Bereiche (Theorie des Regierungsakts/der politischen Maßnahmen) | 96– 97 | gg) Gerichtsgebühren | 142–143 |
| bb) Rechtsschutzmöglichkeiten innerhalb der Verwaltung (interne Überprüfung) | 98–106 | hh) Begründungspflicht | 144 |
| cc) Kompetenzzuweisungen an die Verwaltungsgerichtsbarkeit (Allgemeine Kompetenzvorschrift oder abschließende Aufzählung) | 107 | d) Einstweiliger Rechtsschutz | 145 |
| dd) Zulässigkeitsvoraussetzungen, insbesondere Klagebefugnis | 108–111 | 4 Kontrolldichte und Urteil | 146–167 |
| ee) Allgemeine Verfahrensgrundsätze | 112 | a) Kontrolldichte | 146–152 |
| b) Die wichtigsten Verfahrensarten | 113–128 | aa) Überprüfung der Tatsachen | 146–147 |
| aa) Das Entschädigungsgesuch | 113–115 | bb) Überprüfung der Zweckmäßigkeit der angegriffenen Maßnahme | 148 |
| bb) Die Nichtigkeitsklage | 116–121 | | |

n und Verfahren

| | Rn |
|------------------|---------|
| Der Aus- | |
| setzungsantrag | 122-125 |
| Das Revisions- | |
| verfahren | 126-127 |
| Verfahren mit | |
| unbeschränkter | |
| Nachprüfungs- | |
| möglichkeit | 128 |
| fahrensgrund- | |
| e | 129-144 |
| Unparteilch- | |
| keit und | |
| Unvoreinge- | |
| nommenheit | 129-130 |
| Entscheidung | |
| innerhalb ange- | |
| messener Frist | 131-134 |
| Beweislast und | |
| Grundsatz der | |
| loyalen | |
| Zusammen- | |
| arbeit des | |
| Gerichts mit | |
| dem Kläger | 135-136 |
| Recht auf | |
| Unterrichtung, | |
| Zugang zu den | |
| Dokumenten | |
| der Verwaltung | 137-138 |
| Die Rolle Drit- | |
| ter im Verfahren | 139 |
| Öffentlichkeit | |
| des Verfahrens | |
| und der Ur- | |
| teilsverkun- | |
| dung | 140-141 |
| Gerichtsgebuh- | |
| ren | 142-143 |
| Begründungs- | |
| pflcht | 144 |
| weiltger Rechts- | |
| z | 145 |
| ichte und Urteil | 146-167 |
| offdichte | 146-152 |
| Überprüfung | |
| der Tatsachen | 146-147 |
| Überprüfung | |
| der Zweckma- | |
| ßigkeit der | |
| angegriffenen | |
| Maßnahme | 148 |

Christian Behrendt *Verwaltungsgerichtsbarkeit in Belgien* § 128

| | Rn | | Rn |
|---------------------|---------|-------------------------------|---------|
| cc) Prüfungs- | | V Die Verwaltungsgerichtsbar- | |
| kriterien | 149-152 | keit im europäischen Rechts- | |
| b) Das Urteil | 153-156 | raum | 168-182 |
| aa) Entscheidungs- | | 1 Allgemeine Anmerkungen | 168-169 |
| arten | 153-154 | 2 Äquivalenz- und Effektiv- | |
| bb) Möglichkeiten | | vitätsprinzip, Verhältnis | |
| der Beurteilung | | der Verfassung zum Uni- | |
| der vom Kläger | | onsrecht | 170-172 |
| vorgebrachten | | 3 Einstweiliger Rechts- | |
| Klagegründe | 155 | schutz | 173 |
| cc) Weitere Mog- | | 4 Klagebefugnis und Recht | |
| lichkeiten der | | auf Zugang zum Richter | |
| Behandlung | | (Schutznormtheorie) | 174-176 |
| einer Klage | 156 | 5 Ausgleichsfunktion bei | |
| c) Rechtsfolgen der | | Feststellung von Schutz- | |
| Entscheidung | 157-163 | lücken | 177 |
| d) Rechtsmittel | 164-167 | 6 Stellung im transnationa- | |
| aa) Letztinstanz- | | len Rechtsschutzgefuge | 178 |
| liche Entschei- | | 7 Kooperation mit dem | |
| dung | 164 | Europäischen Gerichts- | |
| bb) Wiederauf- | | hof in Luxemburg | 179-180 |
| nahme des Ver- | | 8 Horizontale Kooperation | |
| fahrens | 165 | (mit anderen Gerichten) | 181-182 |
| cc) Einspruch und | | VI Erkenntnisse | 183-188 |
| Drittspruch | 166-167 | VII Herausforderungen und | |
| | | Ausblick | 189-193 |
| | | Bibliographie | |

Allgemeine Hinweise

Abgekürzt zitierte Rechtsquellen:

| | |
|-----------|--|
| AuslG | Gesetz vom 15. Dezember 1980 über die Einreise, den Aufenthalt und die Ausweisung von Ausländern |
| KGSR | Koordinierte Gesetze über den Staatsrat vom 12. Januar 1973 (Lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973) |
| VVerwSSRE | Erlaß des Regenten vom 23. August 1948 über das Verfahren vor der Abteilung für Verwaltungsstreitsachen des Staatsrates (Arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État) |

Weitere Abkürzungen:

| | |
|-----------|---|
| Ann v | Anmerkungen von |
| Ann not | Annales du notariat et de l'enregistrement |
| APT | Administration publique trimestrielle |
| Belg Verf | Belgische Verfassung |
| BJ | La Belgique judiciaire |
| CRISP | Centre de recherche et d'information socio-politiques |
| GA | Generalanwalt |
| JLMB | Revue de Jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles |
| JT | Journal des Tribunaux |

§ 128 *Verwaltungsgerichtsbarkeit in Europa. Institutionen und Verfahren*

| | |
|----------|--|
| Kass | Kassationshof |
| NjW | Nieuw Juridich Weekblad |
| Parl Ann | Parlamentarische Sitzungsprotokolle (Parlamentarische Annalen) |
| Parl Dok | Parlamentarische Dokumente |
| Pas | Pasicrisie belge |
| RACE | Recueil des arrêts du Conseil d'Etat |
| RBDC | Revue belge de droit constitutionnel |
| RBDI | Revue belge de droit international |
| RCJB | Revue Critique de Jurisprudence Belge |
| RDP | Revue du droit public |
| RFDA | Revue Française de Droit Administratif |
| RMC | Revue du marché commun |
| RW | Rechtskundig Weekblad |
| Slg | Sammlung |
| TBP | Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht |
| VerfGH | Verfassungsgerichtshof |

I. Einleitung*

antische Annalen)

In der französischen Rechtsprache umfasst der Begriff „*contentieux administratif*“ sowohl die Verwaltungsstreitigkeiten als solche als auch die verwaltungsgerichtlichen Verfahren zur Beilegung dieser Streitigkeiten.¹ Die belgische Rechtsordnung versteht diesen Begriff sehr weit² und fasst darunter insbesondere wie selbstverständlich den Rechtsschutz des Einzelnen, also die dem Bürger offenstehenden Möglichkeiten, die Entscheidung einer Verwaltungsbehörde anzufechten.³

Recht

Rechtsschutzmöglichkeiten des Einzelnen gegen Verwaltungshandeln garantieren per Definition die Wirksamkeit eines Rechtsstaats, indem sie die Verwaltung dazu anhalten, auf die Rechtmäßigkeit ihres Handelns zu achten.⁴ Das belgische System für die Beilegung von Verwaltungsstreitigkeiten stellt im Ergebnis einen Kompromiss zwischen dem französischen Modell mit einem Staatsrat an der Spitze und dem anglo-amerikanischen System dar, in dem das Verwaltungshandeln der Kontrolle durch die ordentlichen Gerichte unterliegt.⁵ So obliegt die gerichtliche Überprüfung des Handelns der ausführenden Gewalt bei Missachtung einer höherrangigen Vorschrift in Belgien unter gewissen Umständen den ordentlichen Gerichten und in anderen Fällen den Verwaltungsgerichten.

II. Entstehungsgeschichte und Entwicklung

1. Ältere Institutionen, geschichtlicher Zusammenhang ihrer Errichtung, ausländische und europäische Einflüsse

Die verwaltungsgerichtliche Organisationsstruktur in Belgien geht auf das Gesetz vom 23. Dezember 1946⁶ zurück, durch das der Staatsrat geschaffen wurde. Dieser nahm seine Tätigkeit am 23. August 1948 auf. Als oberstes Verwaltungsgericht ist er heute ein wichtiger Bestandteil des Rechtsschutzsystems des Bürgers gegen Verwaltungshandeln. Aufbau und organisatorische Einbettung dieser Institution sind freilich das Ergebnis jahrhundertelanger Entwicklung – von der Epoche der belgischen Provinzen des Mittelalters bis zum Ende des

* Aus dem Französischen übersetzt von Dr. Olivier Joop. Der Autor dankt Herrn Xavier Myny, Lehrbeauftragter an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Lüttich, für seine wertvolle Hilfe bei der Vorbereitung dieses Beitrags.

1 J. M. Auby/R. Drago, *Traité de contentieux administratif*, Bd. 1, 1984, S. 9; D. Renders, *Droit administratif général*, 2017, S. 501.

2 P. Lewalle/L. Donnay, *Contentieux administratif*, 2008, S. 17.

3 R. Andersen/F. Belgique, in Francis (Hg.), *Citoyen et administration*, 1985, S. 59.

4 J. Sohier, *Manuel des procédures devant le Conseil d'État*, 2014, S. 1.

5 Lewalle/Donnay (Fn. 2), S. 20.

6 Belgisches Staatsblatt, 9 I 1947.

§ 128 Verwaltungserichtsbarkeit in Europa Institutionen und Verfahren

Zweiten Weltkriegs – wie auch zahlreicher äußerer Einflüsse⁷ Gleichwohl war der belgische Gesetzgeber bestrebt, jegliche „sklavische Übernahme“ fremder Modelle zu vermeiden, wie es der sogenannte *Rolin-Bericht*⁸ formuliert hat

- 4 Historisch finden sich bereits weit vor der Grundung des belgischen Staates Beispiele für Urkunden, die auf dem Gebiet des heutigen Belgiens den jeweiligen Fürsten dazu verpflichteten, das Eigentum und die Rechte seiner Untertanen zu achten. Ferner wurden Räte an den Höfen der Fürsten gebildet, welche den nicht minder wichtigen Zweck verfolgten, die Fürsten bei der Gesetzgebung zu unterstützen.
- 5 So hatte bereits im Jahr 1312 der durch die Charta von Kortenberg eingerichtete Rat von Brabant unter bestimmten Voraussetzungen die Aufgabe, die Handlungen des Herrschers zu kontrollieren.⁹ In der Grafschaft Flandern wurde mit dem Ziel, eine ordentliche Verwaltung aufzubauen, von Philipp II. dem Kühnen am 15. Februar 1386 die Ratskammer in Lille geschaffen, ein Gericht, welches die Handlungen des Herzogs und der Beamten sowie die öffentlichen Ausgaben überprüfen sollte. Dadurch, dass die Mitglieder des Gerichts mit Gewährleistungen ausgestattet wurden, entstand der Eindruck, diese Einrichtung sei ins Leben gerufen worden, um ein Gemeininteresse zu schützen.¹⁰
- 6 Im Fürstbistum Lüttich¹¹ entstand mit dem Rat der XXII eine der für die damalige Zeit bemerkenswertesten Verwaltungserichtsbarkeiten.¹² Im Kern ging es dabei um die Ahndung der Gewalttätigkeiten der weltlichen Beamten des Fürsten im Rahmen der Verwaltung des Fürstbistums. Nach mehreren vorangegangenen Versuchen führten verschiedene Umstände (unter anderem der Machtanspruch des Fürstbischofs Adolf von der Mark)¹³ nach dem Frieden von Fexhe von 1316¹⁴ (bis

7 P. Bouvier, *La naissance du Conseil d'État de Belgique une histoire française?*, 2012, S. 171–174; M. Magis, *De Raad van State in historisch perspectief*, in: Wintgens (Hg.), *De adviesbevoegdheid van de Raad van State*, 2003, S. 1; F. Mueller, *Henri Velge, l'artisan du Conseil d'État belge (1911–1946)*, *Revue belge d'histoire contemporaine*, 2007, S. 143 ff.

8 *Rolin-Bericht*, vorgelegt von der durch die Regierung eingesetzten Kommission „für die Ausarbeitung eines Gutachtens zur Unterrichtung der Regierung über die Zweckmäßigkeit der Schaffung eines Staatsrates sowie den möglichen Aufbau und die Zuständigkeiten eines solchen“, *Pasimome belge* 1946, II, S. 1076 ff. Der Bericht führt im Übrigen aus: „Eine ausländische Einrichtung, welche außerhalb unserer Grenzen, dort, wo nicht die belgische Verfassung gilt, ausgezeichnete Dienste leistet, kann durchaus in Bezug auf unsere Traditionen, den Geist unserer Bevölkerung oder deren Bedürfnisse ungeeignet sein.“

9 L. Dieudonné, *Histoire générale de la Belgique depuis la conquête de César*, Bd. III, 1806, S. 218–220.

10 H. Pirenne, *Histoire de Belgique*, Bd. II, 1922, S. 379 ff.

11 Ein Überblick über die Institutionen des bis zur Annexion durch Frankreich 1795 bestehenden Fürstbistums Lüttich findet sich bei C. Behrendt/S. Vandenbosch, *Le droit constitutionnel de la principauté de Liège au 18^e siècle*, *RBDC*, 2015, S. 265.

12 Der Rat der XXII trägt seinen Namen aufgrund seiner insgesamt 22 Richter. Siehe zum Rat der XXII näher R. Jacob, *L'action de menée hors la loi dans le droit public de la Principauté de Liège. Une tentative de protection de l'individu sous l'Ancien régime?*, *Recueil de la Société Jean Bodin pour l'Histoire comparative des Institutions*, XLVIII – *L'individu face au pouvoir*, S. 392; M. Leroy, *Contentieux administratif*, 2011, S. 57, siehe insbesondere P. Bouchat, *Le Tribunal des XXII au XVIII^e siècle*, 1986, S. 280.

13 F. Jeuris, *Tribunal des XXII*, in: Dubois/Demoulin/Kupper (Hg.), *Les institutions publiques de la principauté de Liège*, Bd. I, 2012, S. 511.

14 Unter dem Begriff „Frieden“ ist hier ein Vertrag zur Befriedung der Beziehungen zwischen dem Fürstbischof und dessen Untertanen zu verstehen.

usse⁷ Gleichwohl war Übernahme“ fremder ht⁸ formuliert hat.

elgischen Staates Belgiens den jeweiligen seiner Untertanen zu gebildet, welche den der Gesetzgebung zu

tenberg eingerichtete aufgabe, die Handlungen wurde mit dem II dem Kuhnem am Gericht, welches die öffentlichen Ausgaben s mit Gewährleistung sei ins Leben

der für die damalige n Kern ging es dabei mten des Fürsten im orangegangenen Ver Machtanspruch des Fexhe von 1316¹⁴ (bis

ançaise⁹, 2012, S 171-174, e adviesbevoegdheid van de it belge (1911-1946), Revue

sion „für die Ausarbeitung der Schaffung eines Staats-, Pasinomie belge 1946, II, „welche außerhalb unserer te leistet, kann durchaus in durfnisse ungeeignet sein“ Bd III, 1806, S 218-220

5 bestehenden Fürstbistums t principauté de Liège au 18^e

he zum Rat der XXII näher Liège Une tentative de pour l'Histoire comparative ux administratif, 2011, S 57, 280

publiques de la principauté

gen zwischen dem Fürstbi-

zum Ende des Ancien Régime die Grundlage der Verfassung Luttichs)¹⁵ zunächst zum Brief der XX und im Jahre 1343 schließlich zum Rat der XXII¹⁶

Bereits im Frieden von Fexhe wurde der Bischof verpflichtet, seine Beamten schworen zu lassen, die Gesetze, Freiheiten und Brauche zu achten Verletzten die Beamten diesen Eid, konnte der Furst dafür verantwortlich gemacht werden Dies ging so weit, dass das Domkapitel das Gerichtswesen aussetzen konnte oder sogar zum Aufstand gegen den Fürsten berechtigt war.¹⁷ In der Praxis erwies sich diese Sanktionierung jedoch als undurchführbar und impraktikabel.¹⁸ In der Folge ermöglichte die Existenz des Rats der XXII im Wesentlichen, Beamte für von ihnen begangene Schädigungen persönlich zur Verantwortung zu ziehen und „von allen Malefikanten, Richtern oder Beamten die in Ausübung ihres Amtes begangenen Uebergriffe und gefallten falschen Urteile zu ahnden“¹⁹.

Der Rat der XXII trat in der Lutticher Lambertus-Kathedrale zusammen und besaß die Zuständigkeit, in bestimmten Fällen,²⁰ in denen Beamte ihr Amt missbraucht hatten, Recht zu sprechen Er wurde am 25 Februar 1344 aufgelöst, jedoch bereits 1373 unter Johann von Arkel im Zuge des Friedens der XXII in derjenigen Form, die er auch in Zukunft beibehalten sollte, wiedereingesetzt. Von Johann von Bayern im Jahr 1408 erneut aufgelöst und später von Johann von Heinsberg wiedereingesetzt, fristete der Rat Jahrhunderte lang ein bescheidenes Dasein Später konnte er sich vollständig bewahren, insbesondere während der Jahre nach der schweren Niederlage Luttichs gegen das Heer Karls des Kühnen Vier weitere Frieden der XXII bestimmten im späteren Verlauf die Zuständigkeiten des Gerichts näher So war es auch zuständig für die Überwachung der Einhaltung der Friedensabkommen zwischen den Fürstbischöfen und deren Untertanen.²¹

Der Rat der XXII von 1373 bestand aus 22 Richtern, die jährlich von den drei Landständen (Domkapitel,²² Adelge [Bannerherren und Ritter] sowie freie Städte [Luttich, Huy, Dinant, Sint-Truiden, Tongern, Fosses und Beulen]) gewählt

15 E Pouillet, Essai de l'Histoire du Droit criminel dans l'Ancienne Principauté de Liège, 1874, S 314

16 Es existiert (nach R Jacob [Fn 12], S 393) über das Gerichtswesen lediglich eine einzige theoretische Abhandlung aus der Zeit des Ancien Régime E de Choquier, Tractatus Iurisdictionis ordinariae in exemptos illorumque exemptione ab ordinaria iurisdictione – Tomus II tripartitus III Conservatorum laicorum materiam tribunalis vigintiduum virum adoptatam comprehendens, 1627, Quaest XXIX-XXX

17 Pouillet (Fn 15), S 372

18 E Polain, La vie à Liège sous Ernest de Bavière, études archéologiques, Bulletin de l'Institut archéologique liégeois, Bd LXII, 1938, S 81 f

19 Pouillet (Fn 15) S 374

20 C Masson, La Paix de Fexhe, de sa rédaction à la fin de la principauté de Liège, Bulletin de la Commission Royale des Anciennes Lois et Ordonnances de Belgique, 2006, S 201

21 I Fagant, Le Tribunal des XXII et l'abbé de Saint-Trond devant le Conseil aulique Contribution à l'étude du règne de Charles-Nicolas d'Oultremont, 1967, S 19 f

22 Bereits 1543 merkte der Historiker Jean Hocsem, Mitglied des Domkapitels, gegenüber den anderen Mitgliedern an „Eure Exzellenzen, die Romer, welche ihrer Republik die gesamte Welt unterwarfen, wählten jedes Jahr ihre Rate neu, wir folgen ihrem Beispiel bei der Bestellung unserer Burgermeister, ware es nicht ratsam, ihrem Beispiel auch für die Mitglieder dieses Gerichtes zu folgen, dem wir solch herausragende Befugnisse gewahren?“ (zitiert nach J F X Wurth, Histoire abrégée des Liégeois et de la civilisation dans le pays des Eburons et des Tongrois, 1851, S 171)

§ 128 *Verwaltungsgerichtsbarkeit in Europa: Institutionen und Verfahren*

wurden. Somit waren die Richter keine Vertreter des Fürstbischofs. Der Rat trat mindestens einmal im Monat zusammen und wurde bei seiner Tätigkeit von einem Gerichtskanzler, einem Gerichtsschreiber, mehreren Wachmannern, Übersetzern sowie einem Prokuristen für Steuerangelegenheiten unterstützt. Ab 1376²³ unterstand der Fürstbischof selbst nicht mehr der Jurisdiktion des Rats. Dieser hatte vielmehr die Aufgabe über Amtsmissbräuche, Eingriffe in das Eigentumsrecht und die persönliche Freiheit oder Rechtsverweigerungen zu entscheiden. Nach dem dritten Frieden der XXII sowie dem Frieden von Saint-Jacques von 1487 durfte der Fürstbischof „die Handlungen seiner Beamten nicht [mehr] in seine Verantwortung ziehen“, da er der Gerichtsbarkeit des Rats der XXII nicht unterworfen war. Wie Eugène Polain feststellte, „kannte das Lütticher Land [alles in allem] bereits ab dem 14. Jahrhundert den heute in Art. 88 der belgischen Verfassung verankerten Grundsatz: Die Person des Königs ist unverletzlich, seine Minister [hingegen] sind verantwortlich.“²⁴ Darüber hinaus konnte der Rat auf Antrag Stellungnahmen abgeben und Rechtsauslegungen vornehmen.²⁵

- 10 Allerdings war der Rat schnell mit einer großen Anzahl rechtsmissbräuhlicher Klagen konfrontiert.²⁶ Als Reaktion hierauf wurde durch den Frieden von Saint-Jacques von 1487 ein Berufungsverfahren vor einem Spruchkörper der Landstände geschaffen: die Revisionsstände der XXII. Dieses Gericht bestand aus 14 „Vertretern der Revisionsstände“, die von den verschiedenen politischen Körperschaften des Fürstbistums ernannt wurden.²⁷ Gegen das Urteil der Revisoren stand kein Rechtsmittel mehr offen.²⁸
- 11 Zu Beginn des 17. Jahrhunderts²⁹ – „auf dem Höhepunkt seiner Macht“³⁰ – verlor der Rat der XXII zugunsten des Fürsten nach und nach an Glanz und Unabhängigkeit. In der Endphase des *Ancien Régime* gelang es dem Gericht trotz ernsthafter Versuche nicht mehr, seine Daseinsberechtigung unter Beweis zu stellen. Im Juli 1794 wurde es schließlich aufgelöst.³¹ Mirabeau soll dennoch bei einem Aufenthalt in Lüttich Folgendes geäußert haben: „Même Herren Lütticher, was können Sie denn sonst noch begehren? Wir in Frankreich konnten uns glücklich schätzen, erhielten wir nur einen Teil des Freiheitsschutzes, über den Sie bereits seit Jahrhunderten verfügen.“³²

23 B. Desmoulin/J. L. Kupper, *Histoire de la principauté de Liège. De l'An mille à la Révolution*, 2002, S. 41. Im Rahmen des dritten Friedens der XXII wurde vereinbart, dass der Bischof künftig nicht mehr der Jurisdiktion des Gerichts unterworfen ist.

24 Polain (Fn. 18), S. 82.

25 Jeuris (Fn. 13), S. 527.

26 J. Lejeune, *La principauté de Liège*, 1980, S. 94.

27 F. Jeuris (Fn. 13), S. 558 f.

28 Ebd., S. 560.

29 Von 1630 bis 1680 nahm das Gericht ca. 200 Anträge pro Jahr entgegen (Jacob [Fn. 12], S. 397).

30 Jeuris (Fn. 13), S. 513.

31 A. Meyers, *L'agonie du Tribunal des XXII*, Bulletin de l'Association de la Noblesse du Royaume de Belgique, Bd. 113, 1973, S. 4–22, siehe auch R. Jacob, *Observations sur la jurisprudence du tribunal des Vingt-Deux relative à la communauté rurale à la fin de l'ancien régime*, Annalen des 44. Kongresses des Verbandes der Arbeitsgemeinschaften für die Archäologie und die Geschichte Belgiens, 1979, S. 659–664.

32 T. Gobert, *Les rues de Liège*, 1924, S. 64, zum Besuch Mirabeaus siehe auch J. P. P. Bovy, *Promenades historiques dans le pays de Liège*, Bd. 1, 1838, S. 100.

bischofs Der Rat trat
 r Tätigkeit von einem
 nannern, Übersetzern
 utzt Ab 1376²³ unter
 les Rats Dieser hatte
 s Eigentumsrecht und
 tscheiden Nach dem
 ques von 1487 durfte
 ehrl) in seine Verant-
 XII nicht unterworfen
 Land [alles in allem]
 schen Verfassung ver-
 i, seine Minister [Min-
 Rat auf Antrag Stel-

chtsmissbrauchlicher
 n Frieden von Saint-
 ichtkörper der Land-
 Gericht bestand aus
 enen politischen Kor-
 Urteil der Revisoren

einer Macht⁴³⁰ – ver-
 an Glanz und Unab-
 s dem Gericht trotz
 ng unter Beweis zu
 eau soll dennoch bei
 veme Herren Lutti-
 nkreich konnten uns
 tsschutzes, über den

la Révolution, 2002, S 41 Im
 fug nicht mehr der Jurisdik-

b [Fn 12], S 397)

lesse du Royaume de Bel-
 ence du tribunal des Vingt-
 44 Kongresses des Verban-
 ns, 1979, S 659–664
 P P Bovy, Promenades his-

Neben diesen historischen Ereignissen prägten den belgischen Staatsrat in seiner heutigen Form vor allem auch die Institutionen Frankreichs unter Napoleon ³³ 12
 Belgien und das Lutticher Land wurden durch das Dekret vom 9. Vendémiaire des Jahres IV (1. Oktober 1795) Teil Frankreichs. In der Folge unterstanden sie, ebenso wie das übrige Gebiet Frankreichs, dem von Art 52 der Verfassung vom 22. Frimaire des Jahres VIII (13. Dezember 1799) vorgesehenen und vom Erlass vom 4. Nivôse des Jahres VIII (25. Dezember 1799) eingesetzten kaiserlichen Staatsrat ³⁴ Damit folgte Napoleon einer alten Rechtstradition, wonach Rechtsstreitigkeiten, die die Verwaltung betreffen, den ordentlichen Gerichten entzogen sind und die Verwaltung damit, anders als der einzelne Bürger, nicht der ordentlichen Gerichtsbarkeit unterliegt ³⁵

In diesem Staatsrat waren alle den Kaiser und dessen Politik unterstützenden 13
 politischen Strömungen vertreten Er hatte vor allen Dingen die Aufgabe, die Gesetze³⁶ und Rechtsverordnungen der öffentlichen Verwaltung zu verfassen und war daher aktiv an der Ausarbeitung großer Gesetzbücher (*Code civil* und *Code pénal*) sowie der grundlegenden Gesetze dieser Zeit beteiligt

Durch Art 11 des Erlasses vom 5. Nivôse des Jahres VIII (26. Dezember 1799)³⁷ 14
 wurde dem Staatsrat zusätzlich die Zuständigkeit für Entscheidungen über „Streitigkeiten zwischen der Verwaltung und den Gerichten [.], über die bislang die Minister zu befinden hatten“, übertragen Ursprünglich wurden Verwaltungsstreitigkeiten zunächst von einer Abteilung des Staatsrates geprüft und anschließend dem Plenum vorgelegt. Durch Dekret vom 11. Juni 1806³⁸ wurde dieses Verfahren geändert und ein Ausschuss für Verwaltungsstreitigkeiten mit der Vorprüfung betraut Vorsitzender dieses Ausschusses war der Justizminister als Großrichter, ihm zur Seite standen sechs Entscheidungsvorbereitungsrate (*maîtres des requêtes*) und sechs Beisitzer (*auditeurs*). Zu den letztgenannten zählten vier Belgier Charles Philippe Alexandre d’Arberg, Goswin de Stassart, Antoine Vischer de Celles und Dieudonné Duval de Beaulieu Am Ende des Verfahrens musste jedoch nach wie vor der Kaiser die Vollstreckbarkeit der vom Staatsrat getroffenen Entscheidung verfügen.³⁹

Im Rahmen der ersten Restauration 1814 wurde der Staatsrat zu einem Gremium 15
 der königlichen Räte. Während der 100-Tage-Herrschaft Napoleons vom 20. März bis 28. Juni 1815 erlangte er seine alte Stellung kurzzeitig zurück, bevor das napoleonische Regime nach der militärischen Niederlage bei Waterloo endgültig unterging

33 F Perrin/P Lewalle, *Le Conseil d’État*, Courrier hebdomadaire du CRISP, Nr 1055, 1984, S 3

34 Leroy (Fn 12), S 45

35 J Ziller, IPE VIII, § 130 Rn 5

36 J Salmon/J Jaumotte/E Thibaut, *Le Conseil d’État de Belgique*, Bd 1, 2012, S 13

37 Pasinomie, 1 Serie, Bd 10, S 48

38 Pasinomie, 1 Serie, Bd 13, S 376

39 In der Praxis folgte Napoleon systematisch den Entscheidungen seines Staatsrates S T Sauvel, *La Justice retenue de 1806 à 1872*, RDP, 1970, S 270

- 16 Die Gebiete des heutigen Belgiens wurden im Zuge des Wiener Kongresses 1815 den Niederlanden angegliedert. Auch während der niederländischen Herrschaft wurde gem. Art. 71 bis 74 der Verfassung des Königreichs der Niederlande vom 24. August 1815 ein Staatsrat errichtet.⁴⁰ Hierbei handelte es sich jedoch hauptsächlich um ein Beratungsorgan, dessen Stellungnahme bei Gesetzesentwürfen, Gesetzesvorschlägen sowie bei allen vom Monarchen für bedeutsam erachteten Fragen eingeholt wurde.
- 17 Nach der Belgischen Revolution von 1830 verzichtete die mit der Schaffung der Organisation des künftigen belgischen Staates beauftragte verfassungsgebende Versammlung auf die Einrichtung einer vergleichbaren Gerichtsbarkeit. Eine solche erschien „in den Augen der Belgier [...] weniger wie ein Verwaltungsgericht als vielmehr wie ein Instrument königlicher Allmacht“.⁴¹ Mit anderen Worten galt der Staatsrat als das Symbol autokratischer Bestrebungen des Herrschers. Durch Art. 4 des Erlasses vom 16. Oktober 1830 über die Pressefreiheit, Meinungsfreiheit und die Freiheit der Lehre wurde daher die Zuständigkeit des niederländischen Staatsrates für das Gebiet Belgiens aufgehoben.⁴² Zwar ermöglichte Art. 145 Belg. Verf. (damals Art. 94) die Errichtung von „Streit“-Gerichten für Verfahren über politische Rechte und solche existierten zu der damaligen Zeit auch tatsächlich.⁴³ Diese waren jedoch hauptsächlich für örtliche Behörden oder in Bezug auf Bürgerwehren oder Kriegsoffer gebildet worden und wiesen nicht immer alle Merkmale einer echten Gerichtsbarkeit auf. In den Worten André Masts wollte „[d]er Verfassungsgeber [...] den ordentlichen Gerichten eine herausragende Rolle für den Schutz des Bürgers gegen die Willkür der Verwaltung vorbehalten, ohne ihnen ein Rechtsprechungsmonopol zu geben“.⁴⁴ Diese ablehnende Haltung wurde verstärkt durch einen umfassenden Glauben an die Tugenden des durch die neue Verfassung vorgesehenen und unterstützten Parlamentarismus. In dieser Hinsicht bekräftigte der Generalverwalter für die öffentlichen Finanzen im Kongress bei der Vorlage des Haushaltsentwurfs für das Jahr 1831, dass wir „[d]ank der neuen Verfassung unseres Vaterlandes [...] in Zukunft keinen Staatsjustiziar und keinen Staatsrat mehr benötigen [werden]“. Solche Institutionen waren, selbst wenn sie keinerlei Tendenz entwickelten, die sie für die staatsbürgerlichen Grundfreiheiten gefährlich machten, in einem Land mit repräsentativer Volksvertretung stets unnötig.⁴⁵ In diesem Zusammenhang verwundert es nicht, dass bereits die Verfassungsmaßigkeit eines Gesetzes über die Schaffung eines Staatsrates Debatten und Kontroversen herbeigeführt hatte.⁴⁶

40 Pasinomie, 2. Serie, Bd. 2, S. 319.

41 H. Velge, *L'Institution d'un Conseil d'État en Belgique. Préparation des lois. Responsabilité des autorités publiques. Recours contre les excès de pouvoir*, 1930, S. 25.

42 Salmon/Laumotte/Thibaut (Fn. 36), S. 19.

43 F. Dehousse, *Introduction au droit public*, 1998, S. 202.

44 A. Mast, *Les fondements constitutionnels de la juridiction administrative*, *Recueil de jurisprudence du Droit administratif et du Conseil d'État* 1956, S. 82.

45 Rede von Jacques Coghén, Generalverwalter für die öffentlichen Finanzen, 23. 12. 1830, siehe S. Huytens, *Discussions du Congrès national de Belgique, pièce justificative* Nr. 236, Bd. IV, 1844, S. 471.

46 P. Errera, *Traité de droit public belge*, 1918, S. 119.

ener Kongresses 1815 landischen Herrschaft der Niederlande vom es sich jedoch haupt- 21 Gesetzesentwürfen, bedeutsam erachteten

mit der Schaffung der e verfassungsgebende Gerichtsbarkeit Eine ie ein Verwaltungsge- „41 Mit anderen Wor- strebungen des Herr- 2er die Pressefreiheit, die Zuständigkeit des hoben 42 Zwar ermog- on „Streit“-Gerichten en zu der damaligen ür örtliche Behörden t worden und wiesen auf. In den Worten dentlichen Gerichten 1 die Willkur der Ver- ionopol zu geben“.44 mfassenden Glauben ien und unterstützten ernalverwalter für die laushaltsentwurfs für es Vaterlandes [] in benötigen [werden] enz entwickelten, die machten, in einem 15 In diesem Zusam- ungsmaßigkeit eines id Kontroversen her-

Responsabilité des autorités

Recueil de jurisprudence du

23 12 1830, siehe S Huyttens, IV, 1844, S 471

Ungeachtet dessen zielte ein erster von Senator de Gorge Le Grand am 30 Mai 1832 eingebrachter Gesetzesvorschlag, insbesondere anlässlich der Novellierung des Bergbaugesetzes vom 21 April 1810 (einem Bereich, in dem der niederländische Staatsrat zuvor bedeutsame Befugnisse innehatte) sowie anlässlich der Verabschiedung des Gesetzes vom 1. Juli 1832 über die Einrichtung eines provisorischen Rates für das Bergbauwesen, auf die Errichtung eines Staatsrates mit beratender Funktion 47 Auf Seiten der Regierung beabsichtigte Innenminister Rogier durch königlichen Erlass einen Gesetzgebungsrat zur Vorbereitung von Gesetzestexten sowie für die Unterbreitung von Stellungnahmen und Vorschlägen zu schaffen. Auch ein Gesetzesentwurf des Staatsministers de Theux de Meylandt sah vor, einem neu zu gründenden Organ Zuständigkeiten für Verwaltungstreitsachen zu übertragen, dieser Vorschlag wurde jedoch nicht weiter verfolgt. Am 26 April 1834 mahnte Generalanwalt Barbanson allerdings vor dem Brüsseler Appellationshof „Offensichtlich entspricht es dem Willen der Verfassung, die Rechte aller Bürger unter den Schutz rechtsprechender Gewalt zu stellen und Letztere zum Schlichter für Streitigkeiten zwischen dem Bürger und der Staatsgewalt zu berufen Man kann nicht behaupten, dass die ordentliche Gerichtsbarkeit, die errichtet wurde, um zu verhindern, dass einem Bürger auch nur ein Tag seiner Freiheit oder ein Pfennig seines Vermögens ohne ein vorheriges Gerichtsurteil genommen wird, das im Rahmen einer gerechten Verteidigung ermöglichenden und die Öffentlichkeit während der Verhandlung gefällt wurde, machtlos sei, dem Missbrauch durch die öffentliche Gewalt und den straflichsten Übergriffen der Regierung gegenüber dem Bürger Einhalt zu gebieten“ 48

Trotz dieser „Mahnung“ wurde der von du Val de Beauheu übernommene und am 15 Februar 1834 erneut eingebrachte Gesetzesvorschlag 49 von de Gorge Le Grand im Senat am 5. Mai desselben Jahres 50 nach hitziger Debatte mit 15.10 Stimmen verabschiedet. Gegner des Gesetzesvorhabens fürchteten, die Errichtung eines Staatsrates käme der Ermächtigung einer „Vereinigung von zwölf Blutegehn [gleich], die Belgien in aller Ewigkeit sein Blut entzogen“ 51 Der Gesetzesvorschlag wurde von der Abgeordnetenversammlung am 29 März 1844 allerdings mit der Begründung zurückgewiesen, es bestehe kein Bedarf an einer solchen Einrichtung. 52 Auch einem erneuten, dem ersten Gesetzesvorschlag ähnlichen Vorstoß von Innenminister Rogier erging es am 15 Dezember 1853 gleich Schließlich wurde am 25. Februar 1855 beim Senat von Baron d'Anethan, Fürst de Ligne, Forgeur und Savart ein Gesetzesvorschlag zur Schaffung eines Bera-

47 *Parl Dok*, Senat, 1831–1832, Nr 24–25, *Salmon/Jaumotte/Thibaut* (Fn 36), S 2048 *Pas* 1834, II, S 10249 *Parl Dok*, Senat, 1833–1834, Nr 1950 *Parl Dok*, Senat, 1833–1834, Nr 2751 Sitzung vom 15 1834, Belgisches Staatsblatt, 3 5 1834, S 7 Der Graf *de Robiano* verkündete „Im Übrigen, meine Herren, haben wir denn ewiglich Gesetze vorzubereiten? Nein, mit Sicherheit nicht Die Mehrzahl der Gesetze, die Belgien erwartet, sind bereits ausgearbeitet [] wenn der Staatsrat nützlich sein soll, schließen Sie die beiden Kammern und schreiben Sie an die Tür Haus zu vermieten“52 *Parl Dok*, Abgeordnetenversammlung, 1843–1844, Nr 288

tungsausschusses für Gesetzgebung und Verwaltung eingebracht, dessen Schicksal allerdings mit der Auflösung des Parlaments besiegelt wurde

- 20 In Folge dieser fortwährenden Misserfolge setzte die Regierung bevorzugt Sonderausschüsse zur Beteiligung an der Erarbeitung von Gesetzestexten und Beratungsgremien ein, welche hauptsächlich mit speziellen, manchmal jedoch auch mit allgemeinen Fragen befasst wurden. Gleichzeitig forderte die Rechtslehre zunehmend die Errichtung eines Organs, das bei der Anfertigung von Gesetzestexten unterstützend tätig werden sollte.⁵³ Bezüglich der Verteilung von Rechtsstreitigkeiten, die der Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte entzogen sind, standen sich zwei Meinungen gegenüber. Teilweise wurde gefordert, eine Verwaltungsgerichtsbarkeit zu schaffen,⁵⁴ teilweise die Zuständigkeiten der rechtssprechenden Gewalt auszudehnen.⁵⁵
- 21 Die Nachteile der damaligen Struktur der Organisation zur Beilegung von Rechtsstreitigkeiten zeigen sich in dem besonders markanten Beispiel des Falles Appoline Meeus aus dem Jahre 1865.⁵⁶ Appoline Meeus war eine 21-jährige Bedienung in einem Wirtshaus in Lüttich. Gemäß einer auf der Grundlage von Art. 96 Gemeindegesetz vom 30. März 1836⁵⁷ erlassenen Gemeindeverordnung wurde sie von den Behörden in ein Verzeichnis von Freudenmädchen eingetragen, die, wie es in der wenig schmeichelnden Wortwahl der damaligen Gesetze hieß, „allgemein bekannt ein ausschweifendes Leben“ pflegen. Nach den Bestimmungen der von der Stadt Lüttich erlassenen Verordnung musste sich Appoline Meeus zweimal in der Woche einer ärztlichen Untersuchung unterziehen. Es gelang ihr, zu belegen, dass sie überhaupt nicht zu der von der Verordnung umfassten Kategorie von Personen gehörte, sodass ihr das Gericht Erster Instanz von Lüttich Recht gab. Diese Entscheidung wurde vom Kassationshof jedoch mit der Begründung aufgehoben, es habe sich um eine „Maßnahme zur Gefahrenabwehr“ gehandelt, die einer gerichtlichen Überprüfung entzogen sei. „Es oblag [dem Gericht Erster Instanz] weder die Notwendigkeit oder die Zweckmäßigkeit der aufgrund dieses Sachverhalts erfolgten Eintragung in das Verzeichnis zu würdigen noch die Rechtsfolgen einer von der zuständigen Behörde rechtmäßig erlassenen Verwaltungsmaßnahme zu unterbinden.“⁵⁸
- 22 Der Kassationshof bekräftigte seine Rechtsprechung mit Verweis auf den Grundsatz der Gewaltenteilung trotz eines Urteils der Strafkammer des Gerichts Erster Instanz von Huy, an das die Sache zurückverwiesen worden war, zugunsten von Appoline Meeus.⁵⁹ Damit endete die „traurige und aufschlussreiche Geschichte der Appoline Meeus“⁶⁰.

53 A. van Zuylen, De l'institution d'un Conseil d'État en Belgique, BJ 1880, S. 161

54 E. Picard, Des juridictions administratives, Bd. IV, 1880, XLV–LXI

55 Siehe P. Errera, Pour nos libertés, 1910, S. 1177, 1193 und 1237, L. Wodon, Le contrôle juridictionnel de l'administration et la responsabilité des services publics en Belgique, 1920, siehe auch F. van den Bossche, Contre l'institution d'un Conseil d'État, 1890, S. 1201

56 Leroy (Fn. 12), S. 17–20

57 Amtsblatt (*Bulletin officiel*), 1836, Nr. XXIV

58 Kass., 14. 5. 1866, *Pas.* 1866, I, S. 392

59 Kass., 24. 10. 1866, *Pas.* 1867, I, S. 11 ff., BJ 1866, S. 1416 ff.

60 Leroy (Fn. 12), S. 17

gebracht, dessen Schick-
t wurde.

gierung bevorzugt Son-
setzestexten und Bera-
manchmal jedoch auch
rderte die Rechtslehre
ertigung von Gesetzes-
Verteilung von Rechts-
erichte entzogen sind,
le gefordert, eine Ver-
andigkeiten der recht-

in zur Beilegung von
iten Beispiel des Falles
is war eine 21-jährige
auf der Grundlage von
Gemeindeverordnung
denmachen eingetra-
der damaligen Gesetze
' pflegen Nach den
ordnung musste sich
ntersuchung unterzie-
u der von der Verord-
thr das Gericht Erster
le vom Kassationshof
eine „Maßnahme zur
prüfung entzogen sei-
wendigkeit oder die
en Eintragung in das
von der zuständigen
(unterbinden“⁵⁸

mit Verweis auf den
fammer des Gerichts
worden war, zuguns-
und aufschlussreiche

161

Le contrôle juridictionnel de
che auch *F van den Bossche*,

Die Regierung bediente sich – wie bereits aufgezeigt – bei der Vorbereitung von 23
Gesetzesnormen während des gesamten 19. Jahrhunderts unterschiedlicher Maß-
nahmen und der Unterstützung durch verschiedene Ausschüsse⁶¹ Erwähnens-
wert ist in diesem Zusammenhang die Einrichtung eines Gesetzgebungsaus-
schusses, den Justizminister Henri Carton de Wiart durch königlichen Erlass vom
3. Dezember 1911 für sein Ministerium und für die allgemeine Anwendung und
Fortentwicklung der Gesetze einsetzte.

Die Überprüfung von Verwaltungshandeln durch die ordentlichen Gerichte 24
erfolgte weiterhin nur ausgesprochen begrenzt. Diese geschah ausschließlich in
denjenigen Fällen, in denen die Verwaltung wie eine privatrechtliche Person
agierte,⁶² was in der Folge als „Selbstverstümmelung der rechtsprechenden
Gewalt“⁶³ bezeichnet wurde. Eine etwaige Verantwortung staatlicher Stellen
gegenüber dem Einzelnen war 1902 nach wie vor eine unstatthafte Frage. „Die
Behauptung, jedes persönliche Opfer des Einzelnen zugunsten aller Bürger
bedürfe zwangsläufig und ausnahmslos einer Entschädigung durch die Allge-
meinheit, führt gerade nicht zur Anerkennung eines behaupteten natürlichen
Rechtes als vielmehr zu einer Verkennung der grundlegenden Voraussetzungen
für die soziale Ordnung und den Bestand der Nationen.“⁶⁴

In den Jahren nach dem Ersten Weltkrieg wurden in Belgien tiefgreifende Reformen 25
eingeleitet. Vielfach wurde kritisiert, dass in der Zeit des gerade erirungenen
allgemeinen Wahlrechts eine echte Verwaltungsgerichtsbarkeit fehlte. Auch war
die fehlende Verantwortlichkeit der Verwaltung für ihre hoheitlichen Handlun-
gen nicht mehr haltbar.

Im belgischen Zivilrecht war in dieser Hinsicht das *La Flandria*-Urteil vom 26
5. November 1920⁶⁵ ein entscheidender Meilenstein. In diesem wurde die Stadt
Brugge dazu verurteilt, den Schaden auszugleichen, der durch einen auf kommuna-
lem Grund umgestürzten Baum an den Pflanzen eines Gartnerbetriebes ent-
standen war. Die konkreten Auswirkungen dieses Urteils blieben jedoch
zunächst begrenzt. Es sollte nämlich noch bis 1963 dauern, bevor der Kassations-
hof erstmals feststellte, dass die Verwaltung durch den Erlass einer Verwaltungs-
maßnahme eine rechtswidrige Handlung vorgenommen habe,⁶⁶ und erst 1980
entschied er, dass es den ordentlichen Gerichten obliege, die Verwaltung zur
Wiedergutmachung eines durch ihr Fehlverhalten entstandenen Schadens durch
Naturalrestitution zu verurteilen, sofern eine solche möglich ist und nicht auf der
missbräuchlichen Ausübung eines Rechtes beruht.⁶⁷ Nichtsdestotrotz stellte
bereits das *La Flandria*-Urteil den Anstoß für eine Haftung des Staates dar.

61 Stehe oben Rn 20

62 Kass., 14.6.1915, *Pas* 1916, I, S. 319

63 P. Goffaux, De l'échec du modèle moniste à la création du Conseil d'État, in Blero (Hg.), *Le Conseil d'État de Belgique, cinquante ans après sa création*, 1999, S. 31–63

64 Schlussanfrage des GA Janssens zu Kass., 13.2.1902, *Pas* 1902, I, S. 143

65 Kass., 5.11.1920, *Pas* 1920, I, S. 193

66 Kass., 7.3.1963, *Pas* 1963, I, S. 745, sowie Kass., 26.4.1963, *Pas* 1963, I, S. 905

67 Kass., 26.6.1980, *Pas* 1980, I, S. 134

- 27 Bezüglich des politischen Kontexts des *La Flandria*-Urteils ist anzumerken, dass die Regierung in dieser Zeit ein Änderungsvorhaben hinsichtlich der Art 25, 105 und 106 Belg. Verf. (damals Art 33, 157 und 158) verfolgte. Auf diese Weise wollte sie die Errichtung einer echten Verwaltungsgerichtsbarkeit ermöglichen, mit einem Staatsrat, der nach französischem Vorbild an der Ausarbeitung der Gesetze beteiligt gewesen wäre, zugleich aber auch Zuständigkeiten für Verwaltungsstreitsachen inne gehabt hätte. Die Debatte in den Ausschüssen der Abgeordnetenkammer⁶⁸ und des Senats⁶⁹ war lebhaft, wobei beide einer Verfassungsänderung, durch die die Einrichtung einer solchen Gerichtsbarkeit ohne weitere Maßnahme des Gesetzgebers ermöglicht worden wäre, sehr reserviert gegenüberstanden. Zumindest dem Anschein nach war ja durch das *La Flandria*-Urteil⁷⁰ das Problem der Entschadigungsansprüche insoweit bereits ausgeräumt worden, als der Kassationshof „den Gerichten die von diesen zuvor abgelehnte, vollständige Gerichtsbarkeit zurückgegeben hatte“⁷¹. 1921 wurde dieses Vorhaben der Errichtung eines Staatsrates mangels der hierfür notwendigen qualifizierten Mehrheit aufgegeben,⁷² die Idee lebte allerdings in der Rechtslehre fort.
- 28 Während der damaligen Krise der belgischen Verfassungsordnung⁷³ veröffentlichte Henri Velge, späterer Präsident des Staatsrates, 1930 das Werk „*L'Institution d'un Conseil d'État en Belgique*“.⁷⁴ Im selben Jahr legte Graf Carton de Wiart der Abgeordnetenkammer einen Gesetzesvorschlag zur Schaffung eines Verwaltungsgerichtshofs vor, der jedoch wegen der Auflösung des Parlaments hinfällig wurde. Am 26. Januar 1934 brachte Graf Carton de Wiart, unterstützt von König Albert, seinen Vorschlag ein weiteres Mal ein, scheiterte jedoch auch diesmal aus denselben Gründen.
- 29 Dennoch ging die Debatte weiter, gerade auch in der Rechtslehre. In diesem Sinne trafen sich beispielsweise die Rechtswissenschaftlichen Fakultäten der vier belgischen Universitäten⁷⁵ auf Initiative der Universität Lüttich, um die Errichtung eines für Verwaltungsstreitsachen zuständigen Organs zu diskutieren und einen Vorschlag für ein Gesetzesvorhaben zum Aufbau eines Verwaltungsgerichtshofes zu erarbeiten.⁷⁶

68 *Parl. Dok.*, Abgeordnetenkammer, 1920–1921, Nr. 288

69 *Parl. Dok.*, Senat, 1918–1919, Nr. 231

70 Siehe oben Rn. 26

71 *Parl. Dok.* (Fn. 68), S. 822. Eine Auffassung in der Wissenschaft vertritt, das damalige Hauptmotiv des Kassationshofes sei gewesen, dem Gesetzgeber aufzuzeigen, dass ein weiteres oberstes Gericht nicht notwendig sei, siehe *S. B. Lombaert/F. Tulkens/A. van der Haegen*, *Cohérence et incohérence de la théorie de l'objet véritable et direct du recours*, in *Dumont/Jadoul/VanDrooghenbroeck*, *La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration*, 2007, S. 23, siehe auch *M. Boes*, *Evaluation van de evolutie van de bestuursrechtspraak het dualisme op zijn retour*, *TBP* 2009/5, S. 259, 262 ff.

72 Siehe *Parl. Ann.*, Senat, 1920–1921, S. 1304

73 *Perin/Lewalle* (Fn. 33), S. 10

74 *Velge* (Fn. 41)

75 Universitäten von Brüssel, Gent, Lüttich und Löwen

76 *Journées d'études de droit administratif – Projet de loi instituant une Cour du Contentieux administratif*, in *Annales de Droit et de Sciences politiques*, 1936, S. 123 f.

Es ist anzumerken, dass hinsichtlich der Art 25, folgte auf diese Weise die Möglichkeit, der Ausarbeitung der Endgültigkeiten für Verwaltungsausschüssen der Abgeordnete einer Verfassungsgerichtsbarkeit ohne weitere sehr reserviert gegenüber. Durch das *La Flandria* seit bereits ausgeräumt, diesen zuvor abgelehnte, wurde dieses Vorhaben notwendig qualifiziert. Der Rechtslehre fortgesetzungsordnung⁷³ veröffentlichte das Werk „*L'Institution*“ legte Graf Carton de Wiart zur Schaffung eines neuen Parlaments, die von de Wiart, unterstützt scheiterte jedoch auch

Rechtslehre. In diesem Sinne Fakultäten der vier, um die Errichtung zu diskutieren und eines Verwaltungsge-

das damalige Hauptmotiv des obersten Gericht nicht notwendig incohérence de la théorie de la protection juridique, La protection juridique, Evaluation van de evolutie van

du Contentieux administratif,

1937 wurde die Bildung eines Staatsrates Teil des Programms der Regierung Van Zeeland. Zu diesem Zweck wurde ein außerparlamentarischer Ausschuss unter dem Vorsitz von Henri Rolin, Mitglied des Kassationshofes, eingesetzt. Am 24. März 1937 wurde beim Präsidium der Abgeordnetenkammer ein Gesetzesentwurf eingereicht und der dritte Vorstoß von Graf Carton de Wiart als Anhang beigefügt. Die Abgeordnetenkammer verabschiedete diesen Gesetzesentwurf am 12. April 1938, der Senat folgte am 5. Juli 1939, wobei dieser den Umfang der Befugnisse des Gerichtshofes ausdehnte, insbesondere bezüglich der Frage der Anfechtungsstreitigkeiten 30

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde der abgeordnete Gesetzesentwurf von der Abgeordnetenkammer am 20. Dezember 1945 und vom Senat am 11. Dezember 1946 angenommen und das Gesetz vom 23. Dezember 1946 über die Einrichtung eines Staatsrates verabschiedet.⁷⁷ Es trat gemäß Erlass des Regenten vom 21. August 1948 am 23. August 1948 in Kraft. Mehrere Durchführungsverordnungen wurden noch am selben Tag erlassen, so unter anderem der Erlass des Regenten über das Verfahren vor der Abteilung für Verwaltungssachen des Staatsrates (VVerwSSRE)⁷⁸. 31

Das erste Gutachten der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates wurde am 21. September 1948 veröffentlicht, die ersten Entscheidungen der Abteilung für Verwaltungssachen (heute Verwaltungsstreitsachenabteilung) ergingen am 8. November 1948 32

2. Wichtigste Entwicklungen und Krisen bzw. Konflikte

Der Rechtsrahmen, in den die Institution Staatsrat eingebettet ist, unterlag in den folgenden Jahrzehnten einer stetigen Weiterentwicklung. Durch Gesetz vom 11. Juni 1952⁷⁹ wurde das bisherige Erfordernis bereits abgeleiteter Berufsjahre, die ein im Rechtsanwaltsverzeichnis der Anwaltskammer eingetragener Rechtsanwalt tätig sein musste, damit er als Beistand oder Vertretung einer Streitpartei vor dem Staatsrat auftreten durfte, gestrichen. Zwei Jahre später – am 18. März 1954⁸⁰ – schuf man die Möglichkeit eines Wiederaufnahmeverfahrens. Des Weiteren traf ein Gesetz vom 15. April 1958⁸¹ Regelungen über die Gerichtssprachen. Dasselbe Gesetz bestimmte, dass die Mitglieder des Auditorats am Ende der Verhandlung in Verwaltungsstreitsachen ein Gutachten abzugeben haben 33

Besonders hervorzuheben ist die weitere Veränderung des Staatsrates infolge eines Gesetzes vom 3. Juni 1971.⁸² Durch dieses wurde zum einen die Zuständig- 34

77 Belgisches Staatsblatt, 9 1 1947
 78 Belgisches Staatsblatt, 23 –24 4 1948
 79 Belgisches Staatsblatt, 27 6 1952
 80 Belgisches Staatsblatt, 3 4 1954
 81 Belgisches Staatsblatt, 25 4 1958
 82 Belgisches Staatsblatt, 19 6 1971

§ 128 *Verwaltungsgerichtsbarkeit in Europa Institutionen und Verfahren*

keit für Entschädigungssachen novelliert, die bislang, wie André Mast feststellte, der „Unergierigkeit und dem Dahinsiechen“⁸³ überlassen waren. Fortan hatte der Staatsrat diesbezüglich Spruchkompetenz, statt zu solchen Fragen lediglich ein Gutachten erstellen zu können. Zum andern wird seitdem das Schweigen der Verwaltung als ablehnender Entscheid betrachtet, gegen den Klage erhoben werden kann – ein weiterer wichtiger Entwicklungsschritt. Schließlich sind die Verwaltungsgerichte von nun an an eine vom Staatsrat entschiedene Rechtsauslegung gebunden.

- 35 Samtliche Gesetze über den Staatsrat, die nach dessen Errichtung verabschiedet wurden, wurden schließlich durch königlichen Erlass vom 12. Januar 1973⁸⁴ aufeinander abgestimmt. Die Gesetze vom 23. Dezember 1946 wurden entsprechend angepasst und werden seitdem als koordinierte Gesetze über den Staatsrat (KGSR) bezeichnet.
- 36 Der Staatsrat wagte sich nach und nach auch auf rechtspolitisches Gebiet vor, u. a. bei den Konflikten zwischen den Sprachgemeinschaften (insbesondere in Voeren [frz. *Fourons*] und Gemeinden der Brüsseler Peripherie).⁸⁵ Im August 1978 legte beispielsweise die Gesetzgebungsabteilung der Regierung Tindemans mehrere Gutachten zum Gesetzentwurf Nr. 461 über eine Institutionenreform (sog. Egmont-Stuyvenberg-Entwurf, durch den zwei politische Übereinkommen bzgl. der Reform des Staates, durch die drei Regionen geschaffen wurden, institutionell verankert werden sollten) vor. Darin formulierte der Staatsrat verfassungsrechtliche Bedenken bzgl. einiger Bestimmungen, die französischsprachigen Einwohnern der Brüsseler Peripherie das Recht zustanden, durch die Wahl eines fiktiven Wohnsitzes in einer der Brüsseler Gemeinden bestimmte öffentliche Rechte gegenüber der Verwaltung ausüben zu können.⁸⁶ Die Reaktionen der Presse und der Regierungsparteien führten zum Rücktritt des Premierministers.⁸⁷
- 37 Da sich Belgien zunehmend zu einem föderalen Staat mit zentrifugalen Kräften entwickelte, übertrug das Institutionenreformgesetz vom 9. August 1980⁸⁸ der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates die Aufgabe, Kompetenzstretigkeiten zwischen dem Staat und den föderierten Teilgebieten (Gemeinschaften und Regionen) vorzubeugen. Zuständigkeitskonflikte zwischen dem Regelungsbe- reich von Bundesgesetzen und Dekreten sollten ursprünglich durch eine Ab- teilung für Zuständigkeitskonflikte geklärt werden. Diese wurde jedoch niemals eingerichtet; mit Verfassungsergänzungsgesetz vom 28. Juni 1983 wurde an deren Stelle der Schiedshof (heute Verfassungsgerichtshof) geschaffen (Art. 142 Belg. Verf. [früher Art. 107ter]).

83 A. Mast, *Le Conseil d'État et le contentieux de l'indemnité*, FS für Jean Dabin, Bd. II, 1963, S. 794.

84 Belgisches Staatsblatt, 21. 3. 1973.

85 *Perin/Lewalle* (Fn. 33), S. 2.

86 Ebd., S. 17.

87 *S. J. Brassine/X. Mabille*, *La crise politique d'octobre 1978* (I), *Courrier hebdomadaire du CRISP*, Nr. 817, 1978.

88 Belgisches Staatsblatt, 15. 8. 1980.

André Mast feststellte, dass Fortan hatte solchen Fragen lediglich dem das Schweigen der Klage erhoben wer- schließlich sind die Ver- chiedene Rechtsausle-

richtung verabschiedet 12 Januar 1973⁸⁴ auf- 1946 wurden entspre- setze über den Staats-

tisches Gebiet vor, u a nsbesondere in Voeren Im August 1978 legte g Tindemans mehrere itutionenreform (sog Übereinkommen bzgl 1 wurden, institutionell srat verfassungsrechtli- prachigen Einwohnern e Wahl eines fiktiven te öffentliche Rechte ctionen der Presse und ministers⁸⁷

zentrifugalen Kräften 9. August 1980⁸⁸ der mpetenzstreitigkeiten (Gemeinschaften und n dem Regelungsbe- lich durch eine Abtei- wurde jedoch niemals 1983 wurde an deren haffen (Art 142 Belg

abin, Bd II, 1963, S 794

domadaire du CRISP, Nr 817,

Der Staatsrat erhielt durch Art 15 des Gesetzes vom 16 Juni 1989 über verschie- 38 dene Reformen der Institutionen⁸⁹ die Befugnis, den Vollzug einer Verwaltungs- maßnahme auszusetzen, sofern vom Kläger vorgebracht wird, Art. 10, 11 oder 24 Belg Verf (früher Art 6, 6bis und 17) seien verletzt Ein allgemeines vorläufiges Rechtsschutzverfahren für Verwaltungssachen wurde durch das am 22 Okto- ber 1991 in Kraft getretene Gesetz vom 19 Juli 1991 zur Änderung der koordinier- ten Gesetze über den Staatsrat⁹⁰ eingeführt Seither sind Anträge auf Aussetzung des Vollzugs einer Verwaltungsmaßnahme auch aus weiteren ernstzunehmenden Gründen möglich Erforderlich war im Rahmen dieses allgemeinen vorläufigen Rechtsschutzverfahrens zunächst allerdings, dass der Kläger belegte, dass ihm ein schwerer und nur schwer wiedergutzumachender Schaden drohte. Diese Voraus- setzung wurde 2014 durch ein Dringlichkeitserfordernis ersetzt. Auch der Begriff der „Dringlichkeit“ ist jedoch ein „einem standigen Wandel unterworfenen Begriff [.], der im Zusammenhang mit der üblichen Verfahrensdauer bei Nichtigkeits- klagen zu betrachten ist“⁹¹

Diese Reform war eine Reaktion auf in der Rechtslehre geäußerte Kritik, die 39 das fehlende Verfahren zur Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes im Verwal- tungsgerichtsverfahren bemangelt hatte Das Erfordernis einstweiligen Rechts- schutzes ergibt sich daraus, dass zugunsten der Verwaltung die Vermutung der Rechtmäßigkeit ihrer Maßnahmen eingreift, die sie zudem durch Zwangsmaß- nahmen durchsetzen kann. Ein Rechtsschutz in der Hauptsache kann daher nicht immer rechtzeitig erfolgen. Beispielsweise erklärte der Staatsrat am 11 Februar 1977 zwei rechtswidrige Erlasse des standigen Ausschusses des Pro- vinzialrates von Brabant vom 19 und 26. Juni 1975, die zwei Rennen einschließ- lich Vorbereitungstraining auf der Rennstrecke Nivelles-Baulers genehmigt hat- ten, erst lange nach der bereits tatsächlich erfolgten Durchführung der Rennen für nichtig.⁹² Zwar gewahrten die ordentlichen Gerichte zu dieser Zeit bereits einstweiligen Rechtsschutz, um Rechtsnormen der ausführenden Gewalt nicht anzuwenden (dies zunächst nur in Fällen offensichtlich rechtswidriger Maßnah- men, anschließend in zunehmend allgemeinerer Weise⁹³) Dennoch blieb das System des einstweiligen Rechtsschutzes gegen Verwaltungsmaßnahmen lange widersprüchlich, auch wenn das Gesetz vom 15 Dezember 1980 über die Ein- reise, den Aufenthalt, die Niederlassung und die Ausweisung von Ausländern dem Staatsrat erstmalig die Möglichkeit eröffnete, in dem sehr begrenzten Gebiet des Asylrechts eine Verwaltungsmaßnahme auszusetzen.

1993 wurde der Begriff der „Verwaltungsgerichtsbarkeit“ endlich auch im Text 40 der Verfassung (Art 161) verankert⁹⁴ Auch das Bestehen und die Aufgaben des Staatsrates bekräftigte der Verfassungsgesetzgeber in Art 160 Belg Verf

89 Belgisches Staatsblatt, 17 6 1989

90 Belgisches Staatsblatt, 12 10 1991, S J Neuray, L'avenir du référé administratif. Considérations sur la loi du 19 juillet 1991 modifiant les lois coordonnées, FS für Jacques Velu, 1992, S 679-708

91 Parl Dok, Senat, ordentliche Sitzungsperiode 2012-2013, Nr 5-2277/1, S 13

92 Staatsrat, 11 2 1977, Nr 18 101

93 Kass, 21 10 1982, Pas 1983, I, S 251 und Kass, 21 3 1985, Pas 1985, I, S 908

94 A Mast/J Dujardin/M van Damme/J Vande-Lanotte, Overzicht van het Belgisch administratief recht, 2014, S 1121

- 41 Die Verwaltungssachenabteilung wurde durch Gesetz vom 15. September 2006⁹⁵ in Verwaltungsstreitsachenabteilung umbenannt. Dieses Gesetz richtete – und dies ist bemerkenswert – auch ein Gericht für Ausländerrechtsstreitsachen ein.⁹⁶ Auch in Belgien steigt die Anzahl der Verwaltungsstreitsachen – wie in vielen westlichen Staaten – kontinuierlich an. Dies hat eine stetig steigende Dauer der anhängigen Verfahren zur Folge. Gleichzeitig gab es eine Reihe von Verurteilungen des belgischen Staates durch belgische Gerichte⁹⁷ und den EGMR wegen überlanger Verfahrensdauern. Ein Geschäftsbericht betonte 1996 den „erheblichen Anstieg der Begutachtungsanträge innerhalb der vergangenen fünf Jahre sowie, in noch viel stärkerem Maße, der Nichtigkeitsklagen und Aussetzungsanträge“. Dies war insbesondere auf die massive Zunahme der Rechtsstreitigkeiten im Bereich des Ausländerrechts zurückzuführen.⁹⁸ Die Schaffung eines Gerichts für Ausländerrechtsstreitigkeiten ist daher im Wesentlichen eine Antwort auf die erhebliche Überlastung des Staatsrates mit derartigen Streitigkeiten. Seit dem Reformgesetz des 19. Juli 1991, durch das ein Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes vor dem Staatsrat geschaffen wurde,⁹⁹ ist das Gesetz vom 15. September 2006 zweifelsohne die bedeutendste Reform.¹⁰⁰
- 42 Auch das Revisionsverfahren vor dem Staatsrat wurde grundlegend novelliert, zunächst durch das bereits erwähnte Gesetz vom 15. September 2006,¹⁰¹ des Weiteren durch einen königlichen Erlass vom 30. November 2006.¹⁰²
- 43 Ein Gesetz vom 23. Dezember 2009¹⁰³ ergänzte das Gesetz vom 24. Dezember 1993 über Aufträge der öffentlichen Hand und bestimmte öffentliche Bauleistungs-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge um einen zusätzlichen Abschnitt zu Begründungs- und Informationspflichten sowie verfügbaren Rechtsmitteln und führte ein besonderes gerichtliches Verfahren für Verwaltungsmaßnahmen im Zusammenhang mit öffentlichen Aufträgen ein. Hierdurch wurde zum einen die generelle Anwendbarkeit der Vorschriften des Eilverfahrens auch auf derartige Fälle klargestellt. Zum anderen erfolgte 2014 die Streichung der im Eilverfahren bis dahin vorgesehenen Voraussetzung der Darlegung eines drohenden schweren und nur schwer wiedergutzumachenden Schadens. Des Weiteren ist die Vergabebehörde seither verpflichtet, zwischen der Vergabeentscheidung und deren Mitteilung an den Auftragnehmer eine Frist einzuhalten, die es den unterlegenen Bietern ermöglichen soll, den Staatsrat im Eilverfahren anzurufen.

95 Belgisches Staatsblatt, 6.10.2006

96 C. Coppens, *Conseil du contentieux des étrangers et juridictions civiles. Analyse comparée au regard de certaines garanties procédurales et de l'indépendance du juge*, APT 2012, S. 255 f., M. Nihoul, *La grande réforme* du Conseil d'État: raisons et enjeux, APT 2006, S. 170–181.

97 Zivilgericht Brüssel, 23.3.2007, JT 2007, S. 445; Zivilgericht Huy, 3.5.2007, JT 2007, S. 444.

98 Belgischer Staatsrat, *Öffentlicher Bericht*, 1994–95, S. 32.

99 Siehe oben Rn. 38.

100 D. Lagasse, *Conclusions générales. La loi du 15 septembre 2006 et ses arrêtés d'exécution: la grande réforme attendue du contentieux administratif?*, APT 2006, S. 267.

101 Belgisches Staatsblatt, 6.10.2006

102 Belgisches Staatsblatt, 1.12.2006

103 Belgisches Staatsblatt, 28.12.2009

§ 128 Verwaltungsgerichtsbarkeit in Europa Institutionen und Verfahren

Prüfung der objektiven Rechtmäßigkeit einer Verwaltungsmaßnahme Die Nichtigkeitserklärung einer Verwaltungsmaßnahme als Ergebnis eines solchen Verfahrens stellt von Verfassungs wegen keine Wiedergutmachung für die Verletzung eines subjektiven Rechts in Form der Naturalrestitution dar. Vielmehr markiert sie allein das Ende des Gerichtsprozesses gegen die konkrete Verwaltungsmaßnahme. Damit ordnet das Gesetz, anders formuliert, objektive Rechtsstreitigkeiten, welche die Rechtmäßigkeit oder die Einhaltung der Normen des objektiven Rechts zum Gegenstand haben, generell den Verwaltungsgerichten zu.

- 46 Mittlerweile setzt die Nichtigkeitsklage allerdings voraus, dass der Kläger ein individuelles Interesse an der Nichtigkeitserklärung des angegriffenen Aktes besitzt. Dieses Rechtsschutzinteresse ist „im Zusammenhang mit der Art des angefochtenen Rechtsaktes und der sich aus dieser Art ergebenden Rechtsfolgen zu würdigen“¹¹³. Somit sind Klagen im reinen Allgemeininteresse ausgeschlossen. Der Staatsrat hat in diesem Zusammenhang bereits entschieden, dass „[die] Zulässigkeit einer Klage vor der Würdigung der Klagegründe zu prüfen ist. Dass ein zur Bekräftigung der Klage vorgetragener Beschwerdegrund [im Rahmen der Begründetheit] von Amts wegen zu prüfen ist, [] hat keine Auswirkungen auf die Frage des Rechtsschutzinteresses des Klägers im Rahmen der Zulässigkeit. Andernfalls müsste immer, wenn eine Klage einen von Amts wegen zu prüfenden Gesichtspunkt anführt, eine Popularklage zugelassen werden“¹¹⁴.
- 47 Somit muss stets ein Rechtsschutzinteresse dargelegt werden, damit eine Nichtigkeitsklage zulässig ist. Vor 2014 genugte für die automatische Herbeiführung einer Nichtigkeitserklärung des angegriffenen Rechtsaktes, sofern ein derartiges Rechtsschutzinteresse nachgewiesen wurde, bereits die alleinige Berufung auf einen von Amts wegen zu prüfenden Gesichtspunkt. Der Staatsrat hatte nämlich entschieden, dass „der Kläger sein Interesse an der Geltendmachung eines von Amts wegen zu berücksichtigenden Gesichtspunktes nicht zu belegen“¹¹⁵ braucht. Nach der Reform von 2014 muss er jedoch das Rechtsschutzinteresse des Klägers für *jeden einzelnen* Punkt prüfen. Somit bedarf es also auch eines besonderen Rechtsschutzinteresses bezüglich der von Amts wegen zu prüfenden Gesichtspunkte. Ein von einem Verband oder einer Vereinigung vorgebrachtes Kollektivinteresse genügt allerdings¹¹⁶.
- 48 Trotz des objektiven Rechtsschutzcharakters der Nichtigkeitsklage finden auch die subjektiven Rechte des Klägers Berücksichtigung. Zum einen schützt Art 11 KGSR durch die Möglichkeit eines Entschädigungsgesuchs das Rechtsschutzinteresse von Privatpersonen. Hierfür wird eine Abwägung zwischen den Rechts-

113 Staatsrat, 11.5.2007, *Bangoura*, Nr. 171.024

114 Staatsrat, 5.10.2010, *S.A. Ligne bleue*, Nr. 207.900

115 Staatsrat, 28.11.2012, *Impatient*, Nr. 221.554, Staatsrat, 16.10.2012, *Discry*, Nr. 221.046

116 *D. Renders*, L'intérêt collectif commande-t-il de légiférer davantage pour améliorer la protection juridictionnelle de l'administré, FS für Francis Haumont, 2015, S. 1067–1080, siehe auch *J. Theunis/D. Bijnens*, Rechtspersonen in het publiekrechtelijk contentieux: mandaat ad htem, prokura en collectief belang, in Sottausse/Schollen (Hg.), *Publiekrecht*, 2014, S. 91–98

Maßnahme Die Nicht-
 nis eines solchen Ver-
 machung für die Ver-
 stitution dar Vielmehr
 die konkrete Verwal-
 hert, objektive Rechts-
 nhaltung der Normen
 ll den Verwaltungsge-

s, dass der Kläger ein
 s angegriffenen Aktes
 hang mit der Art des
 gebenden Rechtsfolgen
 interesse ausgeschlos-
 ntschieden, dass „[die]
 nde zu prüfen ist Dass
 -degrund [im Rahmen
 it keine Auswirkungen
 Rahmen der Zulässig-
 n Amtes wegen zu prü-
 en werden“¹¹⁴

en, damit eine Nichtig-
 ie Herbeiführung einer
 sofern ein derartiges
 alleinige Berufung auf
 Staatsrat hatte namlich
 andmachung eines von
 zu belegen“¹¹⁵ braucht
 tzinteresse des Klagers
 uch eines besonderen
 u prüfenden Gesichts-
 rgebrachtes Kollektiv-

rechtsklage finden auch
 n einen schützt Art 11
 is das Rechtsschutzin-
 zwischen den Rechts-

r 221 046
 améliorer la protection juridi-
 he auch *J Theunis/D Bijnens*,
 rokura en collectif belang, in

positionen der geschädigten Einzelpersonen und den Bedürfnissen der Öffent-
 lichkeit vorgenommen „Ist kein anderes Rechtsprechungsorgan zuständig,
 befindet die Verwaltungsstreitsachenabteilung nach Billigkeit und unter Beruck-
 sichtigung aller Umstände des öffentlichen und privaten Interesses durch Urteil
 über Klagen auf Ersatz der außergewöhnlichen, von einer Verwaltungsbehörde
 verursachten immateriellen oder materiellen Schaden“ Auch hierbei geht es
 jedoch streng genommen nicht um die Durchsetzung eines subjektiven Rechts,
 denn der Behörde wird keinerlei Fehlverhalten zur Last gelegt.¹¹⁷

Gleiches gilt für den neu eingefügten Art. 11*bis* KGSR Dieser bestimmt, dass 49
 „[j]ede klagende oder beitretende Partei, die in Anwendung von Art 14 § 1 oder
 § 3 eine Klage zur Erklärung der Nichtigkeit eines Aktes, einer Verordnung oder
 einer stillschweigenden Abweisungsentscheidung einleitet, [...] die Verwaltungs-
 streitsachenabteilung ersuchen [kann], ihr durch Urteil eine Entschädigung zu
 Lasten des erlassenden Organs unter Berücksichtigung aller Umstände des
 öffentlichen und privaten Interesses zu gewahren, wenn dieser Partei infolge der
 Rechtswidrigkeit eines Aktes, einer Verordnung oder einer stillschweigenden
 Abweisungsentscheidung ein Nachteil entstanden ist“

Damit besteht für den von einer Verwaltungsmaßnahme Geschädigten die Mog- 50
 lichkeit der Erlangung einer Entschädigung, ohne zuvor den Rechtsweg vor den
 ordentlichen Gerichten beschreiten zu müssen Dies greift die Lehren aus dem
*La Flandria-Urteil*¹¹⁸ des Kassationshofes wieder auf Die Entschädigung gem
 Art. 11 und 11*bis* KGSR unterscheidet sich jedoch vom Schadensersatz nach
 Art 1382 *Code civil* (klassische zivilrechtliche außervertragliche Haftung) inso-
 fern, als sie vom Staatsrat unter Berücksichtigung „aller Umstände des öffentli-
 chen und privaten Interesses“ nach Ermessen festgelegt wird Eine Partei, die
 vor dem Staatsrat um Entschädigung ersucht, kann keine Schadensersatzklage
 vor den Zivilgerichten für die Wiedergutmachung desselben Schadens mehr
 erheben¹¹⁹

2. Verwaltungsgerichtsbarkeit und Gewaltenteilung, Verhältnis zu politischen Staatsorganen und zur Verwaltung

Der Gewaltenteilungsgrundsatz bildete ursprünglich, und über viele Jahrzehnte 51
 hinweg, den grundlegenden Ausgangspunkt des gesamten belgischen Verwal-
 tungsprozessrechts und begründete die zurückhaltende Haltung des (Verfas-
 sungs-)Gesetzgebers bzgl der Schaffung eines Staatsrats Eine solche Institution
 war historisch doch (zu) eng mit der ausführenden Gewalt verwoben, denn in
 der damaligen Zeit lautete ein weitverbreiteter Grundsatz, dass „über das Han-
 deln der Verwaltung zu richten, [...] noch verwalten“¹²⁰ sei. Dies wurde durch ein

117 VerfGH, Nr 38/2010, 9 12 2010

118 Siehe oben Rn 26 f

119 *F Belleflamme/J Sohier*, Incidence de la réforme du Conseil d'État sur la responsabilité des pouvoirs
 publics, in *La responsabilité des pouvoirs publics – Actualités en droit public et administratif*, 2014, S 39

120 *P Gonod*, IPE V, § 75 Rn 7

§ 128 Verwaltungsgerichtbarkeit in Europa: Institutionen und Verfahren

Urteil des Appellationshofes Brüssel vom 14. August 1845 noch bekräftigt „Eine Anordnung durch die rechtsprechende Gewalt, die einen Akt der Vormachtstellung einer der Gewalten gegenüber einer der anderen bedeutete, wurde zu einem Übergriff in die Domane oder die Zuständigkeiten dieser anderen Gewalt führen.“¹²¹

- 52 Der Staatsrat ist im Staatsgefüge mit zahlreichen Aufgaben betraut, in ihm kreuzen sich gesetzgebende, ausführende und rechtsprechende Gewalt. Zwar ist er kein Organ der föderalen ausführenden Gewalt im engeren Sinne; allerdings besteht zu dieser eine enge natürliche und offensichtliche institutionelle Verbindung.¹²² Das Studienzentrum für die Reform des Staates proklamierte, dass „[d]er zukünftige Gerichtshof für Verwaltungsstreitigkeiten ein Organ der ausführenden Gewalt sein wird. Gleichzeitig ist es unerlässlich, dass die Mitglieder dieses Gerichtshofes über vollständige Unabhängigkeit verfügen.“¹²³ Auch in der Rechtslehre wurde der Staatsrat von mehreren Autoren der Exekutive zugeordnet.¹²⁴ Im Gegensatz hierzu entschied der Verfassungsgerichtshof (damals noch Schiedshof) am 15. Mai 1996, dass „keine Vorschrift der Verfassung den Staatsrat den Organen der ausführenden Gewalt zurechnet“¹²⁵. Dem ist zuzustimmen. Seit der Verfassungsänderung von 1993, in deren Zuge in einem Titel III das Bestehen des Staatsrats festgeschrieben worden ist, kann dieser nicht mehr im Umkreis der ausführenden Gewalt zugeordnet, sondern muss vielmehr als ein Organ *sui generis* betrachtet werden.¹²⁶ Die Befugnisse des Staatsrates sind folglich nicht mit denjenigen der Verwaltung zu vergleichen.
- 53 Im Verhältnis zur Legislative hat der Staatsrat eine beratende Funktion. Gemäß Art. 1 KGSR erstellt die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates vorab Gutachten zu Gesetzesvorhaben und ist damit an der Ausarbeitung der Normen der gesetzgebenden Gewalt auf föderaler Ebene wie auf regionaler und dezentraler Ebene als auch der exekutivischen Vorschriften Belgiens beteiligt.¹²⁷ Die Mitwirkung des Staatsrates an Gesetzen bereits im Entwurfsstadium dient dem Zusammenhalt des Staates.¹²⁸ Dabei setzt sich der Staatsrat gem. Art. 81 KGSR aus zwölf Staatsräten und bis zu zehn Beisitzern in vier jeweils einsprachigen Kammern zusammen. Somit spielt er einerseits eine tragende Rolle bei der qualitativen Verbesserung der Gesetzestexte; andererseits wacht er vorbeugend über die Vereinbarkeit der Gesetzesvorhaben mit höherrangigem Recht. Die Kontrolle

121 *Pas* 1845 II, S. 285. Im vorliegenden Fall betrachteten die Verwaltungsbehörden eine Person (Frñ Jones) als Engländerin. Die Betroffene, die ausgewiesen werden sollte, behauptete hingegen, sie sei belgische Staatsbürgerin und trug ihren Fall vor die Gerichte, welche sich jedoch für nicht zuständig erklärten.

122 *Y Lejeune*, *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, 2014, S. 215.

123 *E Soudan*, Section A. *Le Conseil d'État*, in: *Arbeiten des Studienzentrums für die Reform des Staates*, 1937, S. 197.

124 *A Mast/A Aler/J Dujardin*, *Précis de droit administratif belge*, 1989, Rn. 606.

125 Schiedshof, Nr. 31/96, 15.5.1996, Erwagungsgrund B.1.3.

126 *Mast/Dujardin/van Damme/Vande-Lanotte* (Fn. 94), S. 1122, siehe auch *P Lewalle*, *Les articles 160 et 161 de la Constitution relatifs au Conseil d'État et aux juridictions administratives*, APT 1994, S. 145.

127 *Wintgens* (Fn. 7).

128 *R Andersen/M van Damme*, *La section de législation du Conseil d'État*, in: *Conseil d'État, Liber memorialis 1948-1998*, 1999, S. 85-110.

noch bekräftigt. „Eine Akt der Vormachtstel- bedeutete, wurde zu dieser anderen Gewalt

betraut, in ihm kreue Gewalt Zwar ist er enen Sinne, allerdings institutionelle Verbin- es proklamierte, dass in ein Organ der aus- h, dass die Mitglieder fügen“¹²³ Auch in der er Exekutive zugeord- ichtshof (damals noch rfassung den Staatsrat ist zuzustimmen. Seit m Titel III das Beste- reser nicht mehr im muss vielmehr als ein Staatsrates sind folg-

nde Funktion Gemäß tsrates vorab Gutach- ung der Normen der naler und dezentraler erteiligt¹²⁷ Die Mitwir- im dient dem Zusam- n. Art 81 KGSR aus s einsprachigen Kam- olle bei der qualitati- vorbeugend über die Recht Die Kontrolle

urden eine Person (Frl Jones) te hingegen, sie sei belgische nicht zuständig erklärten § 215 s für die Reform des Staates,

506

ewalle, Les articles 160 et 161 ves, APT 1994, S 145

Conseil d'État, Liber memo-

erfolgt bereits vorab und betrifft Gesetzesvorhaben, Dekrete, Gesetzerlasse¹²⁹ und Rechtsverordnungen Eine erwähnenswerte Ausnahme hiervon besteht hinsichtlich der Vorschläge für Verfassungsänderungen Die Stellungnahme der Abteilung muss eingeholt werden, sofern eine Gesetzesänderung von einer Regierung initiiert wird (mit anderen Worten also bei *Gesetzesentwürfen*). Hier- von ausgenommen sind Gesetzesentwürfe, die den Haushalt, die Konten der öffentlichen Hand, öffentliche Anleihen, Vorgänge zu den Staatsgutern oder den Umfang der Streitkräfte zum Gegenstand haben. In Fällen besonders begründeter Dringlichkeit kann von dieser Anrufung abgesehen werden, wobei auch in diesen Fällen die Gesetzgebungsabteilung eine Überprüfung der Vereinbarkeit des Vorhabens mit der verfassungsmaßi- gen Kompetenzverteilung durchführen muss Entwürfe für Erlasse sind grundsätzlich von der Gesetzgebungsabteilung zu prüfen Bei *Gesetzesvorschlägen*, bei denen die Initiative für die Gesetzesänderung von einem oder mehreren Parlamentsmitgliedern ausgeht, muss ein Gutachten des Staatsrates hingegen nur dann eingeholt werden, wenn ein Drittel der Mitglieder der betroffenen Kammer beim Präsidenten einen entsprechenden Antrag stellt. Der Staatsrat kann die Entwürfe grundsätzlich vollumfänglich würdigen. Das betrifft Inhalt und Qualität der Formulierungen, die Übereinstimmung der verschiedenen sprachlichen Fassungen sowie Zuständigkeit und Normenhierarchie Zweckmäßigkeitsevaluierungen sind dem Staatsrat allerdings verwehrt. Somit trägt seine Gesetzgebungsabteilung aktiv zum Schutz der Rechtssuchenden und des Allgemeininteresses bei und stärkt gleichzeitig die Qualität der Normen In ihrer beratenden Funktion besitzt die Gesetzgebungsabteilung kein Initiativrecht.

3. Stellung der Verwaltungsgerichtsbarkeit

a) In Bezug auf die ordentliche Gerichtsbarkeit

Die Verfassung unterscheidet zweierlei Rechtsstreitigkeiten solche über *bürgerliche* und solche über *politische Rechte* Erstere fallen gem Art. 144 Belg Verf stets in den Zuständigkeitsbereich der ordentlichen Gerichte.¹³⁰ Für Letztere sind gem. Art. 145 Belg Verf ebenfalls grundsätzlich die ordentlichen Gerichte zuständig, es sei denn der Gesetzgeber hat ausdrücklich Ausnahmen festgelegt und die Entscheidung über diese Streitigkeiten einer Verwaltungsgerichtsbarkeit übertragen. Weitere Kategorien von Rechten gibt es nicht,¹³¹ ein Recht ist somit stets entweder bürgerlich oder politisch.

54

129 Das belgische Recht kennt für Gesetze im materiellen Sinne mehrere Begriffe, je nachdem, welche gesetzgebende Körperschaft die Norm erlässt Ein „Gesetz“ (*loi*) wird vom belgischen Parlament erlassen, ein „Dekret“ (*décret*) ist ein Gesetzgebungsakt eines Parlaments einer Gemeinschaft oder einer Region, mit Ausnahme der Region Brüssel-Hauptstadt, in der ein solcher Akt die Bezeichnung *ordonnance* trägt, die hier mit „Gesetzerlass“ übersetzt wird (wenngleich die belgische offizielle Übersetzung „Ordonnanz“ ist)
130 Schiedshof, Nr 133/2001, 30 10 2001, Erwagungsgrund B 4 2, Schiedshof, Nr 98/2002, 12 6 2002, Erwagungsgrund B 3 2
131 Kass, 21 12 1956, *Pas* 1957, I, S 430f.

- 55 Die Unterscheidung erfolgt Jean Dabin gemäß wie folgt: „Bürgerliche Rechte sind die natürlichen und nicht-natürlichen, vom Gesetz anerkannten oder geschaffenen Rechte, die jedem Menschen, sei er Inlander oder Auslander, unabhängig von seiner Eigenschaft als Staatsbürger zustehen und deren unmittelbarer Zweck gerade auf die eigenen und persönlichen Rechtsgüter des Einzelnen gerichtet ist“¹³² Demgegenüber sind politische Rechte „diejenigen [Rechte], die dem Träger dieser Rechte eine aktive Beteiligung an der Ausübung der Staatsgewalt einräumen und ihn als Mitglied des gebildeten politischen Gemeinwesens in den Genuss derjenigen Dienste bringen, welche die öffentliche Gewalt im Rahmen des Rechts leistet“¹³³
- 56 Die ordentlichen Gerichte haben nicht nur die *ausschließliche* Zuständigkeit bezüglich aller Streitigkeiten über bürgerliche Rechte, sondern darüber hinaus auch eine *grundsätzliche* Zuständigkeit in Bezug auf Streitigkeiten über politische Rechte.¹³⁴ Daher ist der Staatsrat grundsätzlich nur subsidiär und untergeordnet zuständig. Sofern eine Klage, die zu demselben Ergebnis führen kann, auch vor einem ordentlichen Gericht möglich ist, hat diese Vorrang. Dabei ist jedoch zum einen zu berücksichtigen, dass der Staatsrat seit 1946 über die allgemeine Zuständigkeit verfügt, einseitige Verwaltungsmaßnahmen der verschiedenen Behörden für nichtig zu erklären.¹³⁵ Zum anderen kann eine Klage vor einem ordentlichen Gericht niemals eine Nichtigkeitserklärung einer Verwaltungsmaßnahme mit Wirkung *erga omnes* bewirken. Ordentliche Gerichte dürfen allgemeinen, provinzialen und örtlichen Erlassen und Verordnungen gem. Art 159 Belg. Verf. lediglich die Anwendung versagen, sollten diese nicht gesetzeskonform sein.
- 57 Darüber hinaus stellte sich heraus, dass bei einer umfangreichen Übertragung einer Fülle von Nichtigkeitsklagen in die Zuständigkeit des Staatsrates dieser auch eine Reihe bürgerlicher und/oder politischer *subjektiver* Rechte beruhen konnte.¹³⁶ Daher bedarf es neben der Unterscheidung bürgerliche/politische Rechte des Weiteren der Differenzierung zwischen objektiven und subjektiven Rechten. Dabei hat der im Rahmen eines Kompetenzkonfliktes befasste Kassationshof im Grundsatzurteil *Versteete*¹³⁷ die bisher durch den Staatsrat vorgenommene Auslegung von dessen Zuständigkeiten verworfen. Der dieser Entscheidung zugrunde liegende Sachverhalt drehte sich um einen Streit über einen

132 J. Dabin, *Lésion d'intérêt ou lésion de droit comme condition de la réparation des dommages en droit privé et en droit public*, Annales de Droit et de Sciences politiques de Louvain 1948, S. 36

133 Ebd., S. 38

134 Schiedshof, Nr. 133/2001, 30.10.2001, Erwagungsgrund B 64, siehe ebenfalls Schiedshof, Nr. 42/2002, 20.2.2002, JLMB 2002, S. 1164 und den Kommentar von G. Rosoux, L'arrêt n° 41/2002 de la Cour d'arbitrage de la notion constitutionnelle de droit politique à la notion de «droit civil» au sens de la Convention européenne des droits de l'homme, siehe auch Schiedshof, Nr. 94/2002, 5.6.2002, Erwagungsgrund B 11 und Schiedshof, Nr. 98/2002, 12.6.2002

135 Renders (Fn. 1), S. 541

136 Ebd.

137 Kass., 27.11.1952, *Pas* 1953, I, S. 184, siehe auch Staatsrat, 6.11.1969, *Bollens*, Nr. 13 778, Staatsrat, 7.1.1971, *Hiernaux*, Nr. 14 424, Staatsrat, 12.3.1975, *Dems*, Nr. 16 932, Staatsrat, 27.4.2007, *Gerard*, Nr. 86 973, Staatsrat, 13.3.2012, *sprl Taxi Gubert*, Nr. 218 454

„Bürgerliche Rechte
tz anerkannten oder
der oder Ausländer,
ren und deren unmittel-
rechtsgüter des Einzel-
„diejenigen [Rechte],
in der Ausübung der
n politischen Gemein-
die öffentliche Gewalt

effliche Zuständigkeit
ndern darüber hinaus
rtigkeiten über politi-
subsidiar und unterge-
lgebnis führen kann,
se Vorrang Dabei ist
it 1946 über die allge-
menen der verschiede-
kann eine Klage vor
larung einer Verwal-
entliche Gerichte dur-
l Verordnungen gem.
lten diese nicht geset-

reichen Übertragung
des Staatsrates dieser
iver Rechte berühren
burgerliche/politische
tiven und subjektiven
ktes befasste Kassati-
1 Staatsrat vorgenom-
Der dieser Entschei-
Streit über einen

ation des dommages en droit
ivam 1948, S 36

falls Schiedshof, Nr 42/2002,
n° 41/2002 de la Cour d'arbit-
t civil» au sens de la Conven-
12, 5 6 2002, Erwagungsgrund

3ollens, Nr 13 778, Staatsrat,
Staatsrat, 27 4 2007, Gerard,

Rentenanspruch; es handelte sich also um ein Vermögensrecht und damit um die Begründung eines burgerlich-rechtlichen Anspruches. Nach Auffassung des Kassationshofes ist „der Staatsrat nicht notwendigerweise zwangsläufig zuständig, bloß weil der Zweck einer Klage nach deren Wortlaut allein darauf gerichtet ist, die Nichtigkeitserklärung einer Verwaltungsmaßnahme zu erreichen, dieser also keine Zahlungsklage enthält“. Vielmehr ist es „im Rahmen der Zuständigkeitsprüfung geboten, den eigentlichen Zweck der Klage zu bestimmen“. Auf diese Formulierung geht die von Teilen der Rechtslehre kritisch hinterfragte¹³⁸ Theorie des „eigentlichen Zwecks der Klage“ zurück, der Kompetenzkonflikte von Gerichtsbarkeiten bei Streitigkeiten bezüglich individueller Einzelakte zugrunde liegen¹³⁹ Nach dieser Theorie muss der Staatsrat sich für unzuständig erklären, wenn der Kläger zwar an und für sich die Nichtigkeitserklärung eines Bescheides der Verwaltung begehrt, dabei jedoch das Ziel einer Verurteilung der Verwaltung zur Beachtung eines subjektiven Rechtes des Klägers verfolgt¹⁴⁰ Dies ist grundsätzlich¹⁴¹ der Fall, wenn die Verwaltung durch eine hoher stehende Rechtsnorm vollständig gebunden ist und über keinerlei Ermessen verfügt,¹⁴² etwa bei Verordnungen.¹⁴³ Bei der Feststellung des eigentlichen Zwecks der Klage sind sowohl der Antrag (*petitum*) als auch die Grundlage der Klage (*causa petendi*) zu berücksichtigen.¹⁴⁴ In einem anderen Fall hat der Kassationshof entschieden, dass auch die Anfechtung der Eintragung eines Ausländers in das Einwohnerverzeichnis einer Gemeinde nicht in die Zuständigkeit des Staatsrates fällt, da der Rechtsstreit unmittelbar ein subjektives Recht betrifft¹⁴⁵

Seit dem *La Flandria*-Urteil des Kassationshofes vom 5. November 1920¹⁴⁶ unter- 58
liegen die Verwaltungsbehörden ferner denselben Regelungen zur Schadensersatzpflicht bei unerlaubten Handlungen wie die Bürger Infolgedessen kann eine rechtswidrig handelnde, d h sie bindende Vorschriften und Grundsätze oder eine allgemeine Sorgfaltspflicht verletzende¹⁴⁷ Behörde von einem Gericht der ordentlichen Gerichtsbarkeit verpflichtet werden, einen hierdurch entstandenen Schaden gem Art 1382 *Code civil* wiedergutzumachen Der Kassationshof hat dahingehend bekräftigt, dass „eine Klage, mit der Schadensersatz in Geld wegen

138 *D Renders*, Précis de Droit administratif, Bd III – Le contrôle de l'administration, 2010, S 179, *B Blero*, La théorie de l'objet véritable du recours n'est-elle pas véritablement devenue sans objet?, Anmerkungen zu den beiden Urteilen des Kass vom 20 12 2007, RCJB 2009, S 420–480

139 Die Theorie vom eigentlichen und unmittelbaren Zweck des Rechtsstreits wurde vom Kassationshof in mehreren Urteilen aufgegriffen, siehe Kass, 8 1 1953, *Pas* 1953, I, S 309, Kass, 2 7 1954, *Pas* 1954, I, S 955, Kass, 2 7 11 1957, *Pas* 1958, I, S 328

140 „Im Wesentlichen geht es darum, den eigentlichen Willen des Klägers zu ermitteln Will er ein sich konkret aus dem Gesetz ergebendes subjektives Recht für sich in Anspruch nehmen oder auf abstrakte Weise von der Einhaltung eines Gesetzes profitieren“ (*Renders* [Fn 138], S 179)

141 Tatsächlich existieren auch einige Fälle, in denen die Verwaltung ihre Verfügungsgewalt ausübt, insbesondere bei Beamtenernennungen, siehe Staatsrat, 25 2 2009, *Calbert*, Nr 190 776

142 *M Leroy*, Aux confins des compétences judiciaire et administrative, APT 1998, S 141

143 Siehe z B Staatsrat, 4 12 2012, *Syndicat libre de la fonction publique et Chenoy*, Nr 221 609

144 Siehe Staatsrat, 18 3 1969, *Marneffe c Etat belge*, Nr 13 450, Slg, 1969, S 286

145 Kass, 17 11 1994, JT 1995, S 316, Anm v *B Haubert*, Journal des Procès, 1995, Nr 275, Anm v *F Tulkens*

146 Kass, 5 11 1920, *Pas* 1920, I, S 193, Schlussanfrage des Ersten GA *P Leclercq*, siehe oben Rn 26

147 *Renders* (Fn 1), S 543

§ 128 *Verwaltungsgerichtsbarkeit in Europa Institutionen und Verfahren*

der Verletzung eines subjektiven Rechts – auch eines politischen – begehrt wird, in die alleinige Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte fällt¹⁴⁸. „Es [handelt] sich [hierbei] nicht um eine Einmischung der Gerichte in die Ausübung der von Gesetzes wegen der betroffenen Behörde vorbehaltenen Befugnisse [...], wenn die Gerichte zur vollständigen Wiederherstellung der Rechtsgüter des Geschädigten eine Wiedergutmachung durch Naturalrestitution anordnen und der Verwaltung Maßnahmen zur Beseitigung der schädigenden und rechtswidrigen Umstände auferlegen“¹⁴⁹

- 59 Damit können auch die ordentlichen Gerichte die Folgen einer rechtswidrigen Verwaltungsmaßnahme begrenzen¹⁵⁰. Dieses Anordnungsbefugnis gegenüber den Behörden unterliegt jedoch Grenzen. „Auch wenn keine Einmischung der Gerichte in die Ausübung der von Gesetzes wegen der zuständigen Behörde vorbehaltenen Befugnisse vorliegt, wenn die Gerichte zur vollständigen Wiederherstellung der Rechtsgüter des Geschädigten eine Wiedergutmachung durch Naturalrestitution anordnen und der Verwaltung Maßnahmen zur Beseitigung der schädigenden und rechtswidrigen Umstände auferlegen, so untersagt ihnen doch der allgemeine Rechtsgrundsatz der Gewaltenteilung, außerhalb dieser Fallkonstellation Maßnahmen der öffentlichen Verwaltung zu erlassen und Rechtsakte der Verwaltungsbehörden abzuändern oder aufzuheben“¹⁵¹. Ob jede Rechtswidrigkeit grundsätzlich gleichbedeutend mit einem Verschulden ist, wird in der Rechtslehre und Rechtsprechung unterschiedlich beurteilt.¹⁵²

*b) In Bezug auf die Verfassungsgerichtsbarkeit
(insbesondere bezüglich Normenkontrolle und Wahlanfechtungen)*

- 60 Der Verfassungsgerichtshof ist zuständig für die Normenkontrolle von Gesetzen der Föderation und der föderierten Teilgebiete. Dabei sind Prüfungsmaßstab die Kompetenzzuweisungsvorschriften, die von Titel II der Verfassung geschützten Grundrechte und Grundfreiheiten (Art 8 bis 32 Belg. Verf.), der Grundsatz der Bundestreue (Art 143 § 1 Belg. Verf.), der Grundsatz, dass Steuern nur durch ein Gesetz erhoben werden dürfen (Art 170 Belg. Verf.), der Grundsatz der Steuerleichheit (Art 172 Belg. Verf.) und das Prinzip des Schutzes der in Belgien befindlichen Ausländer (Art. 191 Belg. Verf.). Durch Normenkontrollverfahren wurden auch die Zuständigkeiten des Staatsrates sowie der Zugang zu diesem, insbesondere auf Grund des Gleichheitsgrundsatzes, beeinflusst. Beispielsweise hat der Verfassungsgerichtshof 1996 eine rechtswidrige Ungleichbehandlung zwischen den Beamten der parlamentarischen Versammlungen und denjenigen der

148 Kass, 16 12 1965, *Pas* 1966, I, S 513

149 Siehe Kass, 26 6 1980, *Pas* 1980, I, S 1335–1337

150 *F de Visscher*, Quelques réflexions sur le pouvoir d'injonction du juge judiciaire à l'égard de l'administration, *JT* 1981, S 682

151 Kass, 4 9 2014, C 2012 0535 F

152 Hier sind die Urteile des Kass vom 13 5 1982 (*Pas* 1982, I, S 1056) und vom 25 10 2004 (*Pas* 2004, I, S 10667) mit dem Urteil des Kass vom 10 4 2014 (C 11 0796 N, S 2) zu vergleichen, siehe auch *D de Roy/D Renders*, La responsabilité extracontractuelle du fait d'administrer, vue d'ensemble, in *Renders* (Hrsg.), *La responsabilité des pouvoirs publics – XXIIe Journées d'études juridiques*, 2016, S 31–92

tischen – begehrt wird, fällt¹⁴⁸ „Es [handelt] die Ausübung der von Befugnisse [. . .], wenn chtsguter des Geschamordnen und der Ver n und rechtswidrigen

n einer rechtswidrigen efgnis gegenüber den eine Einmischung der tandigen Behörde vorstandigen Wiederhermachung durch Natu r zur Beseitigung der) untersagt ihnen doch erhalb dieser Fallkonassen und Rechtsakte ⁵¹ Ob jede Rechtswidlden ist, wird in der ¹⁵²

nkheit lanfechtungen)

ontrolle von Gesetzen Prufungsmaßstab die erfassung geschützten f), der Grundsatz der Steuern nur durch ein Grundsatz der Steuerutzes der in Belgien nenkontrollverfahren r Zugang zu diesem, uflusst Beispielsweise leichbehandlung zwir n und denjenigen der

aire à l'égard de l'administra-

om 25 10 2004 (*Pas* 2004, I, eichen, siehe auch *D de Roy* ensemble, in *Renders* (Hg), s. 2016, S 31–92

Verwaltungsbehörden festgestellt, insofern es Ersteren grundsätzlich verwehrt war, die von der einschlagigen parlamentarischen Versammlung erlassenen Verwaltungsmaßnahmen dem Staatsrat zur Prufung vorzulegen. Daraufhin wurde die Zuständigkeit des Staatsrates durch ein Gesetz vom 25 Mai 1999 erweitert,¹⁵³ um diese ungerechtfertigte Ungleichbehandlung zu beseitigen

Darüber hinaus wurden auch die Zuständigkeiten des Kassationshofes in Ansehung der Beurteilung der vom Staat geschaffenen Organe durch die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes beeinflusst und verfeinert. Pruft der Verfassungsgerichtshof die Verfassungsmaßigkeit eines Gesetzes, so kann er gleichzeitig würdigen, ob eine durch Gesetz geschaffene Einrichtung den Charakter eines Gerichtes hat oder nicht. Beispielsweise entschied der Verfassungsgerichtshof (damals: Schiedshof), dass die Überprüfungsinstanz in Fragen der Sicherheitsüberprüfung¹⁵⁴ ein unabhängiges Verwaltungsgericht darstellt.¹⁵⁵ Damit hat, beobachtet Nicolas Banneux, „der Schiedshof eine Rechtsprechung entwickelt, die nicht einen Kompetenzkonflikt löst (Abgrenzung der Zuständigkeiten des Kassationshofes), sondern die Verfassungsmaßigkeit der Zuweisung (oder Nichtzuweisung) einer Zuständigkeit für bestimmte Rechtsstreitigkeiten an eine der Gerichtsbarkeiten prüft“¹⁵⁶ 61

Durch das Bestehen der Verfassungsgerichtsbarkeit ist auch der Gesetzgeber darin beschränkt, nach eigenem Ermessen Streitsachen zu bestimmten Rechtsgutern durch Deklanerung derselben als politische Rechte einer bestimmten Gerichtsbarkeit zuzuweisen. Vielmehr „obliegt [es] dem Verfassungsgerichtshof, zu prüfen, ob der Gesetzgeber zu Recht stillschweigend davon ausgehen durfte, dass die betreffenden Rechte politische Rechte seien“¹⁵⁷. In dieser Entscheidung hat der Verfassungsgerichtshof die „politischen Rechte“ näher definiert und sie als Rechte umschrieben, die im Zusammenhang mit hoheitlichen Befugnissen oder mit der Daseinsvorsorge stehen.¹⁵⁸ 62

In Wahlanfechtungsfragen hat der Staatsrat die Befugnis zur unbeschränkten Nachprüfung von Beschwerden über Gemeinde- und Provinzialwahlen (Art 16 Abs. 1 Nr 1^o KGSR). Als Berufungsinstanz gegen Entscheidungen der jeweiligen für Wahlprüfungsbeschwerden zuständigen Kollegien in den Regionen Wallonien, Brüssel und Flandern verfügt die Verwaltungsgerichtsbarkeit dabei praktisch über dieselben Befugnisse wie die ordentliche Gerichtsbarkeit, sie nimmt eine umfassende Gesamtwürdigung des ihr vorgelegten Sachverhalts 63

153 Belgisches Staatsblatt, 22 6 1999

154 In der Form, die sie durch den mit Gesetz vom 3 Mai 2005 (Belgisches Staatsblatt, 27 5 2005) geänderten Art 3 Abs 1 eines Gesetzes vom 11 Dezember 1998 und die erneuerte Zusammensetzung erhielt

155 Schiedshof, Nr 151/2006, 18 10 2006

156 *N Banneux*, La Cour d'arbitrage juge de l'attribution des litiges?, *Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège*, 2006, S 393

157 *Schiedshof*, Nr 14/1997, 18 3 1997, *Ervagungsgrund* B 4

158 *B Blero*, Les droits subjectifs, les droits civils et les droits politiques dans la Constitution, *APT* 1997, S 233–279

§ 128 *Verwaltungsgerichtsbarkeit in Europa: Institutionen und Verfahren*

vor¹⁵⁹ Im Zuge der Verfassungsänderung vom 6. Januar 2014¹⁶⁰ wurde hingegen dem Verfassungsgerichtshof die Zuständigkeit für weitere Rechtsstreitigkeiten übertragen, insbesondere mit Blick auf die Beschlüsse der Abgeordnetenkommission oder ihrer Gremien in Fragen der Überprüfung der Wahlkampfausgaben für Wahlen zur Abgeordnetenkommission¹⁶¹. Der Staatsrat ist im Rahmen dieser Beschwerden somit nicht zuständig.

c) *Verfassungsdimension der Verwaltungsgerichtsbarkeit und Bedeutung der Grundrechte in der Verwaltungsrechtsprechung*

- 64 Eine bedeutende Rolle¹⁶² spielt die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates bei der allgemeinen Würdigung der Verfassungsmaßigkeit der ihr vorgelegten Gesetzesentwürfe und -vorschläge sowie der Entwürfe für Dekrete und Gesetzserlasse¹⁶³. Die von ihr erstellten Gutachten können als „*Gesetzessprechung*“ (*légisprudence*) bezeichnet werden. Obwohl nicht alle Entwürfe der Gesetzgebungsabteilung zur Einholung eines Gutachtens vorgelegt werden müssen, nimmt der Staatsrat auch zu Entwürfen für königliche Erlasse, Regierungserlasse und Ministerialerlasse Stellung. Grundsätzlich sind nur die Entwürfe für Dekrete, Gesetzserlasse und Rechtsverordnungen, d. h. für verbindliche Rechtsnormen mit allgemeiner Geltung, vorzulegen.
- 65 Im Gegensatz hierzu wacht die Verwaltungstreitsachenabteilung des Staatsrates über die Vereinbarkeit von Verordnungen und Verwaltungsmaßnahmen mit dem Verfassungsrecht (einschließlich der Grundrechte und Grundfreiheiten)¹⁶⁴. Dabei ist zu unterscheiden, ob bereits das Gesetz, das die ausführende Gewalt zum Erlass einer Verwaltungsmaßnahme ermächtigt, oder lediglich der Erlass derselben selbst verfassungswidrig ist. Im ersten Fall muss der Staatsrat auch die der erlassenen Verwaltungsmaßnahme zugrunde liegende Gesetzesnorm selbst mittelbar hinsichtlich ihrer Verfassungsmaßigkeit überprüfen; im zweiten Fall besteht ein weiterer Bewertungsspielraum.¹⁶⁵

159 D. Batsel/T. Mortier/M. Scarcez/A. Turtelboom, *Algemeen Administratief Recht*, 2012, S. 1304; R. Andersen/B. Lombaert/S. Depra, *Les contentieux méconnus*, in Blero (Hg.), *Le Conseil d'État de Belgique cinquante ans après sa création (1946-1996) – Actes du colloque organisé les 19 et 20 décembre 1996 à la mémoire de Monsieur Paul Tapie*, 1999, S. 288.

160 *Belgisches Staatsblatt*, 31. I. 2014.

161 X. Miny, *Les compétences et les modes de saisine de la Cour constitutionnelle état des lieux au lendemain de la sixième réforme de l'État*, in Boufflette (Hg.), *La Cour constitutionnelle – De l'art de modeler le droit pour préserver l'égalité*, 2016, S. 69–71.

162 S. van Drooghenbroeck, *Entre bénévolence et incertitudes y a-t-il un juge pour dire clairement le droit des sanctions administratives?*, in Andersen/Deom/Renders (Hg.), *Les sanctions administratives*, 2007, S. 261 ff.

163 D. Caccamiis/G. Pijske, *La constitutionnalisation du droit*, in Verdussen/Bonbled (Hg.), *Les droits constitutionnels en Belgique – Les enseignements de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, de la Cour de cassation et du Conseil d'État*, Bd. II, 2011, S. 468.

164 D. Yernault/A. Schaus, *La protection des droits fondamentaux du justiciable devant le Conseil d'État application de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme dans le contentieux administratif belge*, in Blero (Hg.) (Fn 159), S. 531–591.

165 Caccamiis/Pijske (Fn 163), S. 472.

14¹⁶⁰ wurde hingegen
Rechtsstreitigkeiten
Abgeordnetenkam-
Wahlkampfausgaben
st im Rahmen dieser

und Bedeutung der
ung

ig des Staatsrates bei
der ihr vorgelegten
Dekrete und Gesetz-
„Gesetzessprechung“
Entwürfe der Gesetz-
legt werden müssen,
se, Regierungserlasse
ie Entwürfe für De-
bindliche Rechtsnor-

ilung des Staatsrates
maßnahmen mit dem
Grundfreiheiten)¹⁶⁴
ausführende Gewalt
lediglich der Erlass
ss der Staatsrat auch
gende Gesetzesnorm
erprüfen, im zweiten

tief Recht, 2012, S 1304,
Hg), Le Conseil d'Etat de
organisé les 19 et 20 décem-

lle état des lieux au lende-
stitutionnelle – De l'art de

our dire clairement le droit
tions administratives, 2007,

ibled (Hg), Les droits con-
our constitutionnelle, de la

e devant le Conseil d'État
dans le contentieux admini-

d) Zuständigkeitskonflikte zwischen den Gerichtsbarkeiten

Gem Art 158 Belg. Verf. wacht der Kassationshof (als oberstes ordentliches Gericht) über die Einhaltung der Zuständigkeitsverteilung zwischen den Gerichten und entscheidet hierüber bei Streitigkeiten zwischen der ordentlichen Gerichtsbarkeit und den anderen Gerichtsbarkeiten. Seiner Auffassung zufolge ist „*einzig* der Kassationshof zuständig, über Zuständigkeitskonflikte zu befinden. Diese ihm von der Verfassung zugewiesene Aufgabe besagt, dass er eine Kontrollfunktion über die jeweiligen Zuständigkeiten der ordentlichen Gerichtsbarkeit und des Staatsrates ausübt.“¹⁶⁶ Damit sieht Belgien – anders als Frankreich¹⁶⁷ – kein *ad-hoc*-Gericht in Form eines Kompetenzkonflikthofes vor. Gemäß den KGSR entscheidet somit der Große Senat des Kassationshofes mit Blick auf die Zuständigkeit auch über Beschwerden gegen die Urteile des Staatsrates. Art 33 KGSR sieht vor, dass Beschlüsse der Verwaltungsstreitsachenabteilung, nicht über die Klage erkennen zu können, weil diese in die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte falle, und Entscheidungen über die Abweisung eines Einwands der Nichtzuständigkeit vor den Kassationshof gebracht werden können.

Eine solche Zuständigkeitsklage setzt voraus, dass die Frage nach der Zuständigkeit des Staatsrates bereits von diesem entschieden worden ist.¹⁶⁸ Bejaht der Kassationshof – entgegen der Auffassung des Staatsrates – dessen Zuständigkeit, wird die Sache an die Verwaltungsstreitsachenabteilung zurückverwiesen. Bei der erneuten Behandlung berät diese in einer anderen Zusammensetzung. Sie hat dabei der Auslegung des Kassationshofes zu folgen.

Die Befugnisse des Kassationshofes sind im Rahmen der Zuständigkeitsklage beschränkt: „Der Gerichtshof überprüft nicht, ob der Staatsrat zu Recht oder zu Unrecht bejaht oder verneint hat, dass eine Handlung der Verwaltung deren Amtsbefugnisse überschritten habe, einen Ermessensmissbrauch darstelle¹⁶⁹ oder eine wesentliche Formvorschrift oder eine Vorschrift, deren Nichtbeachtung zur Nichtigkeit der Handlung führt, verletzt habe, [] seine Aufgabe besteht im Wesentlichen in der Prüfung, ob die vor dem Staatsrat erhobene Klage in den Zuständigkeitsbereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit fiel oder nicht.“¹⁷⁰ Rugt der Kläger die Verletzung einer burgerlich-rechtlichen Vorschrift (z.B. einer gesetzlich oder vertraglich vorgesehenen Dienstbarkeit) vor dem Staatsrat, so birgt dies nach der *Versteetele*-Rechtsprechung¹⁷¹ das Risiko, dass er hierdurch eine negative Zuständigkeitsentscheidung bewirkt.¹⁷²

166 Kass., 15 10 2009, *Pas* 2009, Nr 584

167 Ziller, IPE VIII, § 130 Rn 54

168 Kass., 10 6 2005, *Pas* 2005, I, S 1262

169 Staatsrat, 19 12 2011, *Biernaux*, Nr 216 922

170 Kass., 10 4 1987, *Pas* 1987, I, S 950

171 Siehe oben Rn 57

172 Siehe insbesondere Kass., 4 4 2004, *Pas* 2004, S 374, Kass., 24 10 1958, *Ann Not*, 1959, S 68, *Anm v F Dumont*, Kass., 26 6 1980, *Pas* 1980, I, S 1341

§ 128 Verwaltungserichtbarkeit in Europa Institutionen und Verfahren

e) Funktionale Äquivalente der Verwaltungserichtbarkeit

aa) Von der ordentlichen Gerichtsbarkeit übernommene
verwaltungsgerichtliche Aufgaben

- 69 Gemäß Art 159 Belg Verf obliegt es allen Richtern¹⁷³, eine Inzidentkontrolle¹⁷⁴ der Gesetzmäßigkeit (jedoch nicht der Zweckmäßigkeit¹⁷⁵) von Bescheiden und Verordnungen der Verwaltung vorzunehmen. Eine Verwaltungsmaßnahme, die in der Normenhierarchie hoher stehendes Recht verletzt, dürfen sie nicht anwenden. Begehrt die Verwaltung vor einem Gericht die Durchsetzung einer solchen Maßnahme, ermöglicht der Einwand der Rechtswidrigkeit (*question d'illégalité*) dem Rechtssuchenden die Anfechtung einer allgemeinen oder individuell-konkreten Verwaltungsmaßnahme. Eine solche kann auch im Rahmen eines Rechtsstreites erfolgen, der nicht in erster Linie die Behörde betrifft, welche die Verwaltungsmaßnahme erlassen hat¹⁷⁶.
- 70 Ein erfolgreicher Einwand der Rechtswidrigkeit führt allerdings nicht zur Nichtigkeitserklärung der rechtswidrigen Verwaltungsmaßnahme. Er hat vielmehr allein deren *Nichtanwendung* zur Folge, d.h. das Gericht darf die Verwaltungsmaßnahme lediglich im konkreten Rechtsstreit nicht anwenden. Aufgrund der ausschließlichen *inter-partes*-Wirkung eines Gerichtsurteils (Art. 6 und 23 *Code judiciaire*) ergibt sich im Rahmen eines Rechtsstreits vor den ordentlichen Gerichten somit keine Wirkung *erga omnes*, wie dies bei einer Nichtigkeitserklärung durch den Staatsrat der Fall wäre. Hierzu hat der Kassationshof entschieden, dass „[d]ie Entscheidung, eine Maßnahme der Behörde gem. Art. 159 für nicht rechtsverbindlich zu erklären, lediglich bewirkt, dass den Streitparteien hieraus keine Rechte oder Pflichten entstehen. Die rechtswidrige Maßnahme bleibt bestehen, solange sie nicht im Rahmen einer Nichtigkeitsklage für nichtig erklärt wird.“¹⁷⁷ Gemäß Art 159 Belg Verf (der gem. Art 140 Abs 2 Belg. Verf auch bei Verwaltungsmaßnahmen der Deutschsprachigen Gemeinschaft anwendbar ist) werden Verwaltungsmaßnahmen am Maßstab jeder höherrangigen Norm geprüft. Dies schließt Völkerrecht und Europarecht ein, sofern es hinreichend genau bestimmt ist und für eine Prüfung herangezogen werden kann¹⁷⁸. Die Gerichte dürfen jedoch keinerlei Zweckmäßigkeitswürdigungen der angegriffenen Maßnahme vornehmen¹⁷⁹. Darüber hinaus darf die Rechtswidrigkeit auch nicht bereits durch den Staatsrat festgestellt worden sein¹⁸⁰.

173 Schlussanträge des GA *J. Spretels* zu Kass., 9.1.2002, *Pas* 2002, S. 43 f., „Jedes Organ der Rechtspflege hat die Befugnis und die Pflicht, zu prüfen, ob die Maßnahme, deren Durchführung Gegenstand des Rechtsstreits ist, mit dem Gesetz vereinbar ist.“

174 *Lejeune* (Fn 122), S. 207.

175 Kass., 10.6.1953, *Pas* 1953, I, S. 923, Schlussanträge des GA *W. Ganshof van der Meersch*.

176 Kass., 3.3.1973, RCJB S. 431.

177 Kass., 29.6.1999, RW 2000-01, S. 984, siehe auch Staatsrat, 13.3.2012, *S. A. Iteco*, Nr. 218/445.

178 Siehe unten Rn. 168 ff.

179 *Lejeune* (Fn 122), S. 208.

180 *Ann. v. D. de Roy*, *L'exception d'illégalité instituée par l'article 159 de la Constitution de la vision d'apocalypse à la juste mesure?*, zu Kass., 23.10.2006, RCJB 2009, S. 14.

und Verfahren

chtsbarkeit

nommene

e Inzidentkontrolle¹⁷⁴ von Beschwerden und Leistungsmaßnahme, die dürfen sie nicht anwendung einer solchen (*question d'illégalité*) en oder individuell im Rahmen eines le betrifft, welche die

dings nicht zur Nichte Er hat vielmehr darf die Verwaltungsenden. Aufgrund der (Art 6 und 23 *Code* or den ordentlichen er Nichtigkeitsklage ssationshof entschiede gem Art 159 für ss den Streitparteien tswidrige Maßnahme keitsklage für nichtig 140 Abs 2 Belg Verf. n Gemeinschaft an jeder höherrangigen ein, sofern es hinreichend werden kann.¹⁷⁸ urdigungen der ange die Rechtswidrigkeit ein¹⁸⁰

des Organ der Rechtspflege uchtführung Gegenstand des

i der Meersch

eco, Nr 218 445

stitution de la vision d'apo-

bb) Von der Verfassungsgerichtsbarkeit übernommene verwaltungsgerichtliche Aufgaben

Der Verfassungsgerichtshof überprüft im Wesentlichen federale Gesetze und Gesetze der föderierten Teilgebiete im Rahmen der Normenkontrolle am Maßstab des Titels II der Verfassung und deren Art 170, 172 und 191 sowie der Verfassungsvorschriften zur Rechtsstellung der Ausländer in Belgien und zu den Kompetenzzuweisungen zugunsten der Föderation, der Regionen und der Gemeinschaften. Daher spielt er in Bezug auf Handlungen der Verwaltung unmittelbar keine Rolle. Allerdings kann durch Urteil der Verfassungsgerichtsbarkeit eine Gesetzesvorschrift für verfassungswidrig erklärt werden, durch welche die Verwaltung zu bestimmten Maßnahmen ermächtigt wurde. 71

4. Verwaltungsgerichtsbarkeit und neue Formen der Streitbeilegung

Im Rahmen der Reform von 2014 legte der Gesetzgeber das Hauptaugenmerk auf das bereits bestehende *Ombudsman*-Verfahren.¹⁸¹ Dabei präziserte er dessen Verhältnis zu den Klagemöglichkeiten vor den Verwaltungsgerichten und zielte darauf ab, die verschiedenen Verfahren besser aufeinander abzustimmen. 72

Zusätzlich zum klassischen Rechtsweg der Nichtigkeitsklage steht dem Rechtssuchenden die Möglichkeit offen, eine Beschwerde gegen eine Verwaltungsmaßnahme vor einer Ombudsstelle einzulegen. Diese Möglichkeit der Konfliktbeilegung ist vom erstmals im Jahr 1713 in Schweden eingeführten *ombudsman* inspiriert.¹⁸² Bis 1950 blieb die Institution des *ombudsman* eine rein schwedische Erscheinung,¹⁸³ ehe sie sich erfolgreich ausbreitete – u.a. nach Belgien, wo heute der *Médiateur* (französisch) bzw. *Ombudsman* (niederländisch) besteht. Zwar sind Ombudsstellen eine weitere Rechtsschutzmöglichkeit zugunsten des Bürgers, sie gelten jedoch nicht als besonders effektiver Rechtsbehelf. 73

Das Verfahren vor dem *ombudsman* ist größtenteils informell. In dessen Rahmen sollen Kompromisse bei konkreten Meinungsverschiedenheiten, aber auch allgemeinere Lösungen durch Berichte gefunden werden. 74

Der erste belgische *ombudsman* wurde 1989 von der Stadt Antwerpen und der französischsprachigen Gemeinschaft in Form eines „Allgemeinen Beauftragten für Kinderrechte und Jugendhilfe“ eingesetzt.¹⁸⁴ Die hierdurch in Gang gesetzte 75

181 E Lanckswaert, Naar een faciliterende wetgeving voor bemiddeling met openbare besturen, TBP 2010, S 511ff

182 H Puget, Le contrôle de l'Administration les systèmes classiques, l'Ombudsman et la Prokuratura, Revue internationale de droit comparé, Bd 17, 1965, S 7, Leroy (Fn 12), S 23, H-H Vogel, IPE I, § 9 Rn 116 ff, M Kumlien/K Åke Modéer, IPE III, § 48 Rn 28, 49, 89, G Edelstam, IPE IV, § 64 Rn 85 ff, L Marcusson, IPE V, § 82 Rn 1f, 6, 43, 62

183 Leroy (Fn 12), S 24

184 Dekret der Französischen Gemeinschaft vom 4.3.1991 über die Jugendhilfe, Art 1 Nr 12 (Belgisches Staatsblatt, 12.6.1991)

Entwicklung¹⁸⁵ führte zur zunehmenden Einsetzung von *ombudsmen* auf Gemeindeebene¹⁸⁶ sowie von allgemeinen, für die gesamte Verwaltung zuständigen Ombudsstellen¹⁸⁷. Zuletzt wurden durch Gesetz vom 22. März 1995¹⁸⁸ auch auf föderaler Ebene Bundes-Ombudsstellen geschaffen. Gemäß Art 14 bestehen deren Hauptaufgaben darin, die im Zusammenhang mit der Tätigkeit von Bundesbehörden erhobenen Beschwerden zu prüfen, auf ein entsprechendes Ersuchen der Abgeordnetenversammlung hin die Arbeitsweise der Bundesbehörden zu untersuchen, auf der Grundlage der im Rahmen dieser Aufgaben gewonnenen Erkenntnisse Empfehlungen zu erarbeiten und einen Bericht über die allgemeine Arbeitsweise der Verwaltung zu erstellen¹⁸⁹. Die beiden Bundes-Ombudsstellen – einer französischsprachig, der andere niederländischsprachig – werden von der Abgeordnetenversammlung für eine sechsjährige Amtszeit gewählt. Eine Wiederwahl ist zulässig.

- 76 Zur Vermeidung unnötiger Anrufungen der Ombudsstellen muss der Bürger zunächst Widerspruch vor der Behörde einlegen, die die Verwaltungsmaßnahme erlassen hat. Damit ist „das Widerspruchsverfahren einer Anrufung einer Ombudsstelle zwingend vorgeschaltet“¹⁹⁰. Bis 2014 bewirkte die Anrufung einer Ombudsstelle keine Hemmung oder Unterbrechung der Fristen für Widerspruchsverfahren und Klageerhebung vor den Verwaltungsgerichten, vielmehr wurde die durch die Ombudsstelle vorgenommene Prüfung der Beschwerde automatisch ausgesetzt, wenn ein Widerspruchsverfahren in Gang gesetzt oder eine Klage angestrengt wurde. Dies führte „zu dem paradoxen Ergebnis [...], dass es faktisch unmöglich war, gleichzeitig mit Hilfe der Ombudsstelle nach einer gutlichen Einigung zu suchen und eine Nichtigkeitsklage vor dem Staatsrat zu erheben“¹⁹¹. Seit einem Gesetz vom 20. Januar 2014 sieht der neu geschaffene Art 19 Abs 3 KGSR eine Hemmung der Frist für Klagen vor dem Staatsrat vor. Die Hemmung endet entweder mit dem Zeitpunkt, in dem der Beschwerdeführer von der Entscheidung in Kenntnis gesetzt wird, seine Beschwerde nicht zu

185 Die Flämische Gemeinschaft folgte rasch und setzte einen, mit der aktiven Offenlegung der Verwaltungsdokumente beauftragten, „Informationsbeamten“ ein (Dekret der Flämischen Gemeinschaft vom 23. 10. 1991 über die Offenlegung der Verwaltungsdokumente in den Behörden und Einrichtungen der flämischen ausführenden Gewalt, Art 4 §2 und Art 5 bis 8 [Belgisches Staatsblatt, 27. 11. 1991]), sowie einen *ombudsman* für die passive Offenlegung dieser Dokumente (Art 12 desselben Dekrets) und Ombudsstellen in den Einrichtungen des Bildungswesens des kurzen Typs (flämischer Regierungserlass vom 29. 4. 1992 zur Festlegung der allgemeinen Bestimmungen über den Hochschulunterricht des kurzen Typs und den Vollzeithochschulunterricht, Art 25 [Belgisches Staatsblatt, 5. 8. 1992]).

186 S. Depre, *Le médiateur communal*, *Revue de droit communal* 1995, S. 300–310.

187 Dekret der wallonischen Regionalregierung vom 22. 12. 1994 zur Einrichtung eines *ombudsman* für die Region Wallonien (Belgisches Staatsblatt, 19. 1. 1995), Dekret (VI) vom 7. 7. 1998 zur Schaffung der flämischen Ombudsstelle (Belgisches Staatsblatt, 25. 8. 1998), Dekret vom 20. 6. 2002 zur Schaffung der Ombudsstelle der Französischen Gemeinschaft (Belgisches Staatsblatt, 19. 7. 2002), Dekret (DG) vom 26. 5. 2009 über die Einsetzung eines *ombudsman* für die Deutschsprachige Gemeinschaft (Belgisches Staatsblatt, 7. 10. 2009).

188 Belgisches Staatsblatt, 7. 4. 1994.

189 S. Depre, *L'intervention du Collège des médiateurs fédéraux – Examen de jurisprudence 1997–2002*, *APT* 2004, S. 286.

190 Leroy (Fn. 12), S. 28.

191 Sohier (Fn. 4), S. 10.

ombudsmen auf Verwaltung zustandigen Marz 1995¹⁸⁸ auch auf naB Art. 14 bestehen er Tatigkeit von Buntentsprechendes Ersur Bundesbehörden zu aufgaben gewonnenen icht über die allgeden Bundes-Ombudschsprachig – werden ntszeit gewählt Eine

len muss der Bürger ertwaltungsmaßnahme erner Anrufung einer e die Anrufung einer r Fristen für Widergsgerichten; vielmehr ung der Beschwerde in Gang gesetzt oder doxen Ergebnis [], r Ombudsstelle nach age vor dem Staatsrat t der neu geschaffene or dem Staatsrat vor i der Beschwerdefuh-Beschwerde nicht zu

tenlegung der Verwaltungsdo-Gemeinschaft vom 23 10 1991 chtungen der flamschen aus-), sowie einen ombudsman für mbudsstellen in den Einrich- 1 29 4 1992 zur Festlegung der den Vollzeithochschulunter-

310 ng eines ombudsman für die 998 zur Schaffung der flami-) 6 2002 zur Schaffung der 7 2002), Dekret (DG) vom e Gemeinschaft (Belgisches

risprudence 1997-2002, APT

behandeln oder zuruckzuweisen, oder mit Ablauf von vier Monaten nach Einle- gung der Beschwerde

Bis zum Inkrafttreten des Gesetzes vom 19 Mai 1998, durch welches die Vor- schriften des *Code judiciaire* zu den Schiedsverfahren geandert wurden,¹⁹² konn- ten staatliche Stellen im Allgemeinen nicht auf ein Schiedsverfahren zur Streit- beilegung zuruckgreifen. In seiner heutigen Fassung bestimmt Art 1676 §§ 2 und 3 *Code judiciaire* hingegen, dass „[e]ine Schiedsvereinbarung [.] eingehen [kann], wei die Fahigkeit oder die Befugnis hat, einen Vergleich zu schließen Unbeschadet gesetzlicher Sondervorschriften, dürfen juristische Personen des öffentlichen Rechts eine Schiedsvereinbarung nur dann eingehen, wenn diese Streitigkeiten über einen Vertrag beilegen soll Für den Abschluss der Schieds- vereinbarung gelten dieselben Bedingungen wie für den Abschluss des Vertra- ges, der den Gegenstand des Schiedsverfahrens bildet. Darüber hinaus können juristische Personen des öffentlichen Rechts eine Schiedsvereinbarung auch in allen anderen durch Gesetz oder im Ministerrat beschlossenen königlichen Erlass festgelegten Fallen eingehen [..].“

77

5. Selbstverständnis der Verwaltungsgerichtsbarkeit und Deutungsangebote der Rechtslehre

Mit dieser Frage hat sich die belgische Rechtswissenschaft bisher nicht auseinan- dergesetzt. Sie enthält jedoch unzweifelhaft einen soziologischen Aspekt, den es bei ihrer Behandlung zu berücksichtigen galte Aufgrund der mehrsprachigen Struktur Belgiens können durchaus unterschiedliche Auffassungen und Antwor- ten je nach berücksichtigtem Sprachen-Spektrum bestehen

78

6. Gegenseitige Beeinflussung der Verwaltungsgerichtsbarkeit und der Rechtswissenschaft

Der Grundung des Staatsrates gingen unzählige rechtswissenschaftliche Beitrage voraus. Es ist daher wenig verwunderlich, dass die Tatigkeit der Verwaltungsge- richtsbarkeit von der Fachliteratur aufmerksam begleitet wird In zahlreichen Fachzeitschriften werden im Ubrigen nicht nur Aufsätze zu Verwaltungsge- richtsbarkeit, sondern auch Urteile des Staatsrates veroffentlicht, so beispiels- weise in der Zeitschrift *Administration publique – trimestriel* (APT) Diese Zeitschrift verbindet die Veroffentlichung von Urteilen des Staatsrates mit der Publikation von Kommentaren und Anmerkungen zu Urteilen oder themenbe- zogenen Studien Auf diese Weise trägt sie zur Weiterentwicklung der Verwal- tungsgerichtsbarkeit und des Verwaltungsrechts bei Darüber hinaus veroffentli- chen auch die einzelnen Mitglieder des Staatsrates allgemeine Monographien zum Staatsrat und rechtswissenschaftliche Aufsätze.

79

192 Belgisches Staatsblatt, 7 8 1998

7. Die Rolle der Verwaltungsgerichtsbarkeit bei der Fortentwicklung des Verwaltungsrechts

- 80 Die Verwaltungsgerichtsbarkeit trägt unzweifelhaft dazu bei, dass die Grundsätze guter Verwaltung von den Behörden befolgt und diese effektiv durchgesetzt werden. Die Rechtsprechung im Allgemeinen und die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Besonderen haben darüber hinaus auch ursprünglich als grundlegend erachtete Vorstellungen und Privilegien der Exekutive begrenzt. Durch die Zulassung eines dem Grunde nach allgemeinen vorläufigen Rechtsschutzverfahrens (Möglichkeit eines Antrags auf Aussetzung der Durchführung einer Verwaltungsmaßnahme und – bei Erfolg – der Verhängung eines Zwangsgeldes¹⁹³) hat der Gesetzgeber auch allgemeine Grundsätze, wie z.B. die *Vermutung der Rechtmäßigkeit der Rechtsakte der Verwaltung* oder auch den *Grundsatz der unmittelbaren Vollstreckbarkeit einer Verwaltungsmaßnahme*, relativiert. Gleichwohl müssen die Bürger den Entscheidungen der Verwaltung grundsätzlich nach wie vor Folge leisten, solange diese nicht von einem Gericht für rechtswidrig erklärt worden sind.¹⁹⁴
- 81 Darüber hinaus ist es nunmehr möglich, auch den Vollzug einer Nichtigkeitsklärung durch Verhängung eines Zwangsgeldes zu erzwingen. All diese Gesichtspunkte verdeutlichen die Präsens eines neuen Verständnisses des Verwaltungshandelns: es wird zunehmend versucht, die Allmacht der Verwaltung zurückzudrängen, diese wird „immer mehr wie eine gewöhnliche Beteiligte an einem Rechtsstreit“¹⁹⁵ angesehen.

IV. Die rechtlichen Grundlagen der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kontext

1. Verfassungsrechtliche Grundlagen

- 82 Obwohl es bereits im Rahmen der Verfassungsnovellierungen von 1953, 1961 und 1967¹⁹⁶ entsprechende Vorschläge gab, wurde der Staatsrat erst mit der Verfassungsänderung vom 22. Dezember 1992¹⁹⁷ im Verfassungstext verankert. Der in Titel III der Verfassung eingefügte und am 18. Juni 1993 ausgefertigte und verkündete¹⁹⁸ Art. 160 (damals: Art. 107*quinques*) sah zwar keine grundsätzlichen Änderungen des Staatsrats oder der Zuständigkeitsverteilung zwischen diesem und der ordentlichen Gerichtsbarkeit vor.¹⁹⁹ Er bekräftigt jedoch die Doppel-

193 *D. van Eeckhoutte*, *L'astreinte et l'injonction dans le contentieux administratif en Belgique*, APT 2010, S. 429.

194 Staatsrat, 21. 2. 2001, *Taymans*, Nr. 93/468.

195 *M. Uyttendaele*, *Trente leçons de droit constitutionnel*, 2014, S. 652.

196 *Salmon/Jaumotte/Thibaut* (Fn. 36), S. 71.

197 *Parl. Dok.*, Abgeordnetenkammer, 1992–1993, Nr. 831/1.

198 Belgisches Staatsblatt, 29. 6. 1993.

199 *Parl. Dok.*, Abgeordnetenkammer, 1992–1993, Nr. 831/3, S. 2.

Fortentwicklung

bei, dass die Grund-
ese effektiv durchge-
Verwaltungsgerichts-
glich als grundlegend
begrenzt Durch die
1 Rechtsschutzverfah-
uhrung einer Verwal-
Zwangsgeldes¹⁹³) hat
Vermutung der Recht-
undsatz der unmittel-
iert. Gleichwohl mus-
satzlich nach wie vor
atswidrig erklärt wor-

ner Nichtigkeitserkla-
. All diese Gesichts-
des Verwaltungshan-
ng zuruckzudrängen,
einem Rechtsstreit¹⁹⁵

der
ntext

igen von 1953, 1961
sirat erst mit der Ver-
stext verankert. Der
usgefertigte und ver-
eine grundsatzlichen
ing zwischen diesem
jedoch die Doppel-

atif en Belgique, APT 2010,

rolle des Staatsrates als Gerichtshof und Beratungsorgan Art 161 Belg Verf, der sich in gewisser Hinsicht mit Art 146 überschneidet,²⁰⁰ ermöglicht darüber hinaus ausdrücklich die Errichtung weiterer Verwaltungsgerichte²⁰¹ durch Gesetz Dies wurde gegebenenfalls den Aufbau einer gegenwärtig in Belgien in dieser Form nicht existierenden,²⁰² echten Verwaltungsgerichtsbarkeits-Pyramide nach französischem Vorbild ermöglichen Weitere Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit können darüber hinaus auch per Dekret oder Gesetzerlass geschaffen werden²⁰³

2. Institutionen und Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit

a) Aufbau der Spruchkörper

aa) Die Verwaltungsgerichte

Der Begriff „Verwaltungsgericht“ passt für das Gerichtssystem Belgiens nicht, dessen Rechtsordnung Verwaltungsgerichte im klassischen Sinne nicht kennt. Passender ist vielmehr der Begriff der „Verwaltungsgerichtsbarkeit“, wie er Art. 145 und 146 Belg. Verf. in Bezug auf Streitigkeiten zu entnehmen ist, die politische Rechte zum Gegenstand haben bzw. im Rahmen derer die Gesetzmäßigkeit einer Verwaltungsmaßnahme überprüft wird. Ob ein Gericht Teil der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist, ist anhand mehrerer Kriterien zu entscheiden. „Die Zusammensetzung und das vor dem Organ geltende Verfahren müssen [dabei] ebenso betrachtet werden wie die Frage, ob dessen Tätigkeit und/oder Entscheidungen einer Überprüfung auf dem Verwaltungsweg unterliegen.“²⁰⁴ In der Praxis ist dies mitunter problematisch,²⁰⁵ da Verwaltungsorgane im Allgemeinen eine Doppelfunktion haben. Es handelt sich jedoch um die Entscheidung eines Verwaltungsgerichts und nicht um eine Verwaltungsmaßnahme einer Behörde, wenn ein Organ in richterlicher Robe auftritt und einen Rechtsstreit entscheidet.²⁰⁶ Rechtsprechungsorgane dieser Art sind sehr zahlreich: waren es vor 1967 noch lediglich geschätzte 250, gab es 1995 bereits 650²⁰⁷ und 2008 mehrere Hundert. So hat die Region Flandern etwa einen Rat eingerichtet, der für Streitigkeiten um Genehmigungen im Baurecht und im Raumordnungsrecht zuständig ist.

200 *Uyttendaele* (Fn 195), S 627
201 Siehe auch *Lewalle* (Fn 126), S 145 ff.
202 *Renders* (Fn 138), S 175
203 *X Delgrange/N Lagasse*, La création de juridictions administratives par les Communautés et les Régions, in *Dumont/Jadoul/Van Drooghenbroeck* (Fn 71), S 487-524
204 *M Hanotiau*, Le Conseil d'État, juge de cassation administrative, in *Dumont/Jadoul/Van Drooghenbroeck* (Fn 71), S 136
205 *Sohier* (Fn 4), S 27
206 *Renders* (Fn 138), S 205
207 *I Sirjacobs/H Vanden Bosch*, Introduction sur le contentieux administratif, in *Les juridictions administratives en Belgique depuis 1795*, 2006, S 84-127

§ 128 *Verwaltungsgerichtsbarkeit in Europa. Institutionen und Verfahren*

- 84 All diese Rechtsprechungsorgane tagen nicht durchgehend. Die meisten von ihnen setzen sich aus einem Richter (Vorsitzender) und einigen Sachverständigen oder Beamten zusammen. Die Geschäftsstelle wird häufig von einem Beamten des als oberste Aufsichtsbehörde fungierenden Ministeriums geführt, welches ebenfalls für die Aufbewahrung des Archivmaterials zuständig ist. Diese Rechtsprechungsorgane sind an das Legalitätsprinzip des Art. 159 Belg. Verf. gebunden, der den weiter oben genannten Mechanismus des „Einwands der Rechtswidrigkeit“ (*exception d'illégalité*) verfassungsrechtlich verankert.²⁰⁸ Hinsichtlich all dieser Einrichtungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Belgien besteht keinerlei System oder Homogenität, mit der Ausnahme, dass – soweit nicht eine gesetzliche Zuständigkeit des Kassationshofes besteht – alle Entscheidungen – je nach Einzelfall – mit der Berufung oder der Revision vor dem Staatsrat angefochten werden können.²⁰⁹

bb) Der Staatsrat

- 85 Der Staatsrat gliedert sich – wie bereits ausgeführt – in eine Gesetzgebungsabteilung und eine Abteilung für Verwaltungstreitsachen.²¹⁰ Insgesamt hat er 44 Mitglieder (Art. 69 und 112 KGSR): den Ersten Präsidenten, den Präsidenten der anderen Sprachgemeinschaft, 14 Kammerpräsidenten und 28 Staatsräte. Ein Gremium von durch ein Auswahlverfahren bestimmten Richtern bildet das Auditorat (Art. 71 § 1 KGSR). Im Rahmen von Gutachten erteilt es den Staatsräten sowohl im Rahmen der Gesetzgebungsabteilung als auch der Abteilung für Verwaltungstreitsachen Erläuterungen zu bestimmten Rechtsfragen.²¹¹ Damit verwirklicht sich dank des Auditorats ein „unschatzbarer Gewinn der doppelten Prüfung“.²¹² Die insgesamt 80 Auditoren sind beigeordnete Auditoren (Mindestalter 27 Jahre), Auditoren, Erste Auditoren und Erste Auditoren-Abteilungsleiter und verteilen sich auf verschiedene Abteilungen. Grundsätzlich geben sie in jeder Verwaltungstreitsache eine Stellungnahme ab. In Fällen höchster Dringlichkeit erfolgt die Stellungnahme lediglich während der Verhandlung. Die herausragende Bedeutung dieses Gremiums wird dadurch belegt, dass der Staatsrat der Einschätzung seiner Auditoren in fast 90 % aller Fälle folgt.²¹³ Somit kann deren Votum als eine Art „erstinstanzliche Entscheidung“²¹⁴ angesehen werden.
- 86 Ein aus vier Referenten, die auf die gleiche Weise ausgewählt werden wie die Auditoren, bestehendes Koordinationsbüro trägt sämtliche gesetzliche Normen sowie weitere, verordnungsrechtliche Vorschriften zusammen. Die Kanzlei, welche aus einem Gerichtskanzler und 31 Urkundsbeamten besteht, entspricht der Geschäftsstelle eines ordentlichen Gerichts. Gemäß Art. 80 KGSR gibt es in der

208 Siehe oben Rn 56, 69 f.

209 Kass., 21.10.1959, *Pas* 1960, I, S. 217; Staatsrat, 6.11.1967, *Jackmaert*, Nr. 9.647

210 Vgl. oben Rn 31 f., 52 f., 82

211 Art. 24 Abs. 1 KGSR und Art. 12 Abs. 4 VVerwSSRE

212 *P. Tapie*, La fonction de l'auditeur rapporteur au Conseil d'État, APT 1990, S. 94

213 *Parl. Dok.*, Senat, 1989–1990, Nr. 984/2, S. 10

214 *Tapie* (Fn. 212), S. 94

Die meisten von einigen Sachverständigen auf von einem Beamten geführt, welche zuständig ist. Diese Art 159 Belg. Verf. des „Einwands der Verankerung“²⁰⁸ Hinsichtbarkeit in Belgien Ausnahme, dass – soweit besteht – alle Entscheidungen der Revision vor dem

Die Gesetzgebungsabteilung insgesamt hat er 44 Mitglieder, den Präsidenten der und 28 Staatsräte. Ein Richter bildet das Staatsrecht der Abteilung für Rechtsfragen.²¹¹ Damit Gewinn der doppelten Auditoren (Mindestzahl) geben sie in Fällen höchster Dringlichkeit Verhandlung. Die durch belegt, dass der % aller Fälle folgt²¹³ Entscheidung²¹⁴ angesehen

gewählt werden wie die gesetzliche Normen. Die Kanzlei, welche besteht, entspricht der 10 KGSR gibt es in der

647

90, S 94

Gesetzgebungsabteilung bis zu zehn Assessoren, die über Stimmrecht verfügen. Hierbei handelt es sich um Hochschullehrer, hohe Beamte oder Rechtsanwälte, die als eine Art außenstehende Sachverständige agieren und die Staatsräte unterstützen. Der Staatsrat ist in zwei Sprachgruppen – eine niederländische und eine französische – mit gleicher Anzahl an Mitgliedern unterteilt. Ferner muss gem. Art. 73 § 3 KGSR mindestens ein Staatsrat die deutsche Sprache beherrschen. Die Gesetzgebungs- und die Verwaltungsstreitsachenabteilung sind ihrerseits jeweils in Kammern untergliedert, Letztere besteht beispielsweise aus fünf französischsprachigen, fünf niederländischsprachigen sowie einer gemischtsprachigen Kammer.

Im Rahmen einer konzeptionellen Analyse des Rechtsschutzes des Bürgers in Belgien gegen die Handlungen der Verwaltung liegt es demnach auf der Hand, das Hauptaugenmerk auf den Staatsrat – und insbesondere auf dessen Abteilung für Verwaltungsstreitigkeiten – zu legen. Dieser ist zum einen stärker ausgeprägt und zum anderen auch umfassender normiert als die uneinheitlichen Rechtsprechungsorgane mit ihren differierenden Organisationsformen. **87**

cc) Stellung der Richter

Die Staatsräte werden vom König auf Vorschlag des Plenums des Staatsrates aus einer mit Gründen versehenen Liste mit drei Namen auf Lebenszeit ernannt (Art. 70 KGSR). Sie müssen je zur Hälfte aus den Mitgliedern des Auditorats und denen des Koordinationsbüros ausgewählt werden. Die Ernennungsvoraussetzungen sind in Art. 70 § 2 KGSR näher geregelt. Sofern die Anzahl der aus den Mitgliedern des Auditorats ausgewählten Staatsräte die dafür vorgesehene Höchstzahl überschreitet, können der Innenminister, die Abgeordnetenkammer und der Senat ein Veto gegen einen vorgeschlagenen Kandidaten einlegen. Ein auf diese Weise nicht berücksichtigter Bewerber kann die Ernennung des an seiner Stelle Ernannten vor dem Staatsrat anfechten.²¹⁵ **88**

Die Kammern des Staatsrates treten grundsätzlich in einer Besetzung mit drei Richtern zusammen – dem Vorsitzenden und zwei weiteren Staatsräten. Für den vorläufigen Rechtsschutz gelten allerdings zahlreiche Ausnahmen. **89**

b) Verfahren

aa) Rechtsbehelfe

Die Abteilung für Verwaltungsstreitsachen des Staatsrates ist für Entscheidungen über verschiedene Arten von Rechtsbehelfen zuständig, die von einer klassischen Kategorisierung erheblich abweichen. Nichtigkeitsklagen, Aussetzungsanträge, Entschädigungsgesuche, Revisionsverfahren, Verfahren mit unbeschränkter Ermessensnachprüfung und – gelegentlich – Berufungsverfahren.²¹⁶ **90**

215 M. Uyttendaele, *Le pouvoir politique et le pouvoir juridictionnel ou comment contrôler les mauvais élèves de la classe*, FS für Paul Martens, 2007, S. 822 ff.
216 Siehe unten Rn. 113 ff.

bb) Zuständigkeit

- 91 Im Rahmen der Nichtigkeitsklage gem Art 14 KGSR ist die Abteilung für Verwaltungsstreitsachen zuständig, gesetzeswidrige Verwaltungsmaßnahmen und Verordnungen in Bezug auf öffentliche Aufträge (Vergaberecht) und Personalentscheidungen sowie auf Anwerbung, Bestimmung und Ernennung in ein öffentliches Amt oder auf Disziplinarmaßnahmen für nichtig zu erklären. Diese Zuständigkeit des Staatsrates besteht nicht, sofern ein anderer Rechtsweg möglich ist,²¹⁷ über den ein gleichwertiges Ergebnis erreicht werden kann,²¹⁸ oder ein *ad-hoc*-Gericht von Gesetzes wegen zur Entscheidung berufen ist.²¹⁹ Ziel der Klage muss die Nichtigkeitserklärung der angegriffenen Verwaltungsmaßnahme sein.²²⁰ Bereits vor der Aufhebung der angegriffenen Maßnahme kann gegebenenfalls ein Beschluss über dessen Aussetzung ergehen. Sofern dem Kläger aufgrund der Rechtswidrigkeit der Verwaltungsmaßnahme ein Schaden entstanden ist, kann das Urteil der erlassenden Behörde darüber hinaus eine Entschädigungsleistung auferlegen.
- 92 Bestätigt der Gesetzgeber eine Maßnahme der Verwaltung, ist der Staatsrat für dessen Kontrolle nicht (mehr) zuständig,²²¹ durch die Bestätigung des Gesetzgebers verändert sich auch das Wesen des Rechtsaktes. Damit ist der Staatsrat – in Abgrenzung zur gesetzgebenden Gewalt und zur ordentlichen Gerichtsbarkeit – nur zuständig, wenn die Klage die Nichtigkeitserklärung einer von einer Verwaltungsbehörde erlassenen Maßnahme erstrebt.²²² Der Begriff der Verwaltungsbehörde unterliegt allerdings einer stetigen Weiterentwicklung.
- 93 Der Staatsrat entscheidet gem Art 14 § 2 KGSR durch Urteil auch über Revisionsanlegungen gegen letztinstanzliche Beschlüsse anderer Rechtsprechungsgremien der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Gemäß Art 16 KGSR hat er darüber hinaus in bestimmten Bereichen eine Befugnis zur unbeschränkten Nachprüfung (z.B. bei Beschwerden im Zusammenhang mit Gemeindewahlen, Wahlen in Bezug auf die öffentlichen Sozialhilfezentren und Wahlen zu den Räten des Polizeidienstes sowie bei Streitigkeiten betreffend den Rücktritt, die Abberufung oder die Absetzung eines kommunalen Mandatsträgers oder eines Mitglieds des Rates für Sozialhilfesachen). Gemäß Art 11 KGSR ist der Staatsrat ferner zuständig für Entscheidungen über die Wiedergutmachung von außergewöhnlichen, von einer Verwaltungsbehörde verursachten Schäden.

217 Staatsrat, 27 3 2015, *Virgin Express et s a Brussels Airlines*, Nr 230 677

218 Staatsrat, 16 3 2015, *Nzanana*, Nr 230 517

219 Staatsrat, 6 11 2009, *Martens*, Nr 197 645

220 Staatsrat, 24 9 1990, *SPRL Container Transport*, Nr 35 717, Staatsrat, 29 3 1974, *Collard*, Nr 16 335

221 Staatsrat, 9 9 1976, *Communes de Retinne, de Romsée et de Fléron*, Nr 17 766

222 Ein derartiger Rechtsbehelf wäre vor einem Gericht der ordentlichen Gerichtsbarkeit nämlich nicht möglich, denn er hätte keine Streitigkeit über ein subjektives Recht zum Gegenstand

die Abteilung für Verwaltungsmaßnahmen und Personalernennung in einigt zu erklären. Dieser Rechtsweg möglicherweise kann,²¹⁸ oder einrufen ist.²¹⁹ Ziel der Verwaltungsmaßnahme kann gegebenfalls dem Kläger auf Schaden entstanden aus einer Entschadigung.

3, ist der Staatsrat für die Aufhebung des Gesetzes. Ist der Staatsrat – in diesen Gerichtsbarkeit – nicht von einer Verwaltungsmaßnahme der Verwaltung be-

teil auch über Revisoren. Rechtsprechungsorgan der KSR hat er darüber die nachprüfung der Wahlen, Wahlen in den Räten des Politischen, die Abberufung eines Mitglieds des Staatsrats ferner Zuständigkeiten außerordentlichen,

c) Sondergerichtsbarkeiten

Die belgische Verwaltungsgerichtsbarkeit kennt lediglich ein einzelnes Gericht mit allgemeiner Zuständigkeit, den Staatsrat. Bei allen anderen Rechtsprechungsorganen der Verwaltungsgerichtsbarkeit handelt es sich um besondere Fachgerichte. In der Region Brüssel-Hauptstadt besteht beispielsweise ein durch Sondergesetz vom 12. Januar 1989 (Art. 83 *quinques*, § 2) geschaffenes „rechtssprechendes Gremium“, dessen Rechtsprechungsbefugnisse in den anderen Regionen durch Provinzialdeputationen (d.h. die Provinzregierungen) ausgeübt werden. Darüber hinaus besteht der Wettbewerbsrat (mit Plenum, Auditorat und Geschäftsstelle). Weitere Beispiele für solche Sondergerichte sind das flämische *Milieuhandhavingscollege* (Umweltgericht der Region Flandern), der flämische *Raad voor vergunningsbetwistingen* (Rat für Streitigkeiten in Bewilligungs- und Genehmigungsverfahren), der flämische *Raad voor verkiezingsbetwistingen* (Rat für Wahlprüfungsbeschwerden), in der Französischen Gemeinschaft der Berufungsrat für Ausbildungsbefugnisse sowie der wallonische „Berufungsausschuss für Beschwerden gegen Bescheide der wallonischen Agentur für die Integration Behinderter (AWIPH)“, die Behinderten Sach- oder Geldleistungen zusprechen.

Ferner existiert auf Bundesebene ein Gericht für Ausländerrechtsstreitsachen (Gesetz vom 15. September 2006 zur Reform des Staatsrates und zur Einrichtung eines Gerichts für Ausländerrechtsstreitsachen)²²³. Es handelt sich dabei um ein besonders stark ausgebautes und erheblich vom Staatsrat beeinflusstes Gericht. Vor diesem erstinstanzlichen Gericht, dessen Zuständigkeiten von Art. 39/2 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise, den Aufenthalt, die Niederlassung und die Ausweisung von Ausländern (AuslG) in der Fassung des Gesetzes von 2006²²⁴ festgelegt werden, werden zwei Arten von Verfahren verhandelt: zum einen Klagen hinsichtlich politischer Rechte (Art. 39/2 § 1 AuslG) und zum anderen auch eine objektive, an Art. 14 KGSR angelehnte Verfahrensart (Art. 39/2 § 2 AuslG). Das hat zur Folge, dass dieses Gericht nicht nur Nichtigkeitsklagen (Prüfung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltungsmaßnahme) gegen auf der Grundlage des AuslG erlassene Bescheide der Verwaltung behandelt, sondern auch – mit Befugnis zur unbeschränkten Nachprüfung – Anträge zur Abänderung einer Entscheidung des Generalkommissars für Flüchtlinge und Staatenlose²²⁵. Abschließend muss noch auf die Existenz des Rechnungshofes hingewiesen werden, der jedoch durch die in Art. 180 Belg. Verf. bestehende Rechtsgrundlage einen Sonderstatus innehat und daher nicht als Verwaltungsgericht i. e. S., sondern als Gerichtsbarkeit *sui generis* anzusehen ist.

218, Collard, Nr. 16 335

219 Gerichtsbarkeit nämlich nicht Gegenstand

223 Belgisches Staatsblatt, 8.10.2006

224 Belgisches Staatsblatt, 31.12.1980

225 Coppens (Fn. 96), S. 256

3. Verfahrensarten

a) Zugang zur Gerichtsbarkeit

aa) Unüberprüfbare Bereiche (Theorie des Regierungsakts/der politischen Maßnahme)

- 96 Von der Verwaltung abgeschlossene Verträge sind einer Überprüfung durch die Verwaltungsgerichte grundsätzlich entzogen²²⁶ Eine Ausnahme hiervon bilden Fälle, die sich aus der Rechtsfigur des sogenannten abtrennbaren Verwaltungsaktes ergeben²²⁷ Da sie keine beschwerenden Rechtsakte darstellen, sind außerdem auch vorbereitende Handlungen,²²⁸ einfache Stellungnahmen (welche die Verwaltung nicht binden), Bestätigungsschreiben, Akte, die ein Anerkenntnis eines bereits eingeräumten Rechts enthalten (und insofern lediglich Tatsachenfeststellungen zum Inhalt haben),²²⁹ dienstinterne Runderlasse, Schreiben und Vermerke sowie dienstinterne Anweisungen einer verwaltungsgerichtlichen Würdigung grundsätzlich nicht zugänglich, es sei denn sie greifen faktisch doch in die Struktur der Rechtsordnung ein
- 97 Anders als sein französisches Pendant²³⁰ lehnt der belgische Staatsrat eine „Theorie der Regierungsakte“, die ihn an der Überprüfung politisch brisanter Maßnahmen hindern konnte, ab. So hat er beispielsweise auch im Rahmen einer Nichtigkeitsklage die Rechtmäßigkeit eines königlichen Erlasses zur Ernennung eines Provinzgouverneurs überprüft, obgleich sich der Staat in diesem Verfahren auf die Theorie des Regierungsaktes berufen hatte²³¹ Nichtsdestotrotz wird die Begründung bestimmter politisch heikler Rechtsakte nur eingeschränkt überprüft²³²

bb) Rechtsschutzmöglichkeiten innerhalb der Verwaltung (interne Überprüfung)

- 98 Bei einer direkt an sie gerichteten Beschwerde hat die Verwaltung die Möglichkeit, ihre ursprüngliche Entscheidung aufzuheben und infolgedessen ein verwaltungsgerichtliches Verfahren abzuwenden Robert Andersen und Pierre Nihoul zufolge geht es hierbei um „Eingaben an eine Behörde, die als Verwaltungsorgan durch eine Verwaltungsmaßnahme entscheidet, die einen Rechtsakt der Verwaltung infrage stellen – und zwar sowohl im Hinblick auf dessen Gesetzmäßigkeit als auch auf dessen Zweckmäßigkeit“²³³

226 Staatsrat, 8 6 1973, *S P R L Hardy*, Nr 15 910

227 Siehe hierzu unten Rn 117

228 Staatsrat, 13 3 2014, *SMAL et al*, Nr 226 749

229 Staatsrat, 12 10 2007, *Clobus*, Nr 175 725

230 Ziller, IPE VIII, § 130 Rn 39

231 Staatsrat, 10 6 2002, *Vandendoren*, Nr 107 561

232 Siehe Staatsrat, 11 7 2011, *Daerden*, Nr 214 529

233 R Andersen/P Nihoul, *Les principes généraux applicables aux recours administratifs*, in Nihoul (Hg), *L'administration contestée. Les recours administratifs*, 2006, S 1–50

Maßnahme)

Überprüfung durch die
Maßnahme hiervon bilden
unbaren Verwaltungs-
darstellen, sind außer-
ignahmen (welche die
die ein Anerkenntnis
in lediglich Tatsachen-
erlasse, Schreiben und
rwaltungsgerichtlichen
e greifen faktisch doch

re Staatsrat eine „The-
olitisch brisanter Maß-
uch im Rahmen einer
erlasses zur Ernennung
at in diesem Verfahren
chtsdestotrotz wird die
ir eingeschränkt über-

Verwaltung

erwaltung die Möglich-
olgedessen ein verwal-
und Pierre Nihoul
e als Verwaltungsorgan
Rechtsakt der Verwal-
essen Gesetzmäßigkeit

administratifs, in Nihoul (Hg),

In einigen Fällen existieren rechtlich geregelte Widerspruchsverfahren, für die jeweils bestimmte Beschwerdestellen zuständig sind. Teilweise fehlt ein solch geregeltes Verfahren jedoch. Wendet sich der Betroffene im letztgenanntem Fall dennoch an die Behörde, nimmt er lediglich sein Petitionsrecht aus Art. 28 Belg. Verf. und Art 41 des Sondergesetzes vom 8 August 1980 zur Institutionenreform wahr²³⁴ Grundsätzlich wird dadurch weder die Frist für eine Klageerhebung vor dem Staatsrat²³⁵ noch für eine Eingabe in einem geregelten Widerspruchsverfahren gehemmt,²³⁶ wobei diesbezüglich Ausnahmen existieren²³⁷ Die Verwaltung ist im Rahmen eines unregulierten Widerspruchsverfahrens nicht verpflichtet, dem Bürger zu antworten²³⁸ Die ablehnende Entscheidung im Rahmen eines nicht geregelten Widerspruchsverfahrens gilt nicht als neue Verwaltungsmaßnahme, sondern lediglich als Bestätigungsschreiben.²³⁹ Ein Bescheid, mit dem die Verwaltung über den Widerspruch befindet, muss jedoch auch im Rahmen des unregulierten Widerspruchsverfahrens den vom Gesetz vom 29 Juli 1991 über die formliche Begründung von Verwaltungsakten vorgesehenen Vorschriften entsprechen

Im Gegensatz hierzu ist die Behörde im Rahmen eines geregelten Widerspruchsverfahrens verpflichtet, eine Entscheidung über den Widerspruch zu treffen²⁴⁰ Ist ein Widerspruchsverfahren vorgesehen, so muss dieses vom Bürger beschriftet und erschöpft werden, bevor er zulässigerweise den Staatsrat anrufen kann: „Einem Klagerecht, das dem Betroffenen offensteht, entspricht eine Handlungspflicht“²⁴¹ Geregelte Widerspruchsverfahren sind daher einem Verwaltungsgerichtsprozess zwingend vorgeschaltet Gesetzlich vorgesehen sind sowohl die Zulässigkeitsvoraussetzungen als auch die Fristen; auch wird die zuständige (Widerspruchs-)Behörde bezeichnet. Darüber hinaus ist das Verfahren allerdings nicht näher ausgestaltet²⁴² Auch im Rahmen eines Widerspruchsverfahrens bleibt die Maßnahme der Verwaltung – getreu der Regel „zuerst gehorchen, dann beschweren“²⁴³ – grundsätzlich sofort vollziehbar

Es bestehen verschiedene Beschwerdearten: Widerspruch vor der die Verwaltungsmaßnahme erlassenden Behörde, Widerspruch vor der nächsthöheren Stelle oder

234 Staatsrat, 23 4 2009, *A S B L Pétitions et patrimoine*, Nr 192 641
 235 Staatsrat, 10 7 2006, *Lejeune*, Nr 161 216, Staatsrat, 1 6 1999, *Moushoutias*, Nr 80 549, Staatsrat, 19 11 1982, *Elbagladi*, Nr 22 674
 236 Staatsrat, 29 1 2003, *De Kerpel*, Nr 115 186
 237 Staatsrat, 29 1 1997, *De Wegghelure*, Nr 64 240, siehe jedoch Staatsrat, 12 12 2011, *Jeanson*, Nr 216 822
 238 VerfGH, Nr 119/2005, 6 7 2005, Staatsrat, 29 3 1995, *Verluyten*, Nr 52 577, Staatsrat, 2 5 1958, *Vanwrynsberghe*, Nr 6 243, Staatsrat, 28 6 2005, *Senol*, Nr 146 940, Staatsrat, 27 11 2007, *Vandecastelle*, Nr 177 197
 239 Staatsrat, 7 1 1976, *Paulussen*, Nr 17 360, Staatsrat, 15 12 1981, *Van Kerchoven*, Nr 21 662, Staatsrat, 4 2 1982, *De Vhegher*, Nr 21 965, Staatsrat, 11 2 1983, *Materne*, Nr 22 933, Staatsrat, 15 2 1989, *Sole*, Nr 31 971, Staatsrat, 5 3 2002, *Cadia*, Nr 104 334, Staatsrat, 10 7 2006, *Lejeune*, Nr 161 216
 240 *K Wauters*, Het administratief beroep algemeen kader, in *Wauters (Hg)*, Het administratief beroep, 2008, S 280 ff.
 241 *C Cambier*, Droit administratif, 1968, S 443, der Autor führt darüber hinaus in derselben Richtung fort „So kann ein Betroffener vor dem Staatsrat nicht in zulässiger Weise die Nichtigkeitserklärung einer Verwaltungsmaßnahme begehren, wenn er nicht vorher versucht hat, den ihm offenstehenden Beschwerdeweg zu beschreiten“
 242 *Renders* (Fn 138), S 24, Staatsrat, 24 11 1994, *NV Heima*, Nr 50 365
 243 Siehe *Renders* (Fn 138), S 19, siehe auch Staatsrat, 4 7 1994, *Ganty*, Nr 48 451

§ 128 *Verwaltungsgerichtsbarkeit in Europa Institutionen und Verfahren*

Beschwerde bei einer besonderen, eigens dafür vorgesehenen Stelle Letztgenannte Verfahrensart ist stets ein geregeltes Widerspruchsverfahren, die beiden erstgenannten können auch als ungeregeltes Widerspruchsverfahren stattfinden

- 102 Wird der Widerspruch unmittelbar bei der Behörde eingelegt, die die angegriffene Maßnahme erlassen hat, kann diese ihre Entscheidung abändern oder zurückziehen²⁴⁴
- 103 Da die bürokratische Verwaltung typischerweise auf einem hierarchischen Aufbau beruht, kann der Widerspruch auch bei der nächst höheren Behörde erhoben werden Diese kann die angegriffene Maßnahme (zumindest grundsätzlich) auf Gesetzes- und Zweckmäßigkeit überprüfen Für eine solche verwaltungsinterne Überprüfung auf nächst höherer Ebene existieren zwar keinerlei gesetzliche Regelungen oder Verfahrensvorschriften, gleichwohl betont der Staatsrat, dass „der Aufbau der Verwaltung gemäß dem Führungsprinzip eine für deren geregelte Arbeitsweise unverzichtbare grundsätzliche Regel“²⁴⁵ sei Somit stehen den Dienstvorgesetzten drei Arten von Befugnissen offen Weisungen und Anordnungen, die Aufhebung der Maßnahme oder die Ersatzvornahme.²⁴⁶ Alles in allem haben Widersprüche vor der nächst höheren Ebene in Belgien aber nur ausgesprochen selten Erfolg²⁴⁷
- 104 Anrufungen besonderer, extra für derartige Zwecke eingerichteter Beschwerdestellen erfolgen stets auf der Grundlage eines geregelten Verfahrens und sind z B bei Disziplinarmaßnahmen gegen Bedienstete dezentralisierter Behörden oder Maßnahmen von Baubehörden vorgesehen
- 105 Bei Maßnahmen dezentralisierter Behörden besteht mit der Oberaufsicht eine weitere Möglichkeit verwaltungsinterner Kontrolle Hierbei handelt es sich um eine Überwachung durch oder auf der Grundlage einer Vorschrift von Gesetzesrang, die einer dezentralisierten Behörde in einem bestimmten Bezirk oder einem bestimmten Sachbereich Vorgaben auferlegt Gleichzeitig kann die Aufsichtsbehörde, unter Wahrung der Selbstständigkeit der dezentralisierten Behörde, deren Akte auf Vereinbarkeit mit dem Gesetz (im weiteren Sinne) und dem Allgemeininteresse hin überprüfen²⁴⁸ Jacques Dembour definiert die Oberaufsicht als die Gesamtheit aller begrenzten, den Behörden des Zentralstaats, einer Gemeinschaft oder einer Region per Gesetz, Dekret oder Gesetzerlass eingeräumten Befugnisse zur Sicherung der Befolgung des Rechts und zur Wahrung des Allgemeininteresses gegen abträgliche Untätigkeit, Übergriffe oder Überschreitungen ihrer Befugnisse durch dezentralisierte Behörden und deren Beamte.²⁴⁹ Die Oberaufsicht kann in unterschiedlichen

244 *Renders* (Fn 138), S 14

245 Staatsrat, 2 8 2005, *Govaris*, Nr 140 104

246 Staatsrat, 19 11 1982, *De Brabandere*, Nr 22 669, Staatsrat, 13 11 1996, *Nabais*, Nr 63 579

247 *B Lombaert*, *Le pouvoir hiérarchique comme mode de contrôle administratif*, *Revue de la Faculté de droit de l'Université Libre de Bruxelles* 2008, S 166

248 *P Goffaux*, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, 2006, S 267

249 *J Dembour*, *Droit administratif*, S 134, siehe auch *J Sohier*, *La tutelle sur les communes*, *APT* 1986, S 17–27 und *G Custers*, *La tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales en Région wallonne la réforme du 1^{er} avril 1999*, *Revue de droit communal* 2000, S 182, 186

en Stelle Letztgenannte
ren, die beiden erstge-
ren stattfinden.

gelegt, die die angegrif-
fung abändern oder

em hierarchischen Auf-
heren Behörde erhoben
dest grundsätzlich) auf
che verwaltungsinterne
r keinerlei gesetzliche
tont der Staatsrat, dass
ap eine für deren gere-
²⁴⁵ sei. Somit stehen den
Weisungen und Anord-
tzvornahme.²⁴⁶ Alles in
ne in Belgien aber nur

gerichteter Beschwerde-
n Verfahrens und sind
entralisierter Behörden

r Obergaufsicht eine wer-
handelt es sich um eine
ift von Gesetzesrang, die
rk oder einem bestimm-
Aufsichtsbehörde, unter
de, deren Akte auf Ver-
Allgemeininteresse hin
als die Gesamtheit aller
schaft oder einer Region
gnisse zur Sicherung der
resses gegen abtragliche
gnisse durch dezentrali-
ann in unterschiedlichen

labas, Nr 63 579
austratif, Revue de la Faculté de

es communes, APT 1986, S 17-27
omunales en Région wallonne

Formen auftreten als Stellungnahme, Billigung, Genehmigung, Aussetzung, Aufhebung, Ersatzvornahme, von Amts wegen erlassene Maßnahme, Entsendung eines Sonderbeauftragten, ersatzweiser Erlass eines Bescheids oder Abänderung eines Bescheids nach einer Beschwerde. In diesem Rahmen ist die allgemeine Aufsicht, welche repressiv und fakultativ ist und jede Verwaltungsmaßnahme einer dezentralisierten Behörde aussetzen oder aufheben kann, von der nachträglichen, besonderen²⁵⁰ bzw der spezifischen Aufsicht²⁵¹ zu unterscheiden. Dabei kann die Einlegung eines Rechtsmittels durch die Aufsichtsbehörde die Klagefrist vor dem Staatsrat hemmen²⁵²

Im Rahmen dieser Kontrollmöglichkeiten können im Allgemeinen sowohl die Rechtmäßigkeit²⁵³ als auch die Zweckmäßigkeit²⁵⁴ der beanstandeten Maßnahme überprüft werden. Dabei dient das Eingreifen der Aufsichtsbehörde dem Schutz des Allgemeininteresses,²⁵⁵ wohingegen Gerichtsverfahren den Zweck haben, über die Rechtmäßigkeit einer Verwaltungsmaßnahme zu entscheiden. Da der Gesetzgeber bei der Einrichtung einer Beschwerdemöglichkeit regelmäßig nicht präzisiert, ob es sich dabei um einen Klageweg zur Verwaltungsgerichtsbarkeit handelt, ist der entscheidende Unterschied oftmals allein die Rechtskraft der Entscheidung und des Verfahrensweges. Innerhalb des Verwaltungsapparats entscheidet die Verwaltung durch Verfügung und nicht durch Gerichtsentscheid.²⁵⁶ 106

cc) Kompetenzzuweisungen an die Verwaltungsgerichtsbarkeit
(Allgemeine Kompetenzvorschrift oder abschließende Aufzählung)

Die Zuständigkeit der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates für die Nichtigkeitsklage ist insofern allgemeiner Art, als es sich um eine Auffangkompetenz handelt. Sie greift nur, solange das Gesetz nicht einen anderen Klageweg²⁵⁷ oder ein Rechtsmittel vor einem *ad-hoc*-Gericht²⁵⁸ vorsieht. Im Übrigen sind die Gründe, die zur Nichtigkeitserklärung einer Verwaltungsmaßnahme führen können, in Art. 14 KGSR aufgezählt. Daneben existieren die besonderen Fachgerichte für bestimmte Rechtsstreitigkeiten. 107

dd) Zulässigkeitsvoraussetzungen, insbesondere Klagebefugnis

Die Anrufung des Staatsrates erfolgt durch die Erhebung der Klage. Dabei kann grundsätzlich jeder Bürger eine Nichtigkeitsklage erheben. Die Zulässigkeitsvoraussetzungen können unterteilt werden in solche, die sich auf Art und Anwen- 108

250 Diese besteht nur bezüglich bestimmter Kategorien spezifischer Rechtsakte, *Renders* (Fn 138), S 42-62, sowie *ders* (Fn 1), S 514-521

251 Zu dieser sind die Regionen berufen

252 Staatsrat, 13 2 2001, *Van Middeld*, Nr 93 290

253 Staatsrat, 23 1 2002, *S C A I E S H et Maudoux*, Nr 102 804

254 Siehe hierzu *M Uytendaele/E Marion*, La tutelle de conformité à l'intérêt général et son éventuelle suppression, *Mouvement Communal*, 1997, S 143-148

255 Staatsrat, 9 12 1976, *Communes d'Etterbeek*, Nr 17 990

256 *J Vande Lanotte/G Goedertter*, Handboek Belgisch Publiekrecht, 2010, S 1343

257 Siehe zB Art 29bis des Gesetzes vom 29 4 1999 über die Gestaltung des Strommarktes (*Belgisches Staatsblatt*, 11 5 1999)

258 Staatsrat, 6 11 2009, *Martens*, Nr 197 645 und Art 39/1 AuslG

§ 128 *Verwaltungsgerichtsbarkeit in Europa Institutionen und Verfahren*

dungsbereich der angegriffenen Verwaltungsmaßnahme beziehen, und solche, die die Person des Klagers und das Verfahren betreffen.

- 109 Die Klage ist schriftlich einzureichen²⁵⁹ Sie muss die Nichtigkeitserklärung²⁶⁰ einer einseitigen Verwaltungsmaßnahme begehren, durch welche der Kläger beschwert ist. Diese ist eindeutig zu benennen²⁶¹ Gegen die angegriffene Verwaltungsmaßnahme darf kein anderes Rechtsmittel (mehr) gegeben sein, sodass eine Klage nur gegen eine letztinstanzliche oder in erster *und* ausschließlicher Instanz ergangene Maßnahme zulässig ist. Des Weiteren muss der Kläger angeben, welche Vorschrift er als verletzt rügt²⁶² und worin er deren Verletzung sieht.²⁶³ In der Klageschrift müssen der Sachverhalt dargelegt und die Beweismittel aufgezählt werden. Im Übrigen muss die Klage vom Kläger oder seinem Anwalt unterschrieben sein.²⁶⁴ Grundsätzlich darf je Klage nur eine Verwaltungsmaßnahme Gegenstand des Nichtigkeitsbegehrens sein²⁶⁵
- 110 Die Geltendmachung der Nichtigkeit einer Verwaltungsmaßnahme vor dem Staatsrat setzt zudem voraus, dass der Kläger – egal ob natürliche oder juristische Person²⁶⁶ – parter- und nach den allgemeinen Vorschriften prozessfähig ist²⁶⁷ Die Klage einer noch in Gründung befindlichen Gesellschaft hat der Staatsrat als unzulässig abgewiesen, da diese noch keine Rechtsfähigkeit besaß.²⁶⁸ Juristische Personen müssen den Beschluss ihres für die Klageerhebung zuständigen Gremiums vorlegen²⁶⁹ Gemäß Art. 19 KGSR gilt ein Rechtsanwalt als von einer prozessfähigen Person, die er zu vertreten behauptet, bis zum Beweis des Gegenteils als bevollmächtigt
- 111 Wie bereits erwähnt, ist eine Klage zudem gem Art 19 Abs.1 KGSR nur zulässig, sofern der Kläger ein Rechtsschutzinteresse besitzt.²⁷⁰ Dieses liegt vor, wenn die begehrte Nichtigkeit für den Kläger einen unmittelbaren, konkreten, gegenwärtigen und berechtigten Vorteil bewirken würde Dabei muss der Kläger grundsätzlich ein eigenes Rechtsschutzinteresse geltend machen, Ausnahmen hiervon beste-

259 Art 19 Abs 1 KGSR Sie ist – wie auch alle anderen Schriftsätze – dem Staatsrat gem Art 84 §1 Abs 1 VVerwSSRE auf dem Postweg mittels Einschreiben zuzustellen Auch eine Übermittlung durch die Dienste *Taxipost Secur* oder *BPack 24h* von *BPOST* ist zulässig

260 Staatsrat, 1 3 2012, *Georges*, Nr 218 293

261 Staatsrat, 23 2 2009, *Favart*, Nr 190 746

262 Staatsrat, 27 4 2015, *Walravens*, Nr 230 982

263 Staatsrat, 29 11 2005, *Latour*, Nr 151 911

264 Art 1 VVerwSSRE

265 Staatsrat, 4 3 2008, *A S B L Clinique Notre-Dame de Grâce*, Nr 180 352

266 Staatsrat, 30 5 2007, *Hospice Herset*, Nr 171 642

267 Staatsrat, 13 9 2002, *A S B L Centre de formation à la culture européenne*, Nr 110 205, Staatsrat, 31 1 2006, *A S B L Club 3000*, Nr 154 306 Allerdings ist anzumerken, dass der Staatsrat – ungeachtet der Vorschriften der Art 388 und 488 *Code civil* – Folgendes entschieden hat „Sofern ein Minderjähriger fähig ist, eine rechtliche Handlung vorzunehmen – im vorliegenden Fall einen Antrag für die Anerkennung als Flüchtling zu stellen –, ist er auch als fähig anzusehen, alle mit diesem Vorgang in Verbindung stehenden Verfahrenshandlungen vorzunehmen, einschließlich der Erhebung einer Klage vor dem Staatsrat“ (Staatsrat, 24 4 1988, Nr 73 724, Staatsrat, 28 12 1998, Nr 77 847)

268 Staatsrat, 16 6 2011, *Laschet et al*, Nr 213 935

269 Staatsrat, 17 6 2013, *S A Randstad Belgium*, Nr 223 932, Staatsrat, 28 1 2014, *S A S NCB-Holding*, Nr 226 237

270 Siehe oben Rn 46f

beziehen, und solche,

Nichtigkeitserklärung²⁶⁰
 durch welche der Kläger
 an die angegriffene Ver-
 fahrung) gegeben sein, sodass
 (er und ausschließlicher
 (er muss der Kläger ange-
 (er in er deren Verletzung
 (er legt und die Beweismit-
 (er im Kläger oder seinem
 (er je nur eine Verwaltungs-
 (er 65

igismaßnahme vor dem
 (er natürliche oder juristische
 (er n prozessfähig ist.²⁶⁷ Die
 (er oft hat der Staatsrat als
 (er keit besaß²⁶⁸ Juristische
 (er ung zuständigen Gremi-
 (er alt als von einer prozess-
 (er ews des Gegenteils als

bs 1 KGSR nur zulässig,
 (er dieses liegt vor, wenn die
 (er konkreten, gegenwärtigen
 (er der Kläger grundsätz-
 (er nsnahmen hiervon beste-

Staatsrat gem Art 84 § 1 Abs 1
 (er h eine Übermittlung durch die

, Nr 110 205, Staatsrat, 31 1 2006,
 (er itsrat – ungeachtet der Vorschrift
 (er ein Minderjähriger fähig ist, eine
 (er die Anerkennung als Flüchtling
 (er erbindung stehenden Verfahrens-
 (er vor dem Staatsrat“ (Staatsrat,

11 2014, S A S N C B - Holding,

hen lediglich für bestimmte Umweltschutzvereinigungen oder für den Fall, dass die Ziele eines nicht wirtschaftlichen Vereins Streitgegenstand sind.²⁷¹ Durch eine entsprechende Änderung der KGSR mit Gesetz vom 20. Januar 2014 sollte darüber hinaus zukünftig verhindert werden, dass der Staatsrat eine Verwaltungsmaßnahme, die keinerlei Auswirkungen auf die konkrete Lage des Klägers hat, allein aus rein formalen Gründen für nichtig erklärt.²⁷² Art. 14 § 1 Abs. 3 KGSR bestimmt daher, dass „[d]ie in Absatz 1 erwähnten Unregelmäßigkeiten [] nur dann zu einer Nichtigkeitserklärung [führen], wenn sie im konkreten Einzelfall geeignet waren, die Tragweite der getroffenen Entscheidung zu beeinflussen, den Betroffenen eine rechtliche Gewährleistung entzogen oder sich auf die Zuständigkeit des den Akt erlassenden Organs ausgewirkt haben“.

ee) Allgemeine Verfahrensgrundsätze

Das Gericht ist verpflichtet, auf alle vorgetragene(n) Klagegründe einzugehen, die anhangige Sache zu entscheiden und das Urteil zu begründen. Daneben ist es verpflichtet, mit gebotener Unparteilichkeit und Unvoreingenommenheit zu urteilen. 112

b) Die wichtigsten Verfahrensarten

aa) Das Entschädigungsgesuch

Ursprünglich hatte die Verwaltungsgerichtsbarkeit bei Entschädigungsgesuchen lediglich beratende Funktion. Heute ist das Entschädigungsgesuch in Art. 11 KGSR geregelt. Macht der Rechtssuchende einen Schaden geltend, für den eine Wiedergutmachung in Form von Schadensersatz vor den ordentlichen Gerichten mangels kausalen Fehlverhaltens der Verwaltung ausscheidet, kann er hierfür vor dem Staatsrat eine billige Entschädigung erhalten. Ein Entschädigungsgesuch an den Staatsrat ist jedoch nur dann möglich, wenn dem Rechtssuchenden kein anderer Rechtsbehelf vor einem anderen Gericht zur Verfügung steht.²⁷³ Bei dem auszugleichenden Nachteil muss es sich um einen außergewöhnlichen materiellen oder ideellen²⁷⁴ Schaden handeln. Dieser muss unmittelbar auf eine Handlung der Verwaltung²⁷⁵ zurückgeführt werden können (damit scheiden Schaden, die allein durch ein Gesetz oder ein Gerichtsurteil bewirkt worden sind, aus²⁷⁶). Darüber hinaus muss der Schaden schwerwiegend, selten, unvorhersehbar²⁷⁷ und „außergewöhnlich“ sein. Ein Schaden ist dann „außergewöhnlich“, wenn es sich um 113

271 Staatsrat, 17 11 2008, *Coomans*, Nr 187 998, sowie *T Hauzeur*, L'intérêt à agir des associations de défense de l'environnement devant le Conseil d'État: quelle liberté pour le juge et quel rapport à la nature?, 2006, S 105–114

272 *Parl Dok*, Senat, 2012–2013, Nr 5–2277/1, S 4

273 Staatsrat, 3 7 2002, *Ponchaut*, Nr 108 713, Staatsrat, 4 9 2009, *S C R L The outsider*, Nr 195 751, Staatsrat, 16 9 1996, *Hatzivervoudakis*, Nr 61 769

274 Staatsrat, 16 12 1992, *Paasch-Jetzen*, Nr 41 396

275 *Leroy* (Fn 12), S 879

276 Staatsrat, 15 1 2006, *De Vriese*, Nr 160 163

277 Staatsrat, 11 1 1963, *S A Savgaz*, Nr 9 806

§ 128 *Verwaltungsgerichtsbarkeit in Europa Institutionen und Verfahren*

eine „unnatürliche Beeinträchtigung“ handelt, die „aufgrund ihrer Art oder ihrer Bedeutung über die gewöhnlichen, mit dem Leben in der Gesellschaft einhergehenden Unannehmlichkeiten und Entbehrungen hinausgeht“²⁷⁸

- 114 Ein Beispiel hierfür sind Schäden, die aus einer verpflichtend vorgeschriebenen Pockenschutzimpfung resultierten. Der Kassationshof konnte in dieser Impfpflicht kein fehlerhaftes Handeln der Verwaltung feststellen, der sich daraus ergebende Schaden war nicht vorhersehbar.²⁷⁹ In derartigen Fällen kann daher der Staatsrat hilfsweise über eine Entschädigung entscheiden, welche von der Verwaltung als Wiedergutmachung für „einen an sich zwar rechtmäßigen, aber dennoch nicht hinnehmbaren Eingriff in den Grundsatz der Gleichheit aller Bürger vor den öffentlichen Lasten“²⁸⁰ geleistet werden muss
- 115 Die Entscheidung des Staatsrates über das Entschädigungsgesuch erfolgt grundsätzlich aufgrund von Billigkeitserwägungen unter Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalls.²⁸¹ Dabei kann dieser teilweise von Sachverständigen unterstützt werden.²⁸² Er darf keine höhere als die vom Ersuchenden ursprünglich begehrte Entschädigung gewähren.²⁸³

bb) Die Nichtigkeitsklage

- 116 Nichtigkeitsklagen machen den Großteil der Verfahren vor der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates aus. Gemäß Art 14 KGSR befindet diese „durch Urteil über [] Nichtigkeitsklagen gegen Akte und Verordnungen [] der verschiedenen Verwaltungsbehörden aufgrund der Verletzung wesentlicher oder zur Vermeidung der Nichtigkeit vorgeschriebener Formvorschriften, Überschreitung der Amtsbefugnisse oder Ermessensmissbrauchs“ Gegenstand der Nichtigkeitsklage können dabei u. U. auch Verwaltungsmaßnahmen der gesetzgebenden Versammlungen sowie der Organe der rechtsprechenden Gewalt, wie die Ernennung zum Mitglied des Hohen Justizrats, des Rechnungshofes, des Verfassungsgerichtshofes oder des Staatsrates, sein. Die Frage, ob eine Maßnahme mit einer Nichtigkeitsklage angegriffen werden kann, hängt also nicht nur von der formellen Einordnung des diese erlassenden Organs als Verwaltungsbehörde i. e. S. ab (wobei bereits der Begriff der „Verwaltungsbehörde“ vielschichtig ist²⁸⁴). Es spielen auch andere Kriterien, wie die Funktionsweise des Organs, eine Rolle. „Verwaltungsbehörden“ i. S. v. Art 14 KGSR sind daher folgende Einrichtungen: Bereits formell sind all diejenigen Organe erfasst, die nach der Verfassung und den besonderen Gesetzen zur Institutionenreform der ausführenden Gewalt

278 *Parl. Dok.*, Senat, außerordentliche Sitzungsperiode 1939, Nr. 80, zitiert von *Lewalle/Donnay* (Fn. 2), S. 518, siehe auch Staatsrat, 9.7.1953, *Deboeck*, Nr. 2.658

279 Kass., 26.4.1963, *RCJB* 1963, S. 117, Anm. v. *J. Dabin*

280 *Perin/Lewalle* (Fn. 33), S. 24

281 Staatsrat, 23.6.2008, *NV Preconex*, Nr. 184.428

282 Staatsrat, 9.5.2008, *Deblaere*, Nr. 182.842, Staatsrat, 21.6.1996, *Silay et Yarali*, Nr. 60.362, siehe auch *Render* (Fn. 1), S. 384

283 Staatsrat, 28.10.2009, *Deblaere*, Nr. 197.434

284 *F. Vandendriessche*, *Publiek en private rechtspersonen, Naar een graduele, meerdurige en evolutieve benadering van het onderscheid in de wetgeving en de rechtspraak*, 2004, S. 44

grund ihrer Art oder in der Gesellschaft einmündig" (278).

htend vorgeschriebenen konnte in dieser Impfstellen, der sich daraus igen Fallen kann daher eiden, welche von der war rechtmäßigen, aber ler Gleichheit aller Bur-

gesuch erfolgt grundsichtigung der konkre- eise von Sachverständi- die vom Ersuchenden

vor der Verwaltungs- K GSR befindet diese und Verordnungen [] verletzung wesentlicher ormvorschriften, Über- uchs" Gegenstand der ßnahmen der gesetzge- henden Gewalt, wie die nungshofes, des Verfas- ob eine Maßnahme mit also nicht nur von der ls Verwaltungsbehörde de" vielschichtig ist (284). des Organs, eine Rolle. olgende Einrichtungen: ch der Verfassung und ausführenden Gewalt

t von Lewalle/Donnay (Fn 2),

rah, Nr 60 362, siehe auch Ren-

ele, meerdündige en evolutivev , S 44

angehoren (285) Dazu zählen auch diejenigen Einrichtungen, die gemäß einer Vorschrift von Verfassungs- oder Gesetzesrang der Weisungsbefugnis oder der Aufsicht durch eine der belgischen Regierungen unterliegen. Darüber hinaus sind alle vom Staat geschaffenen oder anerkannten Einrichtungen, deren Arbeitsweise von diesem festgelegt und gesteuert wird, grundsätzlich ebenfalls Verwaltungsbehörden i S v Art 14 KGSR, sofern sie einseitig für Dritte verpflichtende Entscheidungen erlassen können Dies gilt jedoch nur, sofern sie darüber hinaus die sachlichen Merkmale, die der Kassationshof als Gericht für Kompetenzkonflikte in einem Urteil vom 6. September 2002 (286) aufgestellt hat, erfüllen

Bei der angegriffenen Maßnahme muss es sich ferner um eine einseitige Verwaltungsmaßnahme handeln Ein Vertrag hingegen kann *als solcher* nicht vor dem Staatsrat angefochten werden (287) Ein nicht berücksichtigter Bewerber kann jedoch unter Berufung auf die bereits erwähnte Rechtsfigur des sogenannten abtrennbaren Verwaltungsaktes (288) die Verwaltungstreitsachenabteilung anrufen (289) Dabei ficht er jedoch nicht den Vertrag zwischen der Behörde und dem erfolgreichen Konkurrenten als solchen an, sondern lediglich den behördlichen Beschluss, den Vertrag abzuschließen Entscheidungen, welche die Vertragsdurchsetzung oder eine Auflösung des Vertragsverhältnisses mit dem erfolgreichen Konkurrenten zum Gegenstand haben, können hingegen durch einen unterlegenen Bewerber niemals vor dem Staatsrat angefochten werden, denn diese Maßnahmen betreffen die sich aus dem Vertragsverhältnis ergebenden subjektiven Rechte Gleiches gilt für die Kündigung eines Vertragsbediensteten durch eine Behörde; hierfür sind die Arbeitsgerichte zuständig (290)

Da ein Stillschweigen der Verwaltung ebenfalls Rechtsfolgen bewirken kann, ermöglicht Art. 14 § 3 KGSR eine Anrufung der Verwaltungstreitsachenabteilung auch bezüglich einer stillschweigenden Ablehnungsentscheidung der Verwaltung

Für die Einlegung der Nichtigkeitsklage gegen eine endgültige (291) Verwaltungsentscheidung hat der Bürger 60 Tage ab dem auf die Bekanntmachung, die Zustellung oder die Kenntnisnahme der betreffenden Verordnung oder des betreffenden Bescheids folgenden Tag Zeit Hierbei handelt es sich um eine zwingende Ausschlussfrist Erlässt die Verwaltung einen individuell-konkreten Bescheid, ist sie gem Art. 19 Abs 2 KGSR verpflichtet, auf den verfügbaren Rechtsweg und dessen Modalitäten hinzuweisen Fehlt eine solche Rechtsbehelfsbelehrung, beginnt die 60-Tages-Frist erst vier Monate nach der Kenntnisnahme des Bescheids durch den Adressaten zu laufen Gemäß Art. 19 Abs 3

285 Staatsrat, 13 2 2001, *Deschutter*, Nr 93 289

286 Kass., 6 9 2002, *JLMB* 2004, S 11 ff.

287 Kass., 9 12 1833, *Pas* 1833, I, S 188, Staatsrat, 25 9 2007, *Rudelopt*, Nr 174 694

288 Vgl. oben Rn 96

289 Staatsrat, 12 4 1989, *S A Econoler*, Nr 32 366, Staatsrat, 3 7 2002, *Ville de Ciney*, Nr 108 712, siehe auch *P Goffaux*, La théorie de l'acte détachable et les actes postérieurs à la conclusion du contrat l'exemple de la résiliation d'une concession domaniale, APT 2009, S 191

290 Staatsrat, 21 9 1999, *S A Dimant Loisirs*, Nr 82 326

291 Aber nicht einer bestätigenden, siehe Staatsrat, 13 11 2012, *Lecomte*, Nr 221 395

§ 128 *Verwaltungsgerichtsbarkeit in Europa Institutionen und Verfahren*

KGSR wird die Klagefrist darüber hinaus durch eine innerhalb der genannten 60-Tages-Frist bei einer von einer Vorschrift mit Gesetzesrang vorgesehenen Ombudsstelle eingelegte Beschwerde gegen einen Akt oder eine Verordnung i S v Art. 14 § 1 KGSR gehemmt.

- 120 Ein nicht geregeltes Widerspruchsverfahren (insbesondere der Widerspruch vor der nachsthoheren Stelle) unterbricht die Frist für die Klageerhebung vor dem Staatsrat nicht²⁹². Es ist daher empfehlenswert, binnen der 60-Tages-Frist auch eine Nichtigkeitsklage beziehungsweise einen Aussetzungsantrag²⁹³ zu stellen. Dadurch kann man ohne nachteilige Folgen parallel den Weg des nicht geregelten Widerspruchsverfahrens beschreiten, notfalls kann die Klage nämlich wieder zurückgenommen werden.
- 121 Das Verfahren der Nichtigkeitsklage beginnt mit dem Eingang der Klageschrift bei der Kanzlei des Staatsrates, welche die Klage in die Gerichtsterminliste einträgt. Die Klage wird dem Antragsgegner zur Kenntnisnahme zugestellt. Dieser verfügt anschließend über eine Frist von 60 Tagen, um einen Erwidierungsschriftsatz einzureichen. Der Kläger hat sodann wiederum erneut 60 Tage Zeit, seinerseits eine Replik vorzulegen. Hat die beklagte Partei keinen Erwidierungsschriftsatz vorgelegt, gibt der Kläger einen Erläuterungsschriftsatz ab. Sodann verfasst ein Mitglied des Auditorats ein Gutachten²⁹⁴. Die Parteien können innerhalb von 30 Tagen zu diesem Gutachten Stellung nehmen. Innerhalb dieser Frist muss die Partei, zu deren Ungunsten der Bericht ausgefallen ist, auch einen Antrag auf Fortsetzung des Verfahrens stellen, sofern sie die Klage aufrechterhalten will.

cc) Der Aussetzungsantrag

- 122 Dieses Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes soll verhindern, dass eine rechtswidrige Verwaltungsmaßnahme in tatsächlicher Hinsicht auch nach dessen Nichtigkeitserklärung nach wie vor Folgen zeitigt. Gemäß Art 17 § 1 KGSR ist „[e]inzig die Verwaltungstreitsachenabteilung [] dafür zuständig, nach Anhörung oder ordnungsgemäßer Ladung der Parteien durch Beschluss die Aussetzung des Vollzugs von Verwaltungsmaßnahmen oder Verordnungen anzuordnen, die auf der Grundlage von Art. 14 §§ 1 und 3 für nichtig erklärt werden können, und alle Maßnahmen zu treffen, die zur Wahrung der Interessen der Parteien bzw. der Personen, die ein Interesse an der endgültigen Klärung der Streitsache haben, notwendig sind“. Damit kann die Abteilung für Verwaltungstreitsachen den Vollzug einer Verwaltungsmaßnahme, über deren Nichtigkeit sie zu befinden hat, aussetzen. Ein entsprechender Aussetzungsantrag kann jederzeit eingereicht werden. Allerdings muss er sich auf eine anhängige Nichtigkeitsklage beziehen, andernfalls ist er unzulässig²⁹⁵. Somit ist der Aussetzungsantrag ein

292 *J. Baert/G. Debersaques*, Raad van State - Afdeling administratie 2 - Ontvankelijkheid, 1996, S. 463, siehe auch oben Rn. 103.

293 Siehe Staatsrat, 8.9.1998, *Boes*, Nr. 75.680, Staatsrat, 22.12.2003, *Christou et Kaufmann*, Nr. 126.723, Staatsrat, 12.8.2004, *S. P. R. L. T. C. I.*, Nr. 134.284, Staatsrat, 3.10.2008, *El Abbout*, Nr. 186.864, Staatsrat, 3.8.2009, *Kamba Balapukayi*, Nr. 195.483, Staatsrat, 22.10.2009, *Eugene*, Nr. 197.171.

294 Siehe oben Rn. 85 f.

295 Staatsrat, 23.9.1997, Nr. 68.251.

nerhalb der genannten
izesrang vorgesehenen
oder eine Verordnung

e der Widerspruch voi
lageerhebung vor dem
ler 60-Tages-Frist auch
igsantrag²⁹³ zu stellen
Weg des nicht geregelt
Klage namlich wieder

ngang der Klageschrift
Gerichtsterminliste ein-
ahme zugestellt. Dieser
en Erwidernsschrift-
ut 60 Tage Zeit, seiner-
en Erwidernsschrift-
atz ab Sodann verfasst
1 können innerhalb von
lb dieser Frist muss die
auch einen Antrag auf
aufrechterhalten will

verhindern, dass eine
sicht auch nach dessen
ß Art 17 § 1 KGSR ist
zuständig, nach Anho-
Beschluss die Ausset-
ordnungen anzuordnen,
erklärt werden können,
nteressen der Parteien
klärung der Streitsache
erwaltungsstreitsachen
lichtigkeit sie zu befin-
g kann jederzeit einge-
igige Nichtigkeitsklage
Aussetzungsantrag ein

ankehlichkeit, 1996, S 463, siehe

stou et Kaufmann, Nr 126 723,
Abbout, Nr 186 864, Staatsrat,
Nr 197 171

Verfahren, das „akzessorisch zur Nichtigkeitsklage“²⁹⁶ ist Sofern die Vorausset-
zungen hierfür erfüllt sind und solange der Bericht des Auditorats noch nicht
vorliegt, kann der Kläger im Zuge einer Nichtigkeitsklage auch mehrere Ausset-
zungsanträge stellen (Art 17 § 1 Abs 3 KGSR) Die Anordnung der Aussetzung
des Vollzugs geschieht nur bei besonderer Dringlichkeit und nur, sofern mindes-
tens ein ernsthafter Grund geltend gemacht wird, der dem ersten Anschein nach
eine Erklärung der Nichtigkeit der angegriffenen Maßnahme rechtfertigen
konnte Es muss also ein Klagegrund vorgetragen werden, aus dem „augen-
scheinlich hervorgeht, dass erhebliche Zweifel an der Rechtsgültigkeit des ange-
griffenen Aktes bestehen, und der nach summarischer Prüfung für die Begrün-
detheit der Klage spricht“²⁹⁷. Neben der Aussetzung der Verwaltungsmaßnahme
können weitere einstweilige Maßnahmen angeordnet werden. Darüber hinaus ist
zu deren Durchsetzung auch die Festsetzung eines Zwangsgeldes möglich

Der Begriff „Aussetzungsantrag“ impliziert bereits, dass eine Aussetzung des 123
Vollzugs nur auf Antrag des Klägers erfolgen kann Ist ein solcher Antrag
gestellt, wagt der Staatsrat zwischen dem Rechtsschutzbedürfnis des Klägers, den
Interessen der Verwaltung und dem Interesse der Allgemeinheit ab Gemäß
Art. 17 § 2 Abs 2 KGSR berücksichtigt „[d]ie Verwaltungstreitsachenabteilung
[.] die voraussehbaren Folgen der Aussetzung der Durchführung [der Verwal-
tungsmaßnahme] oder der vorläufigen Maßnahmen hinsichtlich jeglicher mög-
licherweise geschädigten Interessen, einschließlich des Interesses der Allgem-
heit“ Sie „kann entscheiden, dem Antrag auf Aussetzung oder auf Anordnung
vorläufiger Maßnahmen nicht stattzugeben, wenn deren nachteilige Folgen die
damit verbundenen Vorteile in offensichtlich unverhältnismäßiger Weise über-
wiegen könnten“.

Der Beschluss des Staatsrates über den Aussetzungsantrag hat binnen einer Frist 124
von 45 Tagen zu erfolgen, das Urteil zur Nichtigkeitsklage anschließend inner-
halb von sechs Monaten zu ergehen. Allerdings bleibt die Aussetzung der Ver-
waltungsmaßnahme auch nach diesen sechs Monaten bestehen, es existiert kei-
nerlei Sanktionsmechanismus bei Überschreiten dieser Frist

Gemäß Art 17 § 4 KGSR²⁹⁸ ist ein Aussetzungsantrag im Fall höchster Dringlich- 125
keit auch schon vor Erhebung der Nichtigkeitsklage zulässig Hierfür muss die
höchste Dringlichkeit jedoch durch eine umfassende Schilderung des Sachver-
halts nachgewiesen werden.²⁹⁹ Dadurch kann zwar gegebenenfalls eine sehr
schnelle Entscheidung des Staatsrates herbeigeführt werden Da die Rechte der

296 Schiedshof, Nr 191/2004, 24.11.2004, Erwagungsgrund B 6 „Ebenso wie das objektive Verfahren der
Nichtigkeitsklage, mit der es zusammenhängt, ist auch der alleinige Zweck des Aussetzungsverfahrens, zu
verhindern, dass eine angefochtene Verwaltungsmaßnahme nicht rückgängig zu machende Rechtsfolgen
bewirkt, obwohl ernsthafte Gründe für eine Nichtigkeitserklärung der Maßnahme bereits bei Einrei-
chung des Aussetzungsantrages vorgetragen und belegt worden sind“

297 Staatsrat, 30.9.2008, Vantomme, Nr 186 682, Staatsrat, 8.5.2008, Commune de Watermaelboutsfort,
Nr 182 770

298 Staatsrat, 28.7.2011, Laffineur, Nr 214 725

299 Siehe Art 16 § 2 Nr 7 und § 3 des königlichen Erlasses vom 5.12.1991 über das einstweilige Rechtsschutz-
verfahren vor dem Staatsrat

§ 128 *Verwaltungsgerichtsbarkeit in Europa Institutionen und Verfahren*

beklagten Partei hierdurch aber be- und die Untersuchung des Falls stark eingeschränkt werden, muss dies eine Ausnahme bleiben.³⁰⁰ In einem solchen Fall wird die Aussetzung des Vollzugs wieder aufgehoben, wenn binnen der hierfür vorgesehenen Frist keine Nichtigkeitsklage erhoben wurde

dd) Das Revisionsverfahren

- 126 Gemäß Art 14 KGSR ist der Staatsrat darüber hinaus zuständig für die Behandlung von Revisionsanträgen gegen Urteile der untergeordneten Gerichte³⁰¹ Den rechtlichen Rahmen hierfür bilden Art 20 KGSR sowie Art. 3 und 11 des königlichen Erlasses vom 30. November 2006³⁰² Dabei ist vor allem wichtig, welche Gerichte Verwaltungsgerichte sind, etwa das Gericht für Ausländerrechtsstreitsachen.
- 127 Auch für dieses Verfahren bedarf der prozessfähige³⁰³ Kläger eines Rechtschutzinteresses Der Revisionsantrag muss innerhalb einer Frist von 30 (und nicht – wie bei der Nichtigkeitsklage – 60³⁰⁴) Tagen eingereicht werden. Diese beginnt an dem auf die Zustellung des Urteils beim Revisionsführer folgenden Tag (Art. 30 § 1 Abs 4 des königlichen Erlasses vom 30. November 2006). Im Rahmen des Revisionsverfahrens erfolgt eine dreiteilige Prüfung³⁰⁵ die Zulässigkeit der Revisionseinlegung, das Vorliegen eines Revisionsgrundes und gegebenenfalls noch die Prüfung der „Auffangklausel“, sollte sich gem. Art. 20 KGSR eine Prüfung durch die Verwaltungsstreitsachenabteilung für die Gewährleistung einer einheitlichen Rechtsprechung als notwendig erweisen Ein Annahmeverfahren ermöglicht eine Vorprüfung und -sortierung der Revisionsanträge.³⁰⁶

ee) Verfahren mit unbeschränkter Nachprüfungsmöglichkeit

- 128 In den in Art 16 KGSR bestimmten Fällen kann die Abteilung für Verwaltungsstreitsachen als letztinstanzliches Rechtsmittel die angegriffene Entscheidung durch Urteil durch eine andere ersetzen Hierzu zählen Wahlprüfungsangelegenheiten (insbesondere bei Provinzial- und Gemeindewahlen, Wahlen in Bezug auf öffentliche Sozialhilfeszentren und Wahlen zu den Raten des Polizeidienstes),

300 Staatsrat, 16.9.2011, *De Laeter*, Nr. 215.184, siehe auch Staatsrat, 27.7.2009, *Zone de police Boussu/Colfontaine/Frameries/Quaregnon/Saint Ghislain*, Nr. 195.422, Staatsrat, 25.11.2010, *Dzougan Ngapmou*, Nr. 209.219, Staatsrat, 17.3.2015, *Durviaux et Dominguez*, Nr. 230.227 „Für den Nachweis höchster Dringlichkeit muss der Kläger belegen, dass eine Prüfung des Aussetzungsantrages nach dem dafür vorgesehenen Verfahren und innerhalb der üblichen Fristen nicht in der Lage ist, den Eintritt eines drohenden schwerwiegenden und nur schwer wiedergutzumachenden Schadens abzuwenden, der sich aus der sofortigen Durchsetzung des angegriffenen Aktes ergabe. Denn die Unmittelbarkeit dieser Gefahr ist in diesem Falle derart erheblich, dass die normale Dauer für die Prüfung eines Aussetzungsantrags unzumutbar wäre.“

301 Siehe *M. van Damme*, *De Raad van State als administratieve cassatierechter*, TBP 2000, S. 69, *D. Renders/G. Pycke*, *La procédure en cassation administrative*, APT 2006, Sonderausgabe, S. 299 ff.

302 Belgisches Staatsblatt, I 12.2006

303 In Bezug auf Minderjährige siehe Staatsrat, 19.11.2009, Nr. 198.037

304 Siehe VerfGH, Nr. 38/2010, 22.4.2010, siehe oben Rn. 119 f.

305 *Renders* (Fn. 138), S. 351

306 *M. Oswald*, *La procédure en cassation administrative ou l'itinéraire d'une requête pas comme les autres*, in: *Martens, Saisir le Conseil d'État et la Cour européenne des droits de l'homme*, 2013, S. 89 ff.

g des Falls stark eingemessen. In solchen Fällen wird dem Antragsteller die Möglichkeit der hierfür vorgesehenen

ständig für die Behandlung der Sache. Den Art 3 und 11 des königlichen Dekrets, welche die Zulassung von Ausländerrechtsstreitigkeiten

Klager eines Rechtsanwalts innerhalb von 30 (und 60) Tagen zu erreichen. Diese Fristen sind in der Verordnung vom 11. November 2006. Im Hinblick auf die Zulassungsgesetze und gegebenenfalls gem. Art 20 KGSR für die Gewahrrückstellung. Ein Annahmeverweigerungsantrag.³⁰⁶

smöglichkeit
lung für Verwaltungsgründene Entscheidung
ahlprüfungsangelegenheiten, Wahlen in Bezug auf
1 des Polizeidienstes),

19, Zone de police Boussu/Colfontaine, 11.11.2010, Dzougan Ngapmou, den Nachweis höchster Dringlichkeit nach dem dafür vorgesehenen Eintritt eines drohenden Schadens, der sich aus der sofortigen Gefahr ergibt ist in die Zulassungsanträge unzulässig.

er, TBP 2000, S. 69, D. Renders/Verwaltungsgründene Entscheidung, S. 299 ff.

requête pas comme les autres, l'homme, 2013, S. 89 ff.

Streitigkeiten betreffend die Bestimmung der kommunalen Mandatsträger bestimmter Gemeinden mit Sonderrechten, Beschwerden nach Art 15ter des Gesetzes vom 4. Juli 1989 über die Deckelung und die Überprüfung der Wahlkampfausgaben im Rahmen der Wahlen zu den Kammern des Bundesparlamentes sowie Beschwerden in Bezug auf die Parteienfinanzierung und die offene Haushaltsrechnung der politischen Parteien.³⁰⁷

c) Verfahrensgrundsätze

aa) Unparteilichkeit und Unvoreingenommenheit

Die Mitglieder der Abteilung für Verwaltungsstreitsachen werden vom König auf Lebenszeit ernannt und genießen praktisch dieselbe Unabhängigkeit wie Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit³⁰⁸ (Art. 151 § 1 Belg. Verf.) Unabhängigkeit und Unparteilichkeit bilden die grundlegendsten Wesensmerkmale des Richteramtes und werden im Übrigen auch durch Art 6 EMRK vorausgesetzt. Beim Staatsrat besteht dabei allerdings die Besonderheit, dass er sowohl beratendes als auch rechtsprechendes Organ ist. Der EGMR beschäftigte sich bereits mehrmals mit der Frage, ob ein solches Organ mit Doppelfunktion den Anforderungen an die objektive Unparteilichkeit des Richters genügt.³⁰⁹ Nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofes folgt aus der Rechtsprechung des EGMR, dass allein die Tatsache, dass ein Organ sowohl eine beratende als auch eine rechtsprechende Funktion besitzt, noch nicht die Prinzipien der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Richters verletzt.³¹⁰ Dies wird dadurch unterstrichen, dass die Mitglieder der Abteilung für Verwaltungsstreitsachen gem. Art. 61 VVerwSSRE und Art. 29 Abs. 2 KGSR in Verfahren über Nichtigkeitsklagen gegen Erlasse oder Rechtsverordnungen, zu denen sie bereits zuvor im Rahmen des Verfahrens vor der Gesetzgebungsabteilung ein Gutachten erstellt haben, nicht entscheidungsbefugt sind.

Darüber hinaus hat ein Mitglied der Abteilung für Verwaltungsstreitsachen oder des Auditorats der Kammer oder dem Generalauditor gem. Art. 62 Abs. 2 VVerwSSRE anzuzeigen, wenn er Kenntnis von Gründen hat, die in Bezug auf seine Person die Besorgnis der Befangenheit begründen können. Es obliegt dann der betroffenen Kammer bzw. dem Generalauditor, zu entscheiden, ob das Mitglied bzw. der Auditor von der Sache ausgeschlossen werden muss. Wird ein Mitglied des Staatsrates von einer der Parteien wegen Besorgnis der Befangenheit abgelehnt, kann er durch einen mit Gründen versehenen Antrag gem. Art. 64 VVerwSSRE eine Entscheidung zu dieser Frage herbeiführen.³¹¹ Die Gründe für eine Ablehnung wegen Besorgnis der Befangenheit ergeben sich aus Art. 61 VVerwSSRE, Art. 29 Abs. 2 KGSR³¹² und Art. 828 Code judiciaire.

307 Belgisches Staatsblatt, 20.7.1989
308 Sohier (Fn 4), S. 1
309 EGMR, Nr. 14570/89, Urteil vom 28.9.1995 – Procola/Luxemburg, EGMR, Nr. 39343/98, Urteil vom 6.5.2003 – Kleyn u. a./Niederlande, EGMR, Nr. 65411/01, Urteil vom 9.11.2006 – Sacilor Lormines/Frankreich
310 VerfGH, Nr. 123/2011, 7.7.2011
311 Staatsrat, 26.11.1999, Nr. 83.664
312 Staatsrat, 22.3.2007, A S B L Vrijheidsfonds, Nr. 169.314

bb) Entscheidung innerhalb angemessener Frist

- 131 Als rechtsstaatlicher Bestandteil eines fairen Verfahrens gilt auch vor belgischen Verwaltungsgerichten das Recht auf eine Entscheidung innerhalb einer angemessenen Frist. Dem liegt auch der Gedanke zugrunde, dass sich lange hinziehende Verfahren die Beweisermittlung erschweren oder diese sogar ganzlich unmöglich machen,³¹³ was nicht nur der Rechtssicherheit schadet, sondern auch die Gefahr birgt, das Vertrauen der Bürger zu erschüttern.³¹⁴ Das Recht auf eine Gerichtsentscheidung innerhalb angemessener Frist findet sich auch in internationalen Rechtsnormen, insbesondere Art 6 Abs 1 EMRK. Demnach hat „[j]ede Person [] ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten in Bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen [] von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren öffentlich und innerhalb angemessener Frist³¹⁵ verhandelt wird“. Der Begriff der „zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen“ wird dabei – auch vom Staatsrat – weit ausgelegt und die Anwendbarkeit von Art 6 EMRK auch auf Verfahren vor den Verwaltungsgerichten angenommen.³¹⁶ Da jedoch keinerlei gesetzliche Definition dessen existiert, was konkret unter einer angemessenen Frist zu verstehen ist, muss diese durch die Rechtsprechung näher präzisiert werden.
- 132 Dem Kassationshof zufolge ist die „angemessene Frist“ iSv Art. 6 Abs. 1 EMRK der Zeitraum, innerhalb dessen bei einer öffentlichen Klage gegen eine Person die Untersuchungen abgeschlossen und die Klage entschieden werden muss.³¹⁷ Die Angemessenheit der Frist im konkreten Einzelfall bestimmt sich dabei unter Berücksichtigung verschiedener Aspekte und richtet sich nach der Komplexität des jeweiligen Sachverhalts, dem Beitrag der Parteien zur Aufklärung der Streitigkeit, deren Verhalten sowie der Bedeutung des Verfahrens.
- 133 Auch im Rahmen des geregelten Widerspruchsverfahrens zwingt der allgemeine Grundsatz guter und angemessener Verwaltung die Behörden dazu, im Verhältnis zum Bürger bestimmte Grundsätze einzuhalten und eine angemessene Frist für die Entscheidungsfindung zu wahren.³¹⁸ Die von der Behörde einzuhaltende angemessene Frist für die Vornahme einer Maßnahme beginnt dabei, sobald sie in der Lage ist, diese zu erlassen. Im Rahmen des geregelten Widerspruchsverfahrens bezieht sich die Angemessenheit der Entscheidungsfrist somit sowohl auf „die Dauer zwischen Einlegung des Widerspruchs und der Entscheidung hierüber als auch auf die Dauer zwischen dem Empfang der Stellungnahmen durch die entscheidende Behörde und dem Erlass der angegriffenen Entscheidung“.³¹⁹

313 Kass., 22.10.1986, Pas 1986, I, S. 243, Schlussanträge des GA E. Krings

314 Staatsrat, 4.10.1997, Nr. 67.981, 1998, TBP, S. 229

315 Hervorhebung durch den Autor

316 Staatsrat, 14.2.1986, Nihard, Nr. 26.180, Staatsrat, 16.3.1990, Declève, Nr. 34.370, Staatsrat, 20.3.1992, Reynier, Nr. 39.098

317 Kass., 20.3.2000, Journal des Tribunaux de Travail 2000, S. 283

318 Zur Frage der überlangen Verfahrensdauer siehe insbesondere EGMR, Nr. 12919/87, Urteil vom 12.10.1992 – Boddaert/Belgien, Rn. 39

319 Staatsrat, 12.3.2009, S. PRL J.W. Trans Terrassements, Nr. 191.385, Staatsrat, 4.2.2002, S.A. Carrieres unies de porphyre, Nr. 103.139

r Frist

ilt auch vor belgischen innerhalb einer ange- dass sich lange hinzie- diese sogar gänzlich schadet, sondern auch ³¹⁴ Das Recht auf eine sich auch in internati- Demnach hat „[j]ede Bezug auf ihre zivil- em unabhängigen und em fairen Verfahren wird“ Der Begriff der bei – auch vom Staats- ARK auch auf Verfah- loch keinerlei gesetzli- angemessenen Frist zu prazisiert werden

“ 1 Sv Art 6 Abs 1 hen Klage gegen eine e entschieden werden nzelfall bestimmt sich l richtet sich nach der c Parteien zur Aufkla- g des Verfahrens

zwingt der allgemeine den dazu, im Verhalt- me angemessene Frist behörde einzuhalten- ginnnt dabei, sobald sie lten Widerspruchsver- mgsfrist somit sowohl der Entscheidung hie- Stellungnahmen durch aen Entscheidung“.³¹⁹

r 34 370, Staatsrat, 20 3 1992,

R, Nr 12919/87, Urteil vom

tsrat, 4 2 2002, SA Carnières

Ein Kläger, der sich mit einer unverhältnismaßig langen Verfahrensdauer konfrontiert sieht, kann einen Staatshaftungsanspruch geltend machen ³²⁰ Ist eine Entschädigung moghch, kann er die überlange Verfahrensdauer hungenicht als Klagegrund für eine Aufhebung des zum Abschluss dieses überlangen Verfahrens ergehenden Gerichtsurteils geltend machen ³²¹

134

cc) Beweislast und Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit des Gerichts mit dem Kläger

Das Verfahren vor dem Staatsrat ist größtenteils ein Untersuchungsverfahren Dies folgt unmittelbar aus dem objektiven Wesen der Klagen vor dem Staatsrat ³²² Bereits im Bericht an den Regenten vom 23. August 1948 über das Verfahren vor der Abteilung für Verwaltungssachen des Staatsrates wurde hierzu ausgeführt, dass „[e]s [...] gerade dem Richter, und nicht den Streitparteien oder deren Rechtsbeistanden, obliegt, das Verfahren zu leiten, weil der Gedanke einer Verwaltungsgerichtsbarkeit selbst untrennbar mit der Idee des Allgemeininteresses verbunden ist. Jede andere Herangehensweise würde es den Parteien, die natürlich versucht waren, ihre persönlichen Vorstellungen und Interessen dem Allgemeininteresse vorzuziehen, erlauben, die Entscheidung eines Rechtsstreits hinauszuögern, damit wurde es einer Behörde ermöglicht, alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel einzusetzen, um – entgegen der Rechtslage – die Rechtswirkungen ihrer gesetzeswidrigen Maßnahme langer aufrechtzuerhalten Aus diesem Grund leitet in Frankreich, wie auch in den Niederlanden, der Staatsrat selbst das Verfahren“ ³²³ Folge dieses Grundsatzes ist, dass der Kläger keinen Nachweis für die behauptete Rechtswidrigkeit der angegriffenen Maßnahme erbringen muss Vielmehr liegt die Beweislast bei der Behörde, welche die Maßnahme erlassen hat (diese wird als beklagte Partei bezeichnet), sie hat darzulegen, dass die angegriffene Maßnahme rechtmäßig ist.

135

Allerdings wird der Klagegegenstand durch den Klageantrag bestimmt und umgrenzt Dieser kann grundsätzlich nicht ausgedehnt werden, es sei denn der Kläger konnte keine Kenntnis von einem weiteren, eine Rüge begründenden Gesichtspunkt haben Der Klageantrag muss darüber hinaus die Klagegründe, dh eine „hinreichend klare Benennung der verletzten Vorschrift und der Art und Weise dieser Verletzung“ ³²⁴ anführen Gleichwohl verzichtet der Staatsrat grundsätzlich auf unnötigen Formalismus und akzeptiert auch schlecht formulierte Antragsgründe oder ungenau bezeichnete Vorschriften, solange der Wille des Klägers ersichtlich ist. ³²⁵ Er lässt hierbei im Allgemeinen Nachsicht walten, insbesondere wenn die Klage ohne anwaltlichen Beistand erhoben wurde So hat er einem Aussetzungsantrag wegen höchster Dringlichkeit stattgegeben, der sich darauf beschränkte, den Staatsrat zu „bitten, die Anordnung, meinen Club

136

320 Kass, 28 9 2006, Pas 2006, I, S 1870

321 Zivilgericht Brüssel, 15 10 2009, JT 2010/12, S 195

322 A Feyt, La procédure en annulation devant le Conseil d'État, in Martens (Fn 306), S 50

323 Belgisches Staatsblatt, 23/24 8 1948

324 Staatsrat, 10 2 2009, Brees, Nr 190 283

325 Staatsrat, 15 6 2011, Stadt Comines-Warneton, Nr 213 850

§ 128 Verwaltungsgerichtsbarkeit in Europa Institutionen und Verfahren

abends um 22 Uhr zu schließen, aufzuheben Kann man mir meine Lebensgrundlage wirklich grundlos entziehen, nachdem ich mir 24 Jahre nichts zu Schulden habe kommen lassen?³²⁶ Allerdings vertritt der Staatsrat entgegen der Auffassung der ordentlichen Gerichte, dass der Grundsatz, nach dem ein ordentliches Gericht von Amts wegen den auf die vorgebrachten Tatsachen anzuwendenden Rechtsrahmen ermitteln muss, „nicht für ein Gericht gilt, das die objektive Rechtmäßigkeit einer ihm vorgelegten Verwaltungsentscheidung zu würdigen hat“³²⁷.

dd) Recht auf Unterrichtung, Zugang zu den Dokumenten der Verwaltung

- 137 Art 32 Belg Verf sieht seit 1993 die Transparenz von Verwaltungsentscheidungen vor, insbesondere um es „Personen, die eine Klage vor Gericht erwagen, zu ermöglichen, von einem Vorgang vor Anrufung des Gerichts Kenntnis zu erlangen und eine Klage nur in Kenntnis der tatsächlichen Sachlage zu erheben“³²⁸ Diese Transparenzpflicht versetzt den Bürger in die Lage, die Verwaltung zu kontrollieren.³²⁹ Sie ist durch federale Gesetze und Gesetze der federierten Teilgebiete näher ausgestaltet Gleichzeitig wurden Beschwerdemöglichkeiten geschaffen, falls die Herausgabe eines Dokuments der Verwaltung verweigert wird³³⁰ Ein Gesetz vom 11 April 1994 über die Öffentlichkeit der Verwaltung³³¹ bekräftigte das Recht eines jeden Bürgers, Einsicht in ihn betreffende Verwaltungsunterlagen zu nehmen, eine Abschrift davon zu erhalten und gegebenenfalls darin enthaltene fehlerhafte Angaben berichtigen zu lassen Zu diesem Zweck wurden auf den unterschiedlichen staatlichen Ebenen Kommissionen für den Zugang zu Verwaltungsdokumenten eingerichtet.
- 138 Durch diesen Zugang kann der Bürger im Streitfall mit der Verwaltung sich „Waffen“ verschaffen, mit denen er sich zur Wehr setzen kann³³² Dabei verhindert der oben erläuterte Grundsatz der Entscheidung innerhalb einer angemessenen Frist,³³³ dass es zu Schnellverfahren kommt und dadurch das Recht des Bürgers auf Einsicht der Dokumente der Verwaltung ausgehebelt wurde.³³⁴ Der Staatsrat achtet darauf, dass die einem Bürger im Rahmen einer Ladung eingeräumte Frist lang genug ist, damit dieser ausreichend Gelegenheit hat, Einsicht in seine Verwaltungsunterlagen zu nehmen und seine Erwiderungen entsprechend vorzubereiten³³⁵ Im Übrigen ist die beklagte Behörde im Verlauf des Ver-

326 Staatsrat, 3 6 1996, *Van Calbergh*, Nr 59 837

327 Staatsrat, 6 3 2015, *Croisez und Janssen*, Nr 231 133

328 Siehe insbesondere Staatsrat, 14 10 1996, *S A Électrification du Rail et Duchêne*, Nr 62 547, Staatsrat, 18 6 1997, *M J*, Nr 66 860, Staatsrat, 18 6 1997, *Matagne et Albert*, Nr 66 861, JT 1998, S 256 mit Anm v *D Garabedian/F Jongen*, La publicité de l'administration, JT 1995, S 777, Staatsrat, 18 6 1997, *Matagne et Dossogne*, Nr 66 862, Staatsrat, 16 3 2001, *Louis*, Nr 94 092

329 *Renders* (Fn 1), S 523

330 *C de Terwagne*, L'accès du public à l'information détenue par l'administration, RBDC 1996, S 107

331 Belgisches Staatsblatt, 10 6 1994

332 Siehe z B Staatsrat, 18 6 1997, *Matagne*, Nr 66 860

333 Siehe oben Rn 131 ff

334 Staatsrat, 27 5 1992, *Fosse*, Nr 39 491, Staatsrat, 11 11 1996, *Herremans*, Nr 61 682, siehe auch oben Rn 137

335 Staatsrat, 22 10 1974, *Buyle*, Nr 16 686, Sig (RACE) 1974, S 1028, Staatsrat, 12 3 1990, *Meurant*, Nr 34 319, Sig (RACE) 1990, S 10

r meine Lebensgrund-
re nichts zu Schulden
entgegen der Auffas-
dem ein ordentliches
chen anzuwendenden
ilt, das die objektive
heidung zu würdigen

ten der Verwaltung

waltungsentscheidun-
r Gericht erwagen, zu
its Kenntnis zu erlan-
hklage zu erheben³²⁸
e, die Verwaltung zu
e der federierten Teil-
hwerdemöglichkeiten
erwaltung verweigert
keit der Verwaltung³³¹
1 betreffende Verwal-
alten und gegebenen-
zu lassen. Zu diesem
en Kommissionen für

der Verwaltung sich
cann³³² Dabei verhin-
rhalb einer angemess-
durch das Recht des
ehebelt wurde³³⁴ Der
1 einer Ladung einge-
egenheit hat, Einsicht
widerungen entspre-
im Verlauf des Ver-

uchêne, Nr 62 547, Staatsrat,
1, JT 1998, S 256 mit Anm v
taatsrat, 18 6 1997, *Matagne et*

tion, RBDC 1996, S 107

682, siehe auch oben Rn 137
taatsrat, 12 3 1990, *Meurant*,

fahrens der Nichtigkeitsklage verpflichtet, die vollständigen Unterlagen zum einschlagigen Sachverhalt offenzulegen. Der zuständige Auditor kann die Nachreichung fehlender Unterlagen verlangen. Kommt die Behörde dieser Verpflichtung nicht nach, d h legt sie „innerhalb einer festgelegten Frist die Verwaltungsunterlagen nicht [vor], gilt unbeschadet der Vorschrift des Art 21bis KGSR der vom Kläger vorgetragene Sachverhalt als erwiesen, es sei denn, es handelt sich um offensichtlich unzutreffende Tatsachen“³³⁶. Die Gewahrung von Einsicht in die Prozessakten obliegt der Kanzlei des Gerichts. Diese ist befugt, sich alle *Unterlagen und Informationen zu Rechtssachen geben zu lassen, mit denen der Staatsrat befasst ist*

ee) Die Rolle Dritter im Verfahren

Gemäß Art 21bis KGSR können Dritte, deren Interessen³³⁷ von der Entscheidung eines beim Staatsrat anhängigen Verfahrens berührt sind, diesem beitreten. Ein Interesse an einer Verfahrensbeteiligung kann u U bestehen, wenn ein Dritter von einer gerichtlich angegriffenen Verwaltungsmaßnahme begünstigt wird. Dieser erhält durch den Verfahrensbeitritt die Möglichkeit, seine durch die Klage berührten Belange zu verteidigen. Der Antrag auf Beteiligung am Rechtsstreit muss innerhalb von 30 Tagen eingereicht werden, nachdem der mögliche Verfahrensbeteiligte ein entsprechendes Schreiben der Kanzlei des Staatsrates erhalten hat³³⁸ bzw nachdem im Belgischen Staatsblatt eine Bekanntmachung über die Möglichkeit, gegen eine Rechtsverordnung Nichtigkeitsklage zu erheben, veröffentlicht wurde. Ein Beitritt zu einem späteren Zeitpunkt ist nur zulässig, wenn dadurch das Verfahren in keinerlei Hinsicht verzögert wird. Gemäß Art 21bis KGSR können beitretende Parteien zur Unterstützung des Antrags des Klägers keine anderen als die in der verfahrenseinleitenden Antragschrift erwähnten Klagegründe vorbringen,³³⁹ es sei denn ein zusätzlicher Klagegrund ergibt sich für die antragstellende Partei erst aus der Einsicht der Verwaltungsakten.³⁴⁰ Ein Verfahrensbeitritt erfolgt oftmals auf eigene Initiative des Beitretenden. Die Verwaltungstreitsachenabteilung kann aber auch von sich aus Dritte einbeziehen.

139

ff) Öffentlichkeit des Verfahrens und der Urteilsverkündung

Gemäß Art 22 Abs 1 KGSR erfolgt die Vorermittlung zu einer Klage grundsätzlich schriftlich. Der Staatsrat kann die Parteien aber auch laden und anhören. Die mündliche Verhandlung ist dann jedoch öffentlich,³⁴¹ wobei die Öffentlichkeit im Falle einer Sittlichkeitsangelegenheit ausgeschlossen werden kann. Auch die Urteilsverkündung erfolgt öffentlich. Das Urteil wird den Parteien gemäß Art 36 Abs 1 VVerwSSRE zugestellt. Alle Urteile und Nichtannahmebeschlüsse

140

336 Staatsrat, 10 10 2013, *Avala*, Nr 225 050
337 Staatsrat, 2 2 2011, *Stoclet*, Nr 210 958
338 Siehe Art 52 § 1 Abs 1 VVerwSSRE
339 Siehe Staatsrat, 21 11 2006, *S P R L Games services*, Nr 164 977
340 Staatsrat, 2 10 2014, *Herrin*, Nr 228 619
341 Art 28 KGSR

§ 128 *Verwaltungsgerichtsbarkeit in Europa Institutionen und Verfahren*

von Revisionsanträgen werden veröffentlicht – seit 1994 vollständig in elektronischer Form³⁴² und in der Sprache der Urteilsverkündung auf der Internetseite des Staatsrates (<http://www.raadvst-consetat.be>) Hierdurch erhält die Öffentlichkeit – wie von Art 28 Abs.3 KGSR vorgesehen – Zugang zu den Urteilen des Staatsrates.

- 141 Urteile und Nichtannahmebeschlüsse in Ausländerrechtsstreitigkeiten werden hingegen nur veröffentlicht, wenn dies für die Rechtsprechung oder das Rechtsgebiet von Bedeutung ist. Dabei erfolgt stets eine Anonymisierung des Klägers. Bei allen anderen Verfahrensarten wird der Name einer Partei nur unkenntlich gemacht, sofern dies ausdrücklich während des Verfahrens begehrt wird

gg) Gerichtsgebühren

- 142 Seit 2007 sieht Art 1022 *Code judiciaire* für Verfahren vor den ordentlichen Gerichten eine Verfahrensentschädigung in Form „eine[r] pauschale[n] Beteiligung an den Anwaltsgebühren und -honoraren der Partei, die Recht erhalten hat“, vor. Somit erhält die obsiegende Partei von der anderen für ihre Prozesskosten eine Entschädigung, deren Höhe sich u.a. nach der Bedeutung der Streitsache richtet. Art 1022 *Code judiciaire* gilt jedoch nicht für Verfahren vor dem Staatsrat.
- 143 Zwar hat Art 30 KGSR die Zahlung für Kosten in Form einer „Stempelgebühr“ in Höhe von 200 Euro für Nichtigkeitsklagen und Aussetzungsanträge bzw. 150 Euro bei Anträgen zum Verfahrensbeitritt eingeführt. Diese entspricht jedoch nicht im Entferntesten einer Prozesskostenerstattung. Infolgedessen lehnte der Staatsrat eine Entschädigung des Klägers – gleich welcher Art – bis 2014 auch konsequent ab.³⁴³ Der Kläger hatte sich vielmehr an ein Zivilgericht zu wenden, wo er die Wiedergutmachung seines erlittenen Schadens geltend machen konnte (die im Zuge des Verfahrens vor der Verwaltungsgerichtsbarkeit an seinen Anwalt gezahlten Gebühren und Honorare wurden dabei als Schaden gewertet). Diese Praxis ging auf die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zurück,³⁴⁴ wurde jedoch 2014 weitreichend modifiziert. Seitdem erlaubt es Art 30/1 KGSR dem Staatsrat, der obsiegenden Partei eine Verfahrensentschädigung zuzusprechen. Ein königlicher Erlass legt Grundbetrag sowie Ober- und Untergrenze der Entschädigung fest, wobei die Art des Sachverhalts, die Bedeutung der Streitsache und die Finanzkraft der unterliegenden Partei Berücksichtigung finden.³⁴⁵ Für mögliche Verfahrensbeteiligte existiert dagegen keinerlei Regelung zur Prozesskostenerstattung.

342 Vor 1994 wurden die Urteile in Papierform in der Amtlichen Sammlung der Entscheidungen des Staatsrates (*Recueil des Arrêts du Conseil d'État – RACE*) veröffentlicht.

343 Staatsrat, 4.3.2008, *Dries*, Nr. 180.510. „Aus den Vorarbeiten des Gesetzes geht eindeutig hervor, dass die Vorschriften über die Verfahrensentschädigung als Bestimmungen über eine Art der zivilrechtlichen Haftung anzusehen sind. Der Antrag des Klägers ist damit auf eine Streitsache gerichtet, die ein bürgerliches Recht zum Gegenstand hat, und infolgedessen gemäß Art. 144 der Verfassung der Zuständigkeit des Staatsrates entzogen.“

344 VerfGH, Nr. 118/2009, 16.7.2009.

345 Königlicher Erlass vom 28.3.2014 (Belgisches Staatsblatt, 2.4.2014). Die Nennung der besagten Beträge wurde auch in Art. 67 des oben genannten Erlasses des Regenten ergänzt.

ollständig in elektronisch; auf der Internetseite sch erhält die Öffentlichkeit zu den Urteilen des

sstreitigkeiten werden hung oder das Rechtsmisierung des Klagers. Partei nur unkenntlich s begehrt wird

vor den ordentlichen | pauschale[n] Beteil- n, die Recht erhalten ernen für ihre Prozess- Bedeutung der Streit- r Verfahren vor dem

iner „Stempelgebühr“ setzungsantrage bzw. hrt Diese entspricht attung. Infolgedessen ich welcher Art – bis an ein Zivilgericht zu n Schadens geltend altungsgerichtsbarkeit len dabei als Schaden erfassungsgerichtsho- t. Seitdem erlaubt es ie Verfahrensentschät- trag sowie Ober- und hverhalts, die Bedeu- 1 Partei Berücksichti- rt dagegen keinerlei

r Entscheidungen des Staats-

ht eindeutig hervor, dass die Art der zivilrechtlichen Haf- ie gerichtet, die ein burgerl- assung der Zustandigkeit des

nnung der besagten Beträge

hh) Begründungspflicht

Art 149 Belg Verf sieht eine Begründungspflicht für jedes Rechtsprechungsor- gan vor,³⁴⁶ das gilt auch für solche, die von den föderierten Teilgebieten Belgiens eingerichtet worden sind.³⁴⁷ Die KGSR greifen dies in Art 28 auf. Damit besteht eine Begründungspflicht bezüglich aller von den Parteien vorgetragenen Rechts- gründe. 144

d) Einstweiliger Rechtsschutz

Das Aussetzungsantragsverfahren ermöglicht es dem Kläger, den Vollzug einer Verwaltungsmaßnahme aus schwerwiegenden Gründen und bei Dringlichkeit aussetzen zu lassen.³⁴⁸ 145

4. Kontrolldichte und Urteil

a) Kontrolldichte

aa) Überprüfung der Tatsachen

Die für die Verwaltungsstreitsachenabteilung geltende allgemeine Verfahrens- ordnung bestimmt nichts Näheres über die Art der Sachverhaltsdarstellung.³⁴⁹ Den Tatsachen kommt jedoch im Rahmen des Verwaltungsprozesses als rein objektives Verfahren eine besondere Bedeutung zu. Fehlt eine Darstellung des Sachverhalts im Antrag auf Nichtigkeitsklage, ist diese dennoch nicht automa- tisch unzulässig. Das ist nur dann der Fall, wenn der Antrag „derart verschwom- men formuliert ist, dass dessen Gegenstand nicht [mehr] erkennbar ist“.³⁵⁰ Hieraus folgt, dass der Klageantrag zwar grundsätzlich eine Darstellung des Sachverhalts umfassen muss, diese jedoch im konkreten Fall auch sehr kurz aus- fallen oder ganz weggelassen werden kann, wenn der Antrag bereits aus sich heraus verständlich ist. Der vom Kläger vorgetragene Sachverhalt gilt, außer wenn diese Tatsachen offensichtlich unzutreffend sind, als nachgewiesen,³⁵¹ wenn die beklagte Behörde nicht innerhalb der dafür vorgesehenen Frist ihre Verwal- tungsdokumente übermittelt.³⁵² 146

346 VerfGH, Nr 1/2009, 8 1 2009, Erwägungsgrund B 3 4, siehe auch VerfGH, Nr 36/2009, 4 3 2009, VerfGH, Nr 67/2009, 2 4 2009

347 Staatsrat, 15 2 2012, VZW *inrichtende macht van de Vlaamse Katholieke Hogeschool voor wetenschap & Kunst/Clara Fastenaekels*, Nr 217 999

348 Siehe oben Rn 122 ff.

349 *Renders* (Fn 138), S 217. Mit „Sachverhaltsdarstellung“ ist logischerweise eine allgemeine Zusammenfas- sung der Tatsachen gemeint

350 Staatsrat, 4 2 1999, Nr 78 562, Staatsrat, 17 4 2007, *Kmet*, Nr 185 606, Staatsrat, 26 4 2007, *A S B L L'érablière*, Nr 170 591

351 Art 21 Abs 3 KGSR

352 Siehe oben Rn 138

§ 128 Verwaltungsgerichtsbarkeit in Europa Institutionen und Verfahren

- 147 Ist eine nähere Untersuchung des Sachverhalts erforderlich, kann diese gem Art 25 KGSR vom Staatsrat angeordnet und entweder während der Anhörung vor dem Staatsrat, vor einem Richter des Staatsrates oder einem Mitglied des Auditorats durchgeführt werden. Zeugen können unter Eid vernommen, Sachverständige zu bestimmten Fragen gehört und „Beweisnahmen vor Ort“³⁵³ durchgeführt werden.

bb) Überprüfung der Zweckmäßigkeit der angegriffenen Maßnahme

- 148 Der Staatsrat überprüft nicht die Zweckmäßigkeit der angegriffenen Verwaltungsmaßnahme. Er prüft ausschließlich deren *formelle* (Formvorschriften, Verfahren, Zuständigkeit) und *materielle* Rechtsmäßigkeit.³⁵⁴ Im Rahmen der Würdigung der materiellen Rechtmäßigkeit einer Verwaltungsmaßnahme überprüft er allerdings auch das Vorliegen eines offensichtlichen Beurteilungsirrtums. Liegt ein solcher Irrtum vor, ist die Maßnahme wegen Verstoßes gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz rechtswidrig. Nach diesem muss die Behörde nämlich die beschwerende Maßnahme und den ihr zugrunde liegenden Sachverhalt bzw. das mit der Maßnahme verfolgte Ziel auf angemessene Weise miteinander in Einklang bringen. Mit Urteil vom 19. Februar 1980 hob der Staatsrat erstmals eine Verwaltungsstrafe auf, die er in Anbetracht des dem Kläger zur Last gelegten Sachverhalts als unverhältnismäßig erachtete.³⁵⁵ Die fehlerhafte sachliche Beurteilung der angegriffenen Verwaltungsmaßnahme zugrunde liegenden Sachverhalts führte zu deren Nichtigkeitserklärung, da sie auf der Grundlage „einer offensichtlich unangemessenen, irrtümlichen und in Bezug auf den Sachverhalt unverhältnismäßigen Einschätzung“³⁵⁶ erlassen worden war. Die Figur des offensichtlichen Beurteilungsirrtums ist somit ein Fall der Unverhältnismäßigkeit bzw. der Nichtvertretbarkeit und liegt erst, aber auch nur vor, wenn die Verwaltung eine Maßnahme jenseits jeder Angemessenheit erlässt.³⁵⁷ Nach Ansicht von Marc Uyttendaele hat das Gesetz vom 29. Juli 1991 über die formliche Begründung der Verwaltungsmaßnahmen dem Staatsrat die Möglichkeit eröffnet, die Handlungen der Verwaltung intensiver zu prüfen, da dieser fortan in grundlegender – und übertriebener – Weise die Begründung überprüft.³⁵⁸ Der allgemeine Verhältnismäßigkeitsgrundsatz – ein Grundsatz an der Schnittstelle zwischen Rechtmäßigkeits- und Zweckmäßigkeitskontrolle – wird vom Staatsrat insgesamt jedoch mit Zurückhaltung gehandhabt.

cc) Prüfungskriterien

- 149 Der Staatsrat überprüft die angegriffene Verwaltungsmaßnahme auf seine Rechtmäßigkeit. Dabei kann die formelle von der materiellen Rechtmäßigkeitsprüfung unterschieden werden.

353 Siehe Art 19 VVerwSSRE.

354 Kass., 3.3.1972, RCJB 1973, S. 431.

355 Staatsrat, 19.2.1980, *Decoeck c/ Stadt Kortrijk*, Nr. 20.116, *Pasynomie* 1980, IV, S. 202.

356 *M. Leroy*, *Pouvoir discrétionnaire, compétence liée et compétence du Conseil d'État*, Anmerkungen zu Staatsrat, 13.1.1989, *Crombin*, Nr. 31.755, APT 1990, S. 311.

357 Staatsrat, 21.8.1992, *Vianga*, Nr. 40.121, Staatsrat, 12.1.1998, *Bekaoui*, Nr. 70.627.

358 *Uyttendaele* (Fn. 195), S. 642.

lich, kann diese gem. während der Anhörung durch ein Mitglied des Sachverhalts vernommen, Sachverhalte vor Ort“³⁵³

nen Maßnahme

angegriffenen Verwaltungsvorschriften, Verstoß im Rahmen der Würdigung der Maßnahme überprüft er Teilungssirrtums liegt gegen den Sachverhalt der Behörde nämlich die Sachverhalte bzw. das Verhalten in Einbeziehung des Staatsrats erstmals eine Prüfung zur Last gelegten Sachverhalte sachliche Beurteilung liegenden Sachverhalte Grundlage „einer Prüfung auf den Sachverhalt“

Die Figur des offenkundigen Verstoßes bzw. wenn die Verwaltung nach Ansicht von der formellen Begründlichkeit eröffnet, die der fortan in grundlegenden³⁵⁸ Der allgemeine Schnittstelle zwischen dem Staatsrat insge-

Maßnahme auf seine Rechtmäßigkeit

7, S 202
d'État, Anmerkungen zu

Die angegriffene Maßnahme ist formell rechtmäßig, wenn die Behörde für diese zuständig war und dabei die durch Gesetz oder Rechtsverordnung vorgeschriebenen Formvorschriften, deren Verletzung zur Nichtigkeit der Maßnahme führt, eingehalten wurden³⁵⁹ Die Prüfung der formellen Rechtmäßigkeit erstreckt sich zum einen auf Verstöße gegen die von Art 14bis Abs 1 KGSR als wesentlich angesehenen formalen Voraussetzungen, wie die Pflichten „zur Abstimmung, zur Einbeziehung und zur Übermittlung von Informationen, zur Einholung von Stellungnahmen und Vereinbarungen und zur Würdigung von gleichlautenden Stellungnahmen und gemeinsamen Vereinbarungen“ (*concertations; associations, transmissions d'informations, avis, avis conformes, accords, accords communs*)³⁶⁰, und zum anderen auf sonstige Verstöße, die als so schwerwiegend betrachtet werden, dass sie eine Nichtigkeitserklärung der Maßnahme rechtfertigen Eine wesentliche Formvorschrift ist etwa die Pflicht der Regierung, vor der Ausarbeitung einer Rechtsverordnung ein Gutachten der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates einzuholen, da „die Einholung eines Gutachtens des Staatsrates auf die Erwägung des Verfassungsgebers zurückzuführen ist, den Rechtsstaat zu schützen und die inhaltliche und formale Qualität der Gesetze und damit die Rechtssicherheit zu wahren; [...] ein Verstoß gegen diese Formvorschrift ist [somit] von Amts wegen zu prüfen“³⁶¹ Allerdings bestimmt Art. 14bis Abs 2 KGSR, dass „natürliche und juristische Personen, mit Ausnahme des Staates, der Gemeinschaften, der Regionen und der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission die Verletzung der [in Abs. 1] erwähnten Formvorschriften nicht geltend machen“ können.

150

Die materielle Rechtmäßigkeitsprüfung bezieht sich dagegen auf die inhaltliche Begründung der Verwaltungsmaßnahme. Eine Maßnahme ist materiell rechtswidrig, wenn sie inhaltlich gegen eine höherrangige Norm verstößt. Darunter fällt auch ein offensichtlicher Beurteilungsfehler.³⁶²

151

Eine Nichtigkeitserklärung ist grundsätzlich einfacher aufgrund formeller Rechtswidrigkeit zu erwirken als wegen materieller Rechtswidrigkeit, da letztgenannte eine inhaltliche Prüfung der von der Behörde im Rahmen ihres Beurteilungsspielraums vorgenommenen Würdigung des Sachverhalts erfordert. Aufgrund dieses behördlichen Spielraums ist die Kontrolldichte in einem solchen Fall erheblich geringer³⁶³

152

359 Ein gutes Beispiel ist Art 58 der koordinierten Gesetze vom 28.1.1966 über die Sprachenregelungen im Verwaltungsverkehr (Belgisches Staatsblatt, 28.1.1966), der bestimmt, dass „jeder Verwaltungsakt und jede Verwaltungsverordnung, die formell oder materiell gegen die Vorschriften dieser koordinierten Gesetze verstoßen, [...] nichtig“ sind

360 Aufzählung aus Art 14bis (mit Ausnahme der Kooperationsvereinbarungen, die in Art 92bis genannt werden) des Sondergesetzes vom 8.8.1980 zur Institutionenreform und Vorschläge betreffend die Beziehungen zwischen dem Staat, den Gemeinschaften und den Regionen

361 Staatsrat, 6.12.2001, *S A Roussel outdoor*, Nr. 101.557, siehe auch Staatsrat, 31.5.2012, *Ince et Karolak*, Nr. 219.584

362 Siehe oben Rn. 148

363 *Sohier* (Fn. 4), S. 66

b) Das Urteil

aa) Entscheidungsarten

- 153 Im Rahmen eines Aussetzungsantrags kann die Aussetzung des Vollzugs der angegriffenen Maßnahme für die Zukunft beantragt werden³⁶⁴
- 154 Im Rahmen einer Nichtigkeitsklage³⁶⁵ kann der Staatsrat die angegriffene Verwaltungsmaßnahme aufheben. Er kann ferner, sofern dies möglich ist, einen rechtswidrigen Teil der Maßnahme abtrennen und nur diesen für nichtig erklären. In einem solchen Fall ist das Urteil eher als eine „Abänderung“ der Maßnahme anzusehen. Bestand die Rechtswidrigkeit lediglich in der Nichteinhaltung einer Formvorschrift, sah Art 38 KGSR in Folge der Reform von 2014 ursprünglich die Möglichkeit vor, diesbezüglich ein Zwischenurteil zu treffen. In diesem konnte die Verwaltung aufgefordert werden, die angegriffene Maßnahme so abzuändern, dass sie den formalen Anforderungen genüge. Das Zwischenurteil gab hierbei sowohl die erforderlichen Änderungen als auch eine Frist vor, in der diese vorzunehmen waren. Damit wurde ein aus den Niederlanden bekanntes Heilungsverfahren aufgegriffen, das im Französischen als „*boucle administrative*“ (wörtlich „Verwaltungsschleife“) bezeichnet wird (auf Niederländisch „*bestuurlijke lus*“). Die parlamentarischen Unterlagen führten näher aus, dass „[d]as Zwischenurteil [...] so genau wie möglich auf[zeigt], auf welche Art und Weise der Verstoß zu heilen ist. In diesem Fall teilt die betroffene Behörde dem Verwaltungsrichter umgehend mit, ob sie die Möglichkeit, den besagten Verstoß zu heilen oder heilen zu lassen, wahrzunehmen gedenkt [...] Das abschließende Urteil zu der ursprünglichen Klage ergeht anschließend gegen die fehlerhafte und im weiteren Verlauf berichtigte (oder nicht berichtigte) Verwaltungsmaßnahme.“³⁶⁶ Die „*boucle administrative*“ fand keine Anwendung, wenn der Formfehler nicht binnen einer Frist von drei Monaten behoben werden konnte (es sei denn, die Behörde wies nach, dass eine solche Behebung binnen einer angemessenen Frist erfolgen konnte), wenn die (eigene) Entscheidungsbefugnis der beklagten Behörde für die Heilung nicht ausreichte, wenn die beklagte Behörde ausdrücklich die Anwendung des Heilungsverfahrens ablehnte oder wenn die Heilung der betroffenen Verwaltungsmaßnahme für einen Abschluss des laufenden Gerichtsverfahrens ohnehin nicht genügte. Bei erfolgreicher Heilung der Verwaltungsmaßnahme durch die Behörde wurde die Nichtigkeitsklage abgewiesen, da die Verwaltungsmaßnahme nunmehr mit rückwirkender Wirkung als gesetzeskonform galt. Mit Urteil vom 8. Mai 2014 hat der Verfassungsgerichtshof das Heilungsverfahren, das im Rahmen der Klagen vor dem „Rat für Genehmigungsstreitsachen“ (einem vom flämischen Raumordnungsgesetzbuch geschaffenen flämischen Verwaltungsgericht) vorgesehen war, für verfassungswidrig erklärt.³⁶⁷ Zur selben Schlussfolgerung kam der Verfassungsgerichtshof auch in

364 Staatsrat, 25.10.2006, *Martin*, Nr. 164.085, siehe dazu oben Rn. 122 ff.

365 Siehe dazu oben Rn. 116 ff.

366 *Parl. Dok.*, Senat, ordentliche Sitzungsperiode 2012–2013, Nr. 5–2277/1, S. 4.

367 VerfGH, Nr. 74/2014, 8.5.2014.

ung des Vollzugs der
n³⁶⁴

die angegriffene Ver-
es möglich ist, einen
sen für nichtig erklä-
änderung“ der Maß-
der Nichteinhaltung
n von 2014 ursprung-
zu treffen. In diesem
ffene Maßnahme so
). Das Zwischenurteil
eine Frist vor, in der
derlanden bekanntes
oucle administrative“
derlandisch „bestuur-
ther aus, dass „[d]as
elche Art und Weise
ie Behörde dem Ver-
besagten Verstoß zu
] Das abschließende
gegen die fehlerhafte
te) Verwaltungsmaß-
ung, wenn der Form-
werden konnte (es sei
innen einer angemess-
eidungsbefugnis der
die beklagte Behörde
ehnte oder wenn die
Abschluss des laufen-
greicher Heilung der
igkeitsklage abgewie-
rkender Wirkung als
erfassungsgerichtshof
n „Rat für Genehmi-
gesetzbuch geschaffe-
ur verfassungswidrig
sgerichtshof auch in

seinem Urteil vom 16 Juli 2015 zum Heilungsverfahren auf Bundesebene im Rahmen der Nichtigkeitsklage vor dem Staatsrat.³⁶⁸ Ein solches Heilungsverfahren verstoße gegen den Grundsatz der Unabhängigkeit sowie den Grundsatz der Unparteilichkeit und Unvoreingenommenheit des Richters und damit gegen Grundsätze, die nach der Auffassung des Verfassungsgerichtshofes gemeinsam mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung „das Grundwesen des Rechtsstaates“ ausmachen

bb) Möglichkeiten der Beurteilung der vom Kläger vorgebrachten Klagegründe
Der Staatsrat kann die vom Kläger vorgebrachten Klagegründe für zulässig oder unzulässig erklären.³⁶⁹ Im letztgenannten Fall ist der Klagegrund entweder in tatsächlicher Hinsicht unbegründet, weil er auf einer irrtümlichen Annahme in Bezug auf den Sachverhalt³⁷⁰ oder einer nicht nachgewiesenen Behauptung³⁷¹ beruht, oder „für die Lösung des Rechtsstreites unerheblich [ist]“³⁷². Es kann auch vorkommen, dass der vorgetragene Klagegrund nicht in den Zuständigkeitsbereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit fällt

cc) Weitere Möglichkeiten der Behandlung einer Klage

Der Staatsrat kann ferner eine Wiederaufnahme der Verhandlung beschließen,³⁷³ die Rechtssache an das Plenum überweisen,³⁷⁴ eine Frage im Vorabentscheidungsverfahren dem Verfassungsgerichtshof, dem EuGH oder dem Benelux-Gerichtshof vorlegen,³⁷⁵ eine Sache aus der Gerichtsterminliste streichen lassen,³⁷⁶ das Verfahren aussetzen³⁷⁷ oder feststellen, dass eine Klage gegenstandslos geworden ist.³⁷⁸

c) Rechtsfolgen der Entscheidung

Urteile des Staatsrates sind gem. Art. 37 Abs 1 VVerwSSRE vollstreckbar 157

Die Aussetzung der Vollziehung einer Verwaltungsmaßnahme im Zug eines Aussetzungsantrags soll den Eintritt eines Schadens verhindern, der bei ihrer weiteren Durchsetzung entstanden wäre. Damit verfolgt sie den Zweck, „die tatsächliche Wirksamkeit einer möglicherweise im weiteren Verfahren erfolgenden Nichtigkeitsklärung zu wahren“³⁷⁹. 158

368 Siehe VerfGH, Nr. 103/2015, 16.7.2015, Erwagungsgründe B 5–B 15 und Anm. v. A. Coppens, *Exit bestuurlijke lus*, NjW 2015, S. 690–691.
369 A. Wirigen, Raad van State I Afdeling Administratie, 3 Middel en het ambtshalve aanvoeren van middelen in het bijzonder, 2004, S. 35 f.
370 Staatsrat, 22.12.1995, *De Chafroff*, Nr. 57.238.
371 Staatsrat, 23.2.1999, *Christaens*, Nr. 85.570.
372 Staatsrat, 11.7.1997, *Goethals-Clau*, Nr. 67.480; Staatsrat, 23.2.2000, *David*, Nr. 85.556.
373 Staatsrat, 7.7.2005, *Dendoncker*, Nr. 147.476.
374 Staatsrat, 30.11.2000, *Descutter*, Nr. 91.191.
375 Eine Vorlage an den Benelux-Gerichtshof erfolgt tatsächlich äußerst selten.
376 Staatsrat, 19.11.1997, Nr. 69.676.
377 Staatsrat, 31.3.2009, *S. A. European Air Transport*, Nr. 192.103.
378 Staatsrat, 7.12.2009, *Bagnoli*, Nr. 198.625.
379 Staatsrat, 6.12.2001, *A. S. B. L. Association des riverains et habitants des communes proches de l'aéroport de Charleroi Gosselies*, Nr. 101.579; Staatsrat, 19.5.2009, *Jourde*, Nr. 193.445.

§ 128 Verwaltungsgerichtsbarkeit in Europa. Institutionen und Verfahren

- 159 Die Nichtigkeitserklärung einer Verwaltungsmaßnahme hebt sie mit Wirkung *erga omnes* und *ex tunc* für alle Bürger auf³⁸⁰ Es handelt sich um die „Feststellung“ einer *ab initio* bestehenden Nichtigkeit,³⁸¹ die sich auch auf andere Maßnahmen erstrecken kann, die auf der Grundlage der nichtigen Verwaltungsmaßnahme erlassen wurden
- 160 Art. 14ter KGSR bestimmt allerdings, dass die Verwaltungsstreitsachenabteilung „[a]uf Antrag einer beklagten oder beitretenden Partei, und wenn [sie] es für nötig erachtet, [.] diejenigen Wirkungen der für nichtig erklärten individuellen Maßnahme oder im Wege einer allgemeinen Verfügung diejenigen Wirkungen der für nichtig erklärten Verordnungen an[gibt], die als endgültig zu betrachten sind oder die für eine von der Verwaltungsstreitsachenabteilung festgelegte Frist vorläufig aufrechterhalten werden [Dies] kann nur aus außergewöhnlichen Gründen, die einen Eingriff in das Legalitätsprinzip rechtfertigen, durch eine besonders begründete Entscheidung und nach einer kontradiktorischen Verhandlung angeordnet werden Dabei können die Interessen Dritter berücksichtigt werden“ Diese aus Gründen der Rechtssicherheit³⁸² aufgenommene Vorschrift erweitert die bereits seit 1996³⁸³ in Bezug auf die Rechtswirkung von Verordnungen bestehende Möglichkeit, auf Antrag der beklagten oder einer beigetretenen Partei die Rechtsfolgen der Nichtigkeitserklärung zu modifizieren³⁸⁴ Die Vereinbarkeit der Regelung mit Art 10, 11 und 13 iVm Art 159 Belg Verf war Gegenstand einer Vorlagefrage an den Verfassungsgerichtshof (in der deutschsprachigen Rechtsterminologie in Belgien wird hierfür meist der Begriff „präjudizielle Frage“ verwendet). Es wurde teilweise kritisiert, dass Art. 14ter KGSR eine Abweichung von dem von Art 159 Belg Verf geschützten Grundsatz bedeute bzw ermögliche, dass die Maßnahmen der Verwaltung rechtmäßig sein müssen. Der Verfassungsgerichtshof hat dem Gesetzgeber jedoch „eine angemessene Abwägung zwischen der Notwendigkeit, jede rechtswidrige Situation zu bereinigen, und der Sorge, nach Ablauf einer gewissen Zeit bereits bestehende Rechtspositionen und begründete Erwartungen nicht mehr zu gefährden“, zugestanden Die Ungleichbehandlung in Bezug auf die Inzidentkontrolle der Gesetzesmäßigkeit nach Art 159 Belg Verf hat er für angemessen erachtet.³⁸⁵
- 161 Neben der Nichtigkeitserklärung kann der Staatsrat verschiedene Nebenmaßnahmen treffen, insbesondere Vollzugshilfe und Anordnungen. Dabei ist auch

380 Staatsrat, 7 1 2008, *El Bahoudi*, Nr 178 294 und Kass , 25 4 2013, APT 2013, S 354 f, Schlussanträge des GA T Werquin

381 *Lejeune* (Fn 122), S 212

382 *P Nihoul*, La modulation dans le temps des effets d'un arrêt d'annulation du Conseil d'État, RFDA 2013, S 1301–1307

383 Gesetz vom 4 8 1996 zur Änderung der KGSR (Belgisches Staatsblatt, 20 8 1996)

384 *A Feyt/F Tulkens*, L'impact du maintien des effets par le juge constitutionnel ou le juge administratif sur les questions de responsabilité, in Tulkens/Sautois (Hg), *Actualités en droit public administratif – La responsabilité des pouvoirs publics*, 2014, S 94 ff

385 Siehe VerfGH, Nr 18/2012, 9 2 2012, Erwagungsgründe B 9 4 und B 10 1 sowie den Kommentar von *M Nihoul*, L'article 160 de la Constitution combiné avec le principe de sécurité juridique au détriment du principe de légalité une "arme à construction massive" dans les mains du Conseil d'État et de la Cour constitutionnelle Concernant le maintien temporaire des effets d'un règlement irrégulier, APT 2012, S 405–412, für ein konkretes Beispiel siehe Staatsrat, 19 12 2013, *Rijkens et consorts*, Nr 225 923

hebt sie mit Wirkung sich um die „Feststellung auch auf andere Maßnahmen Verwaltungsmaß-

streitsachenabteilung und wenn [sie] es für erklärten individuellen diejenigen Wirkungen adgültig zu betrachten zählung festgelegte Frist is außergewöhnlichen hftfertigen, durch eine intradiktorischen Ver- en Dritter berücksich- 'aufgenommene Vor- e Rechtswirkung von dlagten oder einer bei- ng zu modifizieren³⁸⁴ m. Art 159 Belg Verf. gsggerichtshof (in der rfür meist der Begriff tsiert, dass Art 14ter f geschützten Grund- erwaltung rechtmäßig tzgeber jedoch „eine e rechtswidrige Situa- sen Zeit bereits beste- mehr zu gefährden“, Inzidentkontrolle der gemessen erachtet.³⁸⁵

chiedene Nebenmaß- ingen Dabei ist auch

3, S 354 f, Schlussanträge des

u Conseil d'État, RFDA 2013,

3 1996) tel ou le juge administratif sur roit public administratif – La

owie den Kommentar von M ité juridique au détriment du Conseil d'État et de la Cour lement irrégulier, APT 2012, t consorts, Nr 225 923

die Verhängung eines Zwangsgeldes möglich,³⁸⁶ was vom Verfassungsgerichtshof als zulässig erachtet wurde „Das Zwangsgeld stellt ein Zwangsmittel dar, um die Vollstreckung einer gerichtlichen Entscheidung, aus der eine Verpflichtung zu einem Tun, Unterlassen oder Aushändigen folgt, zu erlangen Das Recht auf tatsächliche Vollstreckung der Urteile der Gerichte stellt eines der wesentlichen Merkmale eines Rechtsstaates dar“³⁸⁷ Vor Inkrafttreten des Gesetzes vom 20 Januar 2014 war das Zwangsgeld nicht an den Kläger zu leisten, sondern floss an einen Fonds für die Verwaltung von Zwangsgeldern, welcher der Modernisierung der Verwaltungsrechtsprechung gewidmet war Seit der Gesetzesnovelle von 2014 kommt es zur Hälfte dem Kläger, zur anderen Hälfte der Staatskasse zugute

Seit der Änderung von Art 144 Belg. Verf im Jahr 2014 kann dem obsiegenden Kläger – wie bereits ausgeführt – eine Entschädigung für einen erlittenen Schaden unmittelbar durch den Staatsrat³⁸⁸ zugesprochen werden, ohne dass er dafür vor den ordentlichen Gerichten eine Schadensersatzklage nach Art. 1382 Zivilgesetzbuch (*Code civil – Burgerlijk wetboek*) erheben muss.³⁸⁹ Dabei hängt die Möglichkeit der Gewährung einer Entschädigung nicht zwangsläufig von der Nichtigkeitserklärung der angegriffenen Maßnahme ab, sondern von deren Rechtswidrigkeit³⁹⁰ Der Antrag auf Entschädigung muss binnen einer Frist von 60 Tagen nach Zustellung des Urteils gestellt werden, das die Rechtswidrigkeit der Verwaltungsmaßnahme feststellt. Der darauf folgende Beschluss des Staatsrates muss dann innerhalb von zwölf Monaten nach Zustellung des (ursprünglichen) Urteils ergehen. Bei ihrer Entscheidung über das Entschädigungsgesuch hat die Verwaltungsstreitsachenabteilung alle Umstände des Sachverhalts in Betracht zu ziehen, um „ein Gleichgewicht zwischen der klagenden und der beklagten Partei zu bewahren, insbesondere da die beklagte Partei nicht die Wahl der Verfahrensart hat“³⁹¹ Das Verfahren über Entschädigungsanträge folgt dem Grundsatz *Electa una via, non datur recursus ad alteram*: Hat der Kläger einen Antrag gestellt, kann er keine Klage mehr mit derselben Begründung vor den ordentlichen Gerichten erheben

Weist der Staatsrat eine Klage ab, hat dieses Urteil Rechtskraft und Bindungswirkung *inter partes* Die ordentlichen Gerichte vertreten allerdings nach wie vor die Auffassung, dass eine zurückweisende Entscheidung des Staatsrates sie nicht daran hindert, eine vom Verwaltungsrichter als gesetzmäßig angesehene Verwaltungsmaßnahme ihrerseits für rechtswidrig zu erklären³⁹²

386 Siehe oben Rn 80 f und 122
 387 VerfGH, Nr 56/2104, 27 3 2014
 388 *Belleflamme/Sohier* (Fn 119), S 39
 389 Siehe oben Rn 34, 44, 49 f, 91 und 113 ff.
 390 *Parl Dok*, Senat, 2012–2013, Nr 5–2233/1
 391 Ebd
 392 Siehe Kass., 22 10 1970, RCJB 1972, S 316

162

163

§ 128 *Verwaltungsgerichtsbarkeit in Europa Institutionen und Verfahren*

d) *Rechtsmittel*

aa) *Letztinstanzliche Entscheidung*

164 Gegen Urteile des Staatsrates gibt es keinen weiteren innerstaatlichen Rechtsbehelf

bb) *Wiederaufnahme des Verfahrens*

165 Eine Möglichkeit der Wiederaufnahme des Verfahrens besteht gem Art 31 Abs 1 KGSR nur bei in kontradiktorischem Verfahren ergangenen Urteilen³⁹³ Sie setzt voraus, dass entweder seit Verkündung des Urteils entscheidungserhebliche Schriftstücke aufgefunden wurden, die durch Verschulden der Gegenpartei zurückgehalten worden waren, oder das Urteil auf der Grundlage von als falsch erkannten oder für falsch erklärten Schriftstücken erging Zuständig für die Wiederaufnahme ist dieselbe Kammer, die auch das ursprüngliche Urteil gesprochen hat.³⁹⁴ Sie ist nur auf Antrag möglich

cc) *Einspruch und Dritteinpruch*

166 Ein Einspruch raumt einer nicht erschienenen Partei die erneute Gelegenheit ein, zur Sache vorzutragen, sofern sie zuvor daran gehindert war³⁹⁵ Bei einem Dritteinpruch handelt es sich um einen Rechtsbehelf, der „jedermann [offensteht], der einen Einspruch gegen ein Urteil einlegen will, das seine Rechtsgüter beeinträchtigt und an dessen Verfahren weder er noch diejenigen, die er vertritt, als Partei teilgenommen haben“³⁹⁶ Die Voraussetzungen für die Erhebung von Einsprüchen und Dritteinprüchen legt gem Art 30 KGSR ein königlicher Erlass fest.

167 Gemäß Art. 17 § 3 Abs 1 KGSR kann gegen Beschlüsse über einen Aussetzungsantrag oder über den Erlass vorläufiger Maßnahmen weder Einspruch noch Dritteinpruch eingelegt werden. Stattdessen kann gem Art. 17 § 3 Abs 2 KGSR auf Antrag³⁹⁷ begehrt werden, einen solchen Beschluss zu widerrufen oder abzuändern³⁹⁸

V. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im europäischen Rechtsraum

1. Allgemeine Anmerkungen

168 Alle belgischen Gerichte, also sowohl die ordentlichen Gerichte als auch die Verwaltungsgerichte, haben die Möglichkeit, im Rahmen eines Vorabentscheidungs-

393 R Andersen, Le recours en révision devant le Conseil d'État, FS für G Bacteman, 1997, S 423-434

394 Art 50quinquies Abs 2 VVerwSSRE

395 Art 41 Abs 2 VVerwSSRE

396 Art 48 Abs 2 VVerwSSRE

397 Art 35 des königlichen Erlasses vom 5 Dezember 1991 über das einstweilige Rechtsschutzverfahren vor dem Staatsrat

398 Siehe Staatsrat, 28 12 2001, Région wallonne, Nr 102 371

staatlichen Rechtsbe-

besteht gem Art. 31
rgangenen Urteilen³⁹³
ls entscheidungserheb-
liden der Gegenpartei
undlage von als falsch
zuständig für die Wie-
che Urteil gesprochen

erneute Gelegenheit
dert war³⁹⁵ Bei einem
er „jedermann [offen-
das seine Rechtsgüter
jemen, die er vertritt,
für die Erhebung von
GSR ein königlicher

ber einen Aussetzungs-
eder Einspruch noch
rt 17 § 3 Abs 2 KGSR
widerrufen oder abzu-

it im

ichte als auch die Ver-
s Vorabentscheidungs-

aeteman, 1997, S 423-434

ige Rechtsschutzverfahren vor

verfahrens dem EuGH oder dem Benelux-Gerichtshof eine Frage vorzulegen
Auf diese Weise wurde die Arbeitsweise der belgischen Verwaltungsgerichte in
der Vergangenheit durch den europäischen Grundrechtsschutz maßgeblich
beeinflusst Weitere wesentliche Impulse haben sich aus der Rechtsprechung des
EGMR ergeben, da auch Urteile des Staatsrates einer Überprüfung durch den
EGMR im Verfahren der Individualbeschwerde unterworfen werden können.³⁹⁹
Dies zeigt sich u a darin, dass die ursprüngliche Unterscheidung zwischen bur-
gerlichen und politischen Rechten unerheblich ist, sofern es um die Würdigung
eines zivilrechtlichen Anspruchs i.S.v. Art 6 EMRK geht.⁴⁰⁰

Das Unionsrecht wirkte auch auf Aufbau und Arbeitsweise der belgischen Ver-
waltungsgerichtsbarkeit ein Dies ist in einigen Bereichen besonders spürbar So
wurde etwa im Bereich des Vergaberechts durch europäisches Sekundärrecht die
Schaffung besonderer Rechtsmittelverfahren vorgeschrieben Ferner wurde mit
der Einrichtung des Gerichts für Ausländerrechtsstreitsachen die Richtlinie
2005/85/EG des Rates vom 1 Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfah-
ren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlings-
eigenschaft umgesetzt

2. Äquivalenz- und Effektivitätsprinzip; Verhältnis der Verfassung zum Unionsrecht

Die unionsrechtlichen allgemeinen Grundsätze der Äquivalenz und der Effektiv-
tät sind eng mit dem Recht auf effektiven Rechtsschutz verknüpft Nach dem
Äquivalenzgrundsatz müssen Verstöße gegen das Unionsrecht inhaltlich und ver-
fahrensrechtlich in gleicher oder gleichwertiger Weise geahndet werden können
wie Verletzungen vergleichbarer nationaler Normen Das Effektivitätsprinzip
verlangt darüber hinaus, dass die Mitgliedstaaten einen effektiven gerichtlichen
Schutz eines dem Einzelnen durch Unionsrecht zuerkannten Rechts ermögli-
chen Die Wirksamkeit des Unionsrechts wird zusätzlich durch die Entwicklung
der Grundsätze der unmittelbaren Wirkung,⁴⁰¹ des Vorrangs, der Einheit und der
Effektivität⁴⁰² in der Rechtsprechung des EuGH gewährleistet

Auswirkungen des Unionsrechts zeigen sich in immer mehr belgischen Gesetzen
und Verordnungen unterschiedlicher Bereiche. Auch die belgische Verwaltungs-
gerichtsbarkeit wendet daher zunehmend Europarecht sowie auch Völkerrecht
an Dabei gewährleistet die belgische Rechtsprechung das Zusammenspiel von
Unionsrecht und nationalem Recht sowie die besondere Stellung des Unions-
rechts im Normengefüge. Bezüglich der Reichweite dieser besonderen Stellung
bestehen zwischen Kassationshof und Verfassungsgerichtshof jedoch unter-
schiedliche Ansichten 1971 hat der Kassationshof mit seinem *Le Ski*-Urteil

399 EGMR, Nr 1830/91, Urteil vom 9 12 1994, Serie A, Nr 303-A – *Ruz Torija/Spanien*

400 VerfGH, Nr 41/2002, 20 2 2002, Erwagungsgrund B 13

401 EuGH, Rs C-26/62, ECLI EU C 1963 1 – *Van Gend en Loos/Administratie der Belastingen*

402 EuGH, Rs C-6/64, ECLI EU C 1964 66 – *Costa/ENEL* und EuGH, Rs C-106/77, ECLI EU C 1978 49 –
Amministrazione delle finanze dello Stato/Summenhal

seine bisherige Rechtsprechung, die eher von einer dualistischen Auffassung des Verhältnisses von Völkerrecht und nationalem Recht geprägt war, zugunsten eines monistischen Ansatzes aufgegeben. In diesem Urteil entschied der Kassationshof, dass im Falle einer Kollision zwischen einer unmittelbar anwendbaren völkerrechtlichen Vorschrift und einer innerstaatlichen Vorschrift der völkerrechtlichen Regelung Vorrang zukommt.⁴⁰³ Dieser Vorrang des Völkerrechts ergibt sich nach Auffassung des Kassationshofes bereits aus dem „Wesen des Völkervertragsrechts selbst“.⁴⁰⁴ Mit dieser Rechtsprechung wurde klargestellt, dass die Gerichte dem Vorrang des Völkerrechts Geltung zu verschaffen haben, indem sie im Konfliktfall ein später verabschiedetes, aber mit einer völkerrechtlichen Norm unvereinbares (nationales) Gesetz nicht anwenden dürfen.⁴⁰⁵ Der Kassationshof verfolgt so den Grundsatz des Vorrangs des Völker- und des Europarechts vor dem nationalen Recht, zumindest dann, wenn das internationale Recht innerstaatlich unmittelbar anwendbar ist. Durch Urteil vom 16. November 2004 hat er seine Auffassung von der umfassenden Vorrangstellung des Völkerrechts noch einmal bekräftigt und betont, dass ein „völkerrechtlicher Vertrag, der unmittelbare Wirkung entfaltet, Vorrang [auch] vor der Verfassung“ habe.⁴⁰⁶ Der Verfassungsgerichtshof vertritt hingegen die Auffassung, dass keine Bestimmung der Verfassung Belgiens erlaube, verfassungswidrige Verträge und Abkommen abzuschließen. Deshalb sieht er sich für zuständig, in einer Nichtigkeitsklage oder nach Vorlage in einem Vorabentscheidungsverfahren ein Zustimmungsgesetz zu einem völkerrechtlichen Vertrag für nichtig oder für verfassungswidrig zu erklären, wenn der besagte Vertrag Bestimmungen enthält, die mit der Verfassung unvereinbar sind.⁴⁰⁷

- 172 Auch der Staatsrat hat zur Frage des Verhältnisses von nationalem und internationalem Recht eine eigene Rechtsprechung entwickelt. Er bejaht die innerstaatliche Verpflichtung, nationales Recht möglichst völkerrechtskonform auszulegen und betont, dass diese Verpflichtung insbesondere dann greife, wenn die innerstaatliche Norm eine Durchführungsbestimmung zur betreffenden völkerrechtlichen Norm ist.⁴⁰⁸ Dem Staatsrat zufolge gilt der Grundsatz der völkerrechtskonformen Auslegung selbst dann, wenn die völkerrechtliche Norm keine unmittelbare Wirkung entfaltet. Im *Orfinger*-Urteil vom 19. November 1996 hat er entschieden, dass „im Kollisionsfall zwischen einer nationalen Norm und einer in der innerstaatli-

403 Kass., 27.5.1971, *Pas* 1971, I, S. 887

404 Siehe jedoch *Cambier* (Fn. 241), S. 275, Fn. 1

405 Siehe *Y. Lejeune*, *Les rapports normatifs entre La constitution belge et Le droit international ou européen dans l'ordre interne. A l'aune des relations entre ordres juridiques primaires*, RBDI 2012/2, S. 390, siehe auch als Beispiel aus der neueren Rechtsprechung Kass., 15.12.2014, Rs. Nr. S.12.0081.F, JLMB 2015, S. 1122, Anm. v. *C. Behrendt/M. Vrancken*, *Deux principes bien distincts: le principe de non-discrimination et le principe de non-discrimination. Qui, de la Cour constitutionnelle ou de la Cour de cassation, a le dernier mot en matière de droits fondamentaux?*, RW 2014–15, S. 1622, Anm. v. *M. Bossuyt*. Dieses Urteil ist zu vergleichen mit demjenigen des VerfGH, Nr. 86/2014, 6.6.2014. Zu dieser Frage siehe auch *P. Popelier*, *Prejudiciële vragen bij samenloop van grondrechten. Prioriteit voor bescherming van grondrechten of voor de bescherming van de wet*, RW 2009–10, S. 55

406 Kass., 16.11.2004, *Pas* 2004, I, S. 1975, S. 1801

407 VerfGH, Nr. 12/94, 3.2.1994

408 Staatsrat, 23.11.1999, Nr. 83.584, *Revue du droit des étrangers* 1999, S. 715

ischen Auffassung des prägt war, zugunsten entschied der Kassationmittelbar anwendbaren Vorschrift der volkerrechtlich des Völkerrechts aus dem „Wesen des“ wurde klargestellt, zu verschaffen haben, mit einer volkerrechtlichenden dürfen⁴⁰⁵ Der des Völker- und des wenn das internatio-

Durch Urteil vom assenden Vorrangstellung ein „volkerrechtlich [auch] vor der Verlegen die Auffassung, verfassungswidrige Verfür zuständig, in einer eridungsverfahren ein r nichtig oder für vermmungen enthält, die

nalem und internatioht die innerstaatliche form auszulegen und wenn die innerstaatlichen volkerrechtlichen völkerrechtskonformen me unmittelbare Wir it er entschieden, dass er in der innerstaatli-

droit international ou euro- maires, RBDI 2012/2, S 390, 4, Rs Nr S 12 0081 F, JLMB cis le principe de non-discriminationnelle ou de la Cour de 5, S 1622, Ann v M Bossuy 6 2014 Zu dieser Frage siehe ortreit voor bescherming van

chen Rechtsordnung unmittelbare Wirkung entfaltenden volkerrechtlichen Norm die von dem volkerrechtlichen Vertrag vorgesehene Vorschrift Vorrang genießt“ und dass „[] sich aus Sicht des belgischen Verfassungsrechts die Geltung der Auslegung der Römischen Verträge durch den Europäischen Gerichtshof aus Art. 34 der Verfassung ergibt, selbst wenn durch diese Auslegung Art. 8 und 10 der Verfassung in Teilen die Wirksamkeit entzogen wird“. Die Abteilung für Verwaltungsstreitsachen des Staatsrates folgt damit der Rechtsprechungslinie des EuGH,⁴⁰⁹ wonach sowohl die EMRK als auch die Römischen Verträge Vorrang vor sämtlichen innerstaatlichen Vorschriften einschließlich der Verfassung haben,⁴¹⁰ im Gegensatz hierzu scheint die Gesetzgebungsabteilung einer anderen Sichtweise zu folgen und weiterhin die Verfassung als höchste Vorschrift im Normengefüge anzusehen⁴¹¹

3. Einstweiliger Rechtsschutz

Wie bereits erläutert kann im Zuge der Nichtigkeitsklage ein Antrag auf Aussetzung der angegriffenen Verwaltungsmaßnahme gestellt werden.⁴¹² Das gilt auch für das öffentliche Vertragswesen und insbesondere auch im Vergaberecht

173

4. Klagebefugnis und Recht auf Zugang zum Richter (Schutznormtheorie)

Das Recht auf gerichtlichen Rechtsschutz ist ein allgemeiner Rechtsgrundsatz⁴¹³ Es folgt auch aus Art. 6 EMRK Allerdings muss der Kläger im Rahmen einer Nichtigkeitsklage ein eigenes, gegenwärtiges, konkretes, unmittelbares und berechtigtes Rechtsschutzinteresse geltend machen Hierfür bedarf es der Geltendmachung einer Rechtsverletzung Das Rechtsschutzinteresse des Klägers ist zu bejahen, wenn die angegriffene Verwaltungsmaßnahme dessen persönliche Rechtsstellung oder, mit Auswirkungen auf die persönliche Lage des Klägers, die rechtliche Situation eines Dritten (wie beispielsweise im Falle einer Ernennung in ein bestimmtes Amt) berührt. Allein der Nachweis, dass man Recht habe, begründet noch kein hinreichendes Rechtsschutzbedürfnis⁴¹⁴

174

Auch das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Verwaltung wurde durch das europäische Recht, einschließlich der EMRK, erheblich beeinflusst Art 8 und 2 EMRK sind Grundlage eines Rechts auf aktive Offenlegung der Verwaltungsdo-

175

409 Siehe Staatsrat, 5 10 1996, *Orfinger*, Nr 62 922, sowie *P Vandermoot*, Regards du Conseil d'État sur une disposition orpheline l'article 34 de la Constitution, in *Itinéraires d'un constitutionnaliste En hommage à Francis Delpérée*, 2008, S 1609 ff, *J-V Louis*, L'article 25bis de la Constitution belge, RMC 1970, S 410 ff, *S Gehlen*, Hiérarchie des normes, APT 2006, S 20 ff.

410 *C Behrendt/F Bouhon*, Introduction à la théorie générale de l'État, 32014, S 499

411 Staatsrat, Gutachten vom 21 4 1999, *Parl Dok*, Senat, 50 Legislaturperiode, Nr 2-329/1, S 94-101

412 Siehe oben Rn 38, 80, 91, 122 ff, 158

413 VerfGH, Nr 81/2008, 27 5 2008, Erwagungsgrund B 40 2 und VerfGH, Nr 88/2012, 12 7 2012, Erwagungsgrund B 4 1

414 Staatsrat, 25 2 2011, *Dakur und Dakur*, Nr 211 554

§ 128 Verwaltungsgerichtsbarkeit in Europa Institutionen und Verfahren

kumente der Behörden im Umwelt-⁴¹⁵ und Gesundheitsrecht.⁴¹⁶ Aus Art 10 EMRK folgt zwar kein allgemeines Zugangsrecht,⁴¹⁷ die Norm kann sich diesbezüglich jedoch in bestimmten Fällen als hilfreich erweisen.⁴¹⁸ Eine Verletzung des von Art. 6 EMRK gewährleisteten Rechts auf wirksamen Zugang zu den Gerichten kann aus einer abweisenden Entscheidung über einen Antrag auf Zugang zu Verwaltungsdokumenten folgen.⁴¹⁹

- 176 Auch im Unionsrecht findet sich das Ziel, insbesondere in Umweltangelegenheiten, den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung in Entscheidungsverfahren und den Zugang zu den Gerichten zu stärken. Hierzu wurde die Aarhus-Konvention vom 25. Juni 1998 durch die Europäische Gemeinschaft und 39 Staaten, unter ihnen Belgien, abgeschlossen und mit der Richtlinie 2003/4/EG⁴²⁰ in das Unionsrecht übernommen. Sie wurde in Belgien⁴²¹ im flämischen Dekret vom 26. März 2004 über die Öffentlichkeit der Verwaltung, im wallonischen Umweltgesetzbuch, im Gesetz vom 5. August 2006 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen in Umweltangelegenheiten sowie im Gesetz vom 18. März 2004 über den Zugang zu Informationen in Umweltangelegenheiten in der Region Brüssel-Hauptstadt umgesetzt.

5. Ausgleichsfunktion bei Feststellung von Schutzlücken

- 177 Seit 2014 muss eine vor dem Staatsrat oder einem anderen Verwaltungsgericht auf föderaler Ebene obsiegende Partei – wie bereits gesehen – für eine Entschädigung ihres erlittenen Schadens nicht mehr zwangsläufig einen entsprechenden Antrag vor einem ordentlichen Gericht stellen. Die Organe der Verwaltungsgerichtsbarkeit können nunmehr selbst über die zivilrechtlichen Rechtsfolgen der von ihnen entschiedenen Rechtsstreitigkeiten befinden.⁴²²

6. Stellung im transnationalen Rechtsschutzgefuge

- 178 Als Reaktion auf die Kritik insbesondere des EGMR an der zu langen Verfahrensdauer in Ausländerangelegenheiten wurde 2006 das Gericht für Ausländer-

415 EGMR, Nr. 14967/89, Urteil vom 19. 2. 1998 Rn. 60 – *Guerra/Italien*

416 EGMR, Nr. 28957/95, Urteil vom 24. 9. 2002 Rn. 29 – *Goodwin/Verinigtes Konigreich*, EGMR, Nr. 30039/96, Urteil vom 20. Mai 1998, *Willy Brandt/Schweiz*

417 *D. Deom/T. Bombois/L. Gallez, Les exceptions au droit d'accès aux documents administratifs*, in *Renders (Hg.), L'accès aux documents administratifs*, 2008, S. 233

418 EGMR, Nr. 19101/03, Urteil vom 10. 7. 2006 – *Matky/Tschechische Republik*, siehe *D. Vorhoof, Recht op toegang tot bestuurs-documenten onderdeel van expressie- en informatievrijheid*, *Juristenkrant* 2006, Nr. 133, S. 16

419 EGMR, Nr. 23414/94, Urteil vom 9. 6. 1998 Rn. 85 ff. – *McGinley und Egan/Verinigtes Konigreich*

420 Richtlinie 2003/4/EG vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates, *ABl.* 2003 Nr. 41/26

421 Zu dieser Frage siehe *D. Jans, L'accès du public à l'information en matière d'environnement et la fédéralisation de l'État: quelques livres réflexions*, in *Renders (Hg.) (Fn. 417)*, 2008, S. 621 ff.

422 Siehe oben Rn. 44, 49 f., 91, 113 ff., 162

recht⁴¹⁶ Aus Art 10
orm kann sich diesbe-
18 Eine Verletzung des
Zugang zu den Gericht-
Antrag auf Zugang zu

Umweltangelegenhei-
teilung in Entschei-
en Hierzu wurde die
che Gemeinschaft und
der Richtlinie 2003/4/
gien⁴²¹ im flämischen
rwaltung, im walloni-
über den Zugang der
n sowie im Gesetzer-
in Umweltangelegen-

utzlücken

n Verwaltungsgericht
n – für eine Entschä-
men entsprechenden
e der Verwaltungsge-
hen Rechtsfolgen der

gefuge

ler zu langen Verfah-
ericht für Ausländer-

ongreich, EGMR, Nr 30039/

ents administratifs, in Ren-

, siehe *D Vorhoof*, Recht op
vrijheid, Juristenkrant 2006,

/ereinigtes Königreich
eit zu Umweltinformationen
/26

'environnement et la fédéra-
08, S 621 ff.

rechtsstreitsachen geschaffen Auch hier ist eine Berücksichtigung des internatio-
nalen Rechts bei der Ausgestaltung des belgischen Gerichtswesens erkennbar

7. Kooperation mit dem Europäischen Gerichtshof in Luxemburg

Der EuGH verlangt von den Verwaltungsbehörden, das innerstaatliche Recht in 179
einer mit dem Unionsrecht vereinbaren Weise auszulegen⁴²³ und mit diesem
gegebenenfalls unvereinbare Vorschriften nicht anzuwenden⁴²⁴

Auch Verwaltungsgerichte sind erstinstanzliche Unionsrichter. Es liegt somit auf 180
der Hand, dass auch zwischen ihnen und dem EuGH eine enge Zusammenarbeit
unerlässlich ist Im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens nach Art 267
AEUV sind jedoch „nur die nationalen Gerichte befugt [...], eine Vorlagefrage
an den Europäischen Gerichtshof zu richten“⁴²⁵ Dabei ist der Begriff „Gericht“
eigenständig unionsrechtlich auszulegen⁴²⁶ Folglich stellt sich angesichts der viel-
faltigen Zuständigkeiten des belgischen Staatsrates die Frage, wann sich dieser
im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens als „nationales Gericht“ an den
EuGH wenden kann. Entscheidet er über Nichtigkeitsklagen wegen Überschrei-
tung von Amtsbefugnissen, über Revisionsanträge, über Entschädigungsanträge
aufgrund eines außergewöhnlichen Schadens sowie im Rahmen von Verfahren
mit unbeschränkter Ermessensnachprüfung, agiert er unbestritten als Gericht.
Somit handelt es sich bei einer Vorlagefrage in diesen Fällen um einen Akt der
Kooperation zwischen Richtern i S v Art 267 AEUV Die Gesetzgebungsabtei-
lung hingegen hat lediglich eine Beratungsfunktion inne und ist daher kein
Gericht i S v Art. 267 AEUV

8. Horizontale Kooperation (mit anderen Gerichten)

Gemäß Art 26 des Sondergesetzes vom 6 Januar 1989 über den Verfassungsgerich- 181
tshof hat der Staatsrat Letzterem auf Antrag einer der am Verfahren betei-
ligten Parteien jede Frage im Zusammenhang mit der Auslegung der Vorschrif-
ten des Titels II (Grundfreiheiten) oder der Art 170 und 172 (steuerrechtliche
Grundprinzipien) sowie des Art. 191 (Rechtsstellung der Ausländer) Belg Verf
vorzulegen Gleiches gilt in Bezug auf Fragen zur Auslegung der Kompetenzver-
teilungsvorschriften zwischen den Behörden der Föderation, der Gemeinschaften
und der Regionen

423 EuGH, Rs C-53/10, ECLI EU C 2011 585 – *Franz Mucksch*

424 EuGH, Rs C-103/88, ECLI EU C 1989 256 Rn 30 f. – *Fratelli Costanzo/Comune di Milano*

425 *P Gilliaux*, Le renvoi préjudiciel à la Cour de justice des Communautés européennes – L'expérience du
Conseil d'État belge, APT 2003, S 2

426 EuGH, Rs C-24/97, ECLI EU C 1993 118 – *Corbiau/Administration des contribution*, EuGH, Rs C-54/96,
ECLI EU C 1997 413 – *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft/Bundesbaugesellschaft Berlin*, EuGH, verb Rs.
C-9/97 u C-118/97, ECLI EU C 1998 497 – *Pitkaranta*, EuGH, Rs C-407/98, ECLI EU C 2000 367 – *Abra-
hamsson und Anderson*, EuGH, Rs C-195/98, ECLI EU C 2000 655 – *Osterreichischer Gewerkschaftsbund*,
EuGH, Rs C-17/00, ECLI EU C 2001 651 – *De Coster*, EuGH, Rs C-182/00, ECLI EU C 2002 19 – *Lutz u a*

- 182 Die obersten Gerichtshöfe der europäischen Staaten haben sich in der Vereinigung der Staatsräte und obersten Verwaltungsgerichte der Europäischen Union (ACA) zusammengeschlossen. Ein Beleg für die Bedeutung dieser Vereinigung für den Rechtsschutz des Bürgers war die Arbeitstagung „Verstärkte Wirksamkeit der obersten Verwaltungsgerichte“, welche auf Initiative der ACA am 1. und 2. März 2012 in Brüssel stattfand und eine rechtsvergleichende Analyse folgender Themen zum Gegenstand hatte: die Zuständigkeit für die Wiederherstellung der Gesetzeskonformität einer Verwaltungsmaßnahme, insbesondere mittels eines dafür vorgesehenen Heilungsverfahrens, die Zuständigkeit für Entschädigungsanträge und Nichtigkeitsklagen sowie die tatsächliche Vollstreckung verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen.

VI. Erkenntnisse

- 183 Über den Schutz des Bürgers gegen Verwaltungsmaßnahmen in Belgien kann abschließend zusammenfassend Folgendes festgehalten werden:
- 184 In erster Linie basiert der Rechtsschutz des Bürgers gegen Maßnahmen der Verwaltung auf zwei unterschiedlichen Mechanismen. Dabei legt der eine den Schwerpunkt auf die *Einrede der Rechtswidrigkeit* einer Verwaltungsmaßnahme und ist zur Bewahrung der Normenhierarchie von jedem Gericht zu prüfen. Der andere und jüngere baut hingegen auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Eine solche existiert zwar, jedoch ist die rechtliche Ausgestaltung ihrer einzelnen Zweige und Rechtsprechungsorgane diffus und der Rechtsrahmen uneinheitlich. Dabei kommt dem Staatsrat, der als Bundesorgan eine allgemeine Zuständigkeit besitzt und gleichzeitig *einziges* Organ seiner Art ist, eine herausragende Stellung zu. Er begleitet das Handeln der öffentlichen Verwaltung und wacht über die Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit und ihrer Prinzipien.
- 185 In diesem Zusammenhang ist der Staatsrat für unterschiedliche Verfahren zuständig. Erstens erstellt die Gesetzgebungsabteilung begründete Gutachten zu den Vorentwürfen für Gesetze, Dekrete und Gesetzerlasse sowie zu den Entwürfen für Erlasse der föderierten Teilgebiete Belgiens. Zweitens entscheidet die Abteilung für Verwaltungsstreitsachen über Nichtigkeitsklagen und ahndet damit Überschreitungen der Amtsbefugnisse durch die Behörden. Darüber hinaus kann sie in dringlichen Fällen den Vollzug einer angegriffenen Verwaltungsmaßnahme aussetzen und gegebenenfalls einstweilige Maßnahmen anordnen. Drittens kommt der Verwaltungsstreitsachenabteilung die Rolle einer Revisionsinstanz zu, sofern ein Revisionsantrag gegen ein Urteil der Verwaltungsgerichte gestellt wird. Viertens ist diese Abteilung in den von den KGSR vorgesehenen Fällen auch zur unbeschränkten Nachprüfung einer Entscheidung befugt, insbesondere zur unbeschränkten Ermessensnachprüfung, beispielsweise bei Beschwerden im Rahmen von Gemeinde- und Provinzialwahlen. Funftens entscheidet die Abteilung für Verwaltungsstreitsachen subsidiär und auf der Grundlage von Billigkeitserwägungen über Anträge, die eine Entschädigung zur

en sich in der Vereini-
gung der Europäischen Union
ng dieser Vereinigung
„Verstärkte Wirksam-
ative der ACA am 1
ergleichende Analyse
eit für die Wiederher-
nahme, insbesondere
Zuständigkeit für Ent-
schädliche Vollstreckung

men in Belgien kann
orden

Maßnahmen der Ver-
e legt der eine den
Verwaltungsmaßnahme
Gericht zu prüfen Der
ichtsbarkeit. Eine sol-
hrer einzelnen Zweige
ineinheitlich Dabei
eine Zuständigkeit
e herausragende Stel-
ltung und wacht über
n

schiedliche Verfahren
rundete Gutachten zu
sowie zu den Entwur-
reitens entscheidet die
tsklagen und ahndet

Behörden. Darüber
angegriffenen Verwal-
tliche Maßnahmen an-
altung die Rolle einer
m Urteil der Verwal-
den von den KGSR
ig einer Entscheidung
rufung, beispielsweise
nzialwahlen Funftens
ubsidiar und auf der
ne Entschädigung zur

Wiedergutmachung eines von einer Verwaltungsbehörde verursachten außerordentlichen Schadens begehren

Damit ist die Verwaltungsstreitsachenabteilung das dommierende Organ der Verwaltungsgerichtsbarkeit, auch wenn diese in Belgien nicht stringent mehrstufig aufgebaut ist Im Laufe des letzten Jahrhunderts hat dabei der gerichtliche Rechtsschutz des Burgers eine bedeutende Entwicklung durchlaufen, insbesondere nach dem Zweiten Weltkrieg Als Organ der Verwaltungsgerichtsbarkeit *par excellence* prüft der Staatsrat die formelle und materielle Rechtmäßigkeit behördlicher Entscheidungen Daneben nehmen allerdings auch die Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit nach wie vor Zuständigkeiten für die Überprüfung einer Verwaltungsmaßnahme in Anspruch. Wenngleich all diese Bemühungen die Kontrolle der Exekutive bezwecken, um die Gefahr willkürlicher oder amtsmissbrauchlicher Maßnahmen zu verhindern, so leidet hierunter doch die Einheitlichkeit des Systems

Der Staatsrat hat seinen Arbeitsrhythmus zunehmend gefunden Für die unterschiedlichen Verfahrensarten bestehen recht klare Verfahrensvorschriften, die gleichzeitig dennoch auch Anpassungen erfahren haben, beispielsweise im Bereich der Rechtsfolgen einer Nichtigkeitsentscheidung

In einem Staat, der seine Bürger vor der Gefahr willkürlicher Maßnahmen bewahren mochte, sind derartige Rechtsschutzmöglichkeiten in vielerlei Hinsicht unverzichtbar Als der Staatsrat geschaffen und damit eine kopernikanische Wende eingeleitet wurde, fand der Senator Orban die folgenden Worte „Ich betone, dass die strukturelle Reform, über die wir hier gerade streiten, im Wesentlichen demokratischer Art ist In der Tat geht es darum, die Handlungen des Staates der Gesetzmäßigkeit unterzuordnen. [] Der Rechtsstaatsgedanke bedeutet, dass die Tätigkeit des Staates einer Überprüfung durch übergeordnete Instanzen unterworfen sein muss Der Staat kann sich genauso wenig wie der einzelne Bürger festgelegten Rechtsformen entziehen“⁴²⁷

VII. Herausforderungen und Ausblick

Nach wie vor bestehen bzgl des in erster Linie vom Staatsrat – „halb Verwaltungsgericht, halb Rechtsberater der Regierung und der gesetzgebenden Gewalt“⁴²⁸ – gewährleisteten Rechtsschutzes des Burgers gegenüber der Verwaltung offene Fragen und Herausforderungen Bereits 1984 merkten François Perin und Paul Lewalle an, dass „[d]as belgische System der Nichtigkeitsklage [.] gut [sei] Aber es weist Lucken auf, die es daran hindern, großartig zu sein.“⁴²⁹ Wie stellt sich also die heutige Lage dar?

427 *Parl Ann*, Senat, außerordentliche Sitzungsperiode, 1946, S 79

428 *Perin/Lewalle* (Fn 33), S 2

429 *Ebd*, S 26

§ 128 *Verwaltungsgerichtsbarkeit in Europa Institutionen und Verfahren*

- 190 Zunächst bietet das Verfahren zur Ernennung der Staatsrate Anlass zu Kritik, denn faktisch gibt es keinerlei effektive Klagemöglichkeit gegen solche Ernennungen. Wie bereits erwähnt, steht einem nicht berücksichtigten Bewerber lediglich eine Beschwerdemöglichkeit zum Staatsrat selbst zur Verfügung.⁴³⁰ Das Ernennungsverfahren ist, wie Michel Leroy schreibt, „nirgendwo niedergeschrieben und wird oftmals verschwiegen. Jede Stelle wird einer bestimmten Partei zugesprochen, nach einem Parteienproporz, der ungefähr der Stärke der Parteien in den Häusern des föderalen Parlaments entspricht“.⁴³¹ In seltenen Fällen gab die Ernennung eines Staatsrates auch Anlass zu kritischer Rechtsprechung.⁴³²
- 191 Zweiter Kritikpunkt ist, dass es die Fülle der bereits bestehenden Beschwerde- und Widerspruchsverfahren naturgemäß schwer macht, das Verwaltungssystem in Ganze zu durchdringen. Die Anzahl dieser Verfahren wird ständig erweitert, um einen noch besseren Rechtsschutz zu gewährleisten. Dies wäre „sicherlich eine sehr lobenswerte Vorgehensweise [...], würde sie nur besser durchdacht, es ist jedoch zu bedauern, dass sich diese Dynamik ohne ein Gesamtkonzept entwickelt hat, wenn nicht sogar gänzlich außerhalb eines irgendwie strukturierten Systems“.⁴³³
- 192 Dieses chaotische Gefüge der Verwaltungsgerichtsbarkeit wirft ein weiteres Problem auf: Wie bereits gesagt, hemmt ein Widerspruch vor der nächsthöheren Stelle nicht in allen Fällen die Frist für eine Klageerhebung vor dem Staatsrat.⁴³⁴ Dies kann zur Erhebung von Klagen führen, obwohl sich der Streitfall dann möglicherweise erledigt.
- 193 Hinzu kommt, dass die Koexistenz zweier Rechtswege gegen Verwaltungshandeln – vor den Verwaltungsgerichten und vor den ordentlichen Gerichten – zu teils undurchsichtigen Zuständigkeiten führen kann und manche Autoren dazu veranlasst, einen wehmütigen Blick zurück auf die Zeit des monistischen Systems zu werfen, in der ausschließlich die ordentlichen Gerichte mit Klagen befasst werden konnten.⁴³⁵ Ob aber ordentliche Gerichte grundsätzlich besser in der Lage sind, über verwaltungsrechtliche Streitfälle zu entscheiden, kann bezweifelt werden – insbesondere schon allein aufgrund der stetig wachsenden Anzahl und Komplexität der anzuwendenden Rechtsnormen. Die Existenz des Staatsrates als in der Verfassung verankertes Entscheidungsorgan für Verwaltungsstreitigkeiten wird derzeit in der Literatur ohnehin nicht in Frage gestellt.

430 Siehe oben Rn 88, *Uyttendaele* (Fn 215), S 822ff

431 *Leroy* (Fn 12), S 141

432 *Appellationshof Brussel*, S 10 2006, JT 2006, S 767

433 *Lewalle/Donnay* (Fn 2), S 28

434 Siehe oben Rn 103, 120

435 *P van Orshoven*, *Administratieve rechtbanken? Ja en neen Pleidooi voor jurisdictieel monisme*, RW 1994–1995, S 897 ff

Bibliographie

strate Anlass zu Kritik, gegen solche Einennunnten Bewerber lediglich rfügung⁴³⁰ Das Ernennmedergeschrieben und mten Partei zugesprokten Parteien in den ltenen Fällen gab die htsprechung⁴³²

ehenden Beschwerde- las Verwaltungssystem wird ständig erweitert, Dies ware „sicherlich besser durchdacht; es Gesamtkonzept entwien- endwie strukturierten

wirft ein weiteres Pro- or der nachsthoheren g vor dem Staatsrat⁴³⁴ ch der Streitfall dann

igen Verwaltungshan- lichen Gerichten – zu nanche Autoren dazu les monistischen Sys- Gerichte mit Klagen grundsatzlich besser zu entscheiden, kann ler stetig wachsenden ormen. Die Existenz idungsorgan für Ver- rehm nicht in Frage

or jurisdictionnel montisme,

A Alen, *Rechter en bestuur in het Belgische publiekrecht*, 2 Bde, 1984
 J Baer/G Debersaque, *Raad van State. Afdeling administratie 2 Ontvankehtjkheid*, 1996
 C Behrendt/F Bouhon, *Théorie générale de l'État*, 2 Bde, ³2014
 B Blero (Hg.), *Le Conseil d'État de Belgique, cinquante ans après sa création – Actes du colloque organisé les 19 et 20 décembre 1996 à la mémoire de Monsieur Paul Tapie*, 1999
 L Donnay/P Lewalle, *Manuel de l'exécution des arrêts du Conseil d'État*, 2017
 H Dumont/P Jadoul/S van Drooghenbroeck, *La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration*, 2007
 A-L Durviaux/M Pâques (Hg.), *Droit administratif et contentieux*, 2015
 M Leroy, *Contentieux administratif*, ³2011
 P Lewalle, *Les articles 160 et 161 de la Constitution relatifs au Conseil d'État et aux juridictions administratives*, APT 1994, S 145
 ders/L Donnay, *Contentieux administratif*, ³2008
 S Lust, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid Een inleiding*, 2014
 A Mast, *Les fondements constitutionnels de la juridiction administrative*, *Recueil de jurisprudence du Droit administratif et du Conseil d'État* 1956, S 81
 A Mast/J Dujardin/M van Damme/J Vande Lanotte, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, ²⁰2014
 P Mariens (Hg.), *Saisir le Conseil d'État et la Cour européenne des droits de l'homme*, 2013
 M Pâques, *Principes de contentieux administratif*, 2017
 F Perin/P Lewalle, *Le Conseil d'État*, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, Nr 1055, 1984, S 1.
 D Renders, *Droit administratif général*, ²2017
 ders (Hg.), *L'accès aux documents administratifs*, 2008
 J Salmon/J Jaumotte/E Thubaut, *Le Conseil d'État de Belgique*, Bd 1 und 2, 2012
 I Sirjacobs/H vanden Bosch, *Les juridictions administratives en Belgique depuis 1795 – De administratieve rechtscolleges in België sinds 1795*, *Archives générales du Royaume*, 2 Bde, 2006
 J Sohier, *Manuel des procédures devant le Conseil d'État*, 2014
 J Theunis, *De exceptie van onwettigheid, Onderzoek naar de rol en de grenzen van artikel 159 in de Belgische rechtsstaat*, 2011.
 M van Damme/B de Sutter, *Raad van State – Afdeling wetgeving*, 2013
 J Velaers, *De Grondwet en de Raad van State, Afdeling wetgeving*, 1999
 K Wauters (Hg.), *Het administratief beroep*, 2008

Inhalt Band VIII

| | | |
|------------------|---|-----|
| <i>Vorwort</i> | | V |
| <i>Verfasser</i> | | IX |
| § 127 | Zur verfassungsrechtlichen Prägung des Verwaltungsrechtsschutzes im europäischen Rechtsraum <i>Peter M. Huber/Michael Guttner</i> | 1 |
| § 128 | Verwaltungsgerichtsbarkeit in Belgien <i>Christian Behrendt</i> | 45 |
| § 129 | Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland <i>Franz C. Mayer</i> | 119 |
| § 130 | Verwaltungsgerichtsbarkeit in Frankreich <i>Jacques Ziller</i> | 199 |
| § 131 | Verwaltungsgerichtsbarkeit in Italien <i>Cristina Fraenkel-Haeberle/Diana-Urania Galetta</i> | 269 |
| § 132 | Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Niederlanden <i>Philp Langbroek/Anoeska Buijze/Pauhen Willemssen</i> | 343 |
| § 133 | Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich <i>Thomas Olechowski</i> | 419 |
| § 134 | Verwaltungsgerichtsbarkeit in Polen <i>Bozena Popowska/Piotr Lissoń</i> | 477 |
| § 135 | Verwaltungsgerichtsbarkeit in Schweden <i>Lena Marcusson</i> | 543 |
| § 136 | Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Schweiz <i>Benjamin Schindler</i> | 601 |
| § 137 | Verwaltungsgerichtsbarkeit in Spanien <i>Silvia Díez Sastre</i> | 663 |
| § 138 | Verwaltungsgerichtsbarkeit in Ungarn <i>Herbert Kupper</i> | 717 |
| § 139 | Verwaltungsgerichtsbarkeit im Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland <i>Robert Thomas</i> | 827 |
| | <i>Personenregister</i> | 905 |
| | <i>Sachregister</i> | 907 |

geltend - schließlich
hat, die weitere
seiner schweren

Lena Marcusson

ch
ropaeum

er M. Huber

Handbuch Ius Publicum Europaeum

Band VIII

Verwaltungsgerichtsbarkeit in Europa:
Institutionen und Verfahren

Herausgegeben von

Armin von Bogdandy

Peter M. Huber

Lena Marcusson

Unter Mitwirkung von

Michael Guttner

Mit Beiträgen von

Christian Behrendt · Anoeska Buijze · Silvia Díez Sastre

Cristina Fraenkel-Haerberle · Diana-Urania Galetta · Michael Guttner

Peter M. Huber · Herbert Kupper · Philip Langbroek · Piotr Lissoń

Lena Marcusson · Franz C. Mayer · Thomas Olechowski · Bożena Popowska

Benjamin Schindler · Robert Thomas · Paulien Willemsen · Jacques Ziller



C.F. Müller

Redaktion
Dr Daniel Frohlich, Michael Guttner (Leitung) und Sebastian Waldmann (Munchen)

Zitervorschlag
Christian Behrendt, Verwaltungsgerichtsbarkeit in Belgien,
IPE VIII, § 128, Rn 1 ff

Die Fritz Thyssen Stiftung
hat die wissenschaftliche Vorbereitung dieses Bandes
großzügig gefordert

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie, detaillierte bibliografische Angaben
sind im Internet unter der Adresse <<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar

ISBN 978-3-8114-6757-6

E-Mail kundenservice@cfmueller.de
Telefon +49 89 2183 7923
Telefax +49 89 2183 7620
www.cfmueeller.de

© 2019 CF Muller GmbH, Waldhofer Straße 100, 69123 Heidelberg

Dieses Werk, einschließlich aller seiner Teile, ist urheberrechtlich geschützt
Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes
ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar Dies gilt insbesondere
für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung
und Verarbeitung in elektronischen Systemen

Satz TypoScript, München
Druck und Buchbindung Westermann Druck, Zwickau