

Nr. 12**Benthem gegen Niederlande**

Urteil vom 23. Oktober 1985 (Plenum)

Ausgefertigt in französischer und englischer Sprache, die gleichermaßen verbindlich sind, veröffentlicht in Série A / Series A Nr. 97.

Beschwerde Nr. 8848/80, eingelegt am 21. Dezember 1979; am 20. März 1984 von der Kommission vor den EGMR gebracht.

EMRK: Anspruch auf Entscheidung über eine zivilrechtliche Streitigkeit durch eine unabhängiges und unparteiisches Gericht, Art. 6 Abs. 1; gerechte Entschädigung, Art. 50 (Art. 41 n.F., Text in EGMR-E 1, 654).

Innerstaatliches Recht: Immissionschutzgesetz von 1952 (Hinderwet); Verfahren der Klageerhebung bei der Krone (Kroonberoep), Art. 26 Abs. 1 des Gesetzes über den Staatsrat; Sektion für verwaltungsrechtliche Streitigkeiten des Staatsrats, Art. 32, 34, 43, 41-58 des Gesetzes über den Staatsrat.

Ergebnis: Verletzung von Art. 6 Abs. 1; Feststellung der Konventionsverletzung im Urteil per se eine hinreichende angemessene Entschädigung i.S.v. Art. 50 (keine Erstattung von Kosten und Auslagen, da nicht beantragt; mangels Kausalität weder Ersatz für behaupteten materiellen Schaden wegen Konkurses noch Ersatz des behaupteten immateriellen Schadens wegen Scheidung).

Sondervoten: Zwei.

Zum Verfahren:

Die *Europäische Menschenrechtskommission* gelangt in ihrem abschließenden Bericht (Art. 31 EMRK) vom 8. Oktober 1983 zu dem Ergebnis, dass Art. 6 Abs. 1 nicht anwendbar ist bzw. nicht verletzt wurde, s.u. S. 111, Ziff. 28.

Die beim Gerichtshof ursprünglich gebildete Kammer hat am 22. Mai 1984 beschlossen, den Fall nach Art. 50 VerfO-EGMR an das Plenum abzugeben.

Zu der öffentlichen mündlichen Verhandlung am 26. Februar 1985 sind vor dem Gerichtshof erschienen:

für die Regierung: S.H. Bloembergen, stv. Rechtsberater im Außenministerium, als Vertreter des Verfahrensbevollmächtigten, unterstützt durch: E. Korthals Altes, Landsadvocaat, H.F. van Kinschot und C.R. Niessen, Innenministerium, J.A. van Angeren und J.J. Wiarda, Justizministerium, A.V. van den Berg und G.J. Menken, Ministerium für Wohnungsbau, Raumordnung und Umweltschutz, als Berater;

für die Kommission: H. Danelius und M. Melchior als Delegierte;

für den Beschwerdeführer: Rechtsanwalt N.S.J. Koeman.

Sachverhalt:

(Übersetzung)

I. Die Umstände des Falles

10. Der Beschwerdeführer (Bf.) Albert Benthem, geboren 1927, lebt in Noordwolde (Gemeinde Weststellingwerf) und betrieb dort eine eigene Tankstelle.

11. Am 5. April 1976 beantragte er bei der Gemeinde gemäß dem Immissionschutzgesetz von 1952 (s.u. Ziff. 19-22) die Genehmigung für eine Anlage zum Verkauf von Flüssiggas für Kraftfahrzeuge in Form von einem über der Erde installierten Behälter mit acht Kubikmeter Fassungsvermögen.

Dieser Antrag wurde öffentlich ausgehängt, um die Erhebung von Einwänden zu ermöglichen. Am 2. Juni 1976 äußerten drei Nachbarn die Befürchtung, dass durch Blitz einschlag ein Brand oder eine Explosion erfolgen könnte.

12. Am 11. August 1976 erteilte die Gemeinde die Genehmigung unter 56 Auflagen, die den genannten Gefahren vorbeugen sollten unter Bezugnahme auf eine entsprechende Stellungnahme eines Beamten der Arbeitssicherheitsinspektion in Groningen.

13. Am 9. August 1976 hatte jedoch der regional zuständige Gesundheitsinspektor der Gemeinde zur Ablehnung des Antrags geraten, da die Nähe von Wohnungen zu große Risiken mit sich brächte. Am 17. September erhob er gegen die erteilte Genehmigung Einspruch bei der Krone (Kroonberoep, s.u. Ziff. 24-26).

Die Gemeinde informierte den Bf. am 6. Oktober 1976 darüber und teilte ihm zugleich mit, dass er die Anlage dennoch bauen könne, da der Einspruch keinen Suspensivcharakter habe. Die Behörde fügte jedoch hinzu, dass sie in diesem Fall nicht für finanzielle Schäden haften werde, wenn die Genehmigung später aufgehoben würde.

14. Der Präsident der Sektion für verwaltungsrechtliche Streitigkeiten im Staatsrat (Afdeling voor Geschillen van Bestuur van de Raad van State), die die Ermittlung zu führen und ein Gutachten für die Krone zu erstellen hat, holte beim Gesundheits- und Umweltministerium Informationen ein (Art. 26 und 32 c des Gesetzes über den Staatsrat, s.u. Ziff. 24 und 25), nach denen die Begründetheit des Einspruchs bejaht wurde, da die Genehmigung nur mit weiteren Auflagen hätte erteilt werden können.

15. Nach Anhörung der Parteien, der Bf. wurde am 22. Dezember 1977 gehört, forderte der Präsident der Sektion beim Generaldirektor für Umweltschutz weitere Informationen an.

Mit Schreiben vom 18. Mai 1978 teilte dieser mit, dass man inzwischen den Gefahren aus Lagerung und Lieferung von Flüssiggas größeres Gewicht beimesse. Er bestätigte die Auffassung des Gesundheitsinspektors, wonach bis zur Neuregelung der bestehenden Verwaltungsvorschriften nicht mehr als 25 Wohnungen im Umkreis von 150 m von den Gastanks und Zapfsäulen liegen dürften und dass mindestens 25 m Abstand von den Tanks zu den nächstgelegenen Häusern eingehalten werden muss.

Der Generaldirektor kam demzufolge zu dem Ergebnis, dass die Genehmigung versagt werden müsse, da diese Bedingungen nicht erfüllt waren.

16. In der mündlichen Verhandlung vom 12. September 1978 brachte der Bf. vor, dass die „vorläufige Stellungnahme“ des Gesundheitsinspektors nicht hinreichend begründet sei und nicht auf einer soliden technischen Grundlage beruhe. Auf Antrag des Präsidenten präziserte der Generaldirektor am 30. November 1978 das Unfallrisiko. Er betonte, dass man in Erwartung der Ergebnisse des Gutachtens, das aufgrund zahlreicher anhängiger Verfahren beantragt worden war, mit der Erteilung der Genehmigung zurückhaltend sein müsse und bestätigte somit seine frühere Stellungnahme.

17. Am 8. Juni 1979 übermittelte die Sektion für verwaltungsgerichtliche Streitigkeiten dem Gesundheits- und Umweltminister ein Gutachten, das die Ablehnung der beantragten Genehmigung empfahl; ein Entwurf des zu verkündenden Erlasses war beigelegt.

18. In Übernahme dieses Entwurfs hob die Krone am 30. Juni 1979 die Entscheidung der Gemeinde auf. Sie war der Auffassung, dass die Entfernung

zwischen einer derartigen Anlage und den benachbarten Wohnungen anders gewürdigt werden müsse, da weitere Auflagen allein nicht ausreichend seien, die Gefahren abzuwehren.

Folglich untersagte die Gemeinde dem Bf., weiterhin Flüssiggas zu vertreiben. Gegen diese Entscheidung legte er Berufung ein, die jedoch durch die Krone mit Entscheidung vom 13. Juni 1980 zurückgewiesen wurde. Eine weitere Entscheidung vom 10. Oktober 1980, in der die Gemeinde angekündigt hatte, die Schließung der Anlage selbst vorzunehmen, wurde von der Rechtsprechungssektion (Afdeling Rechtspraak) des Staatsrats am 26. Juli 1982 aus Formgründen aufgehoben. Nach unbestrittenen Informationen des Gerichtshofs blieb die Anlage bis Februar 1984 in Betrieb. Anfang 1984 fiel der Bf. in Konkurs.

II. Das anwendbare innerstaatliche Recht

1. Das Immissionsschutzgesetz von 1952 (Hinderwet)

19. Das Gesetz von 1952 über Immissionsschutz untersagt, ohne Genehmigung bestimmte Anlagen zu errichten, in Betrieb zu nehmen, zu betreiben, zu erweitern oder zu ändern, die eine Gefahr, einen Schaden oder eine Belastung der Umwelt mit sich bringen können (Art. 2 Abs. 1).

Eine Durchführungsverordnung zählt die betroffenen Anlagen auf, u.a. Verteiler für Flüssiggas.

20. Anträge auf Genehmigung werden an die Gemeinde gerichtet und veröffentlicht, damit eventuelle Einsprüche eingelegt werden können. Auch einige Regierungsorgane, wie z.B. der regional zuständige Gesundheitsinspektor, haben die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Die Entscheidung trifft die Gemeinde (Art. 4). Sie kann die Genehmigung nur verweigern, wenn der Bau, die Inbetriebnahme, der Betrieb, die Erweiterung oder die Änderung der Anlage eine Gefahr mit sich bringt oder für Güter, Industrie oder Gesundheit einen Schaden oder auch eine schwere Umweltbelastung darstellt, die durch Auflagen nicht wirksam verhindert werden kann (Art. 13 Abs. 1 der seinerzeit gültigen Fassung).

Nach der Erteilung gilt die Genehmigung für die Antragsteller und ihre Rechtsnachfolger (Art. 14). Die Gemeinde kann die Genehmigung befristet oder unter Bedingungen erteilen (Art. 16 und 17).

21. Nachdem den betroffenen Personen und Behörden die Entscheidung zugestellt worden ist, steht innerhalb bestimmter Fristen der Rechtsweg zur Krone offen (gem. Art. 20 in der seinerzeit geltenden Fassung) sowohl für den Antragsteller bezüglich der Genehmigung als auch für jede andere Person, die gegen die Genehmigung ordnungsgemäß Einwände erhoben hat, als auch für die betroffenen Regierungsorgane. Nach Erstellung eines Gutachtens der Sektion für verwaltungsrechtliche Streitigkeiten des Staatsrats (Art. 29) entscheidet die Krone.

Der Rechtsbehelf hat keine aufschiebende Wirkung, der Kläger kann jedoch gem. Art. 60 lit. a des Gesetzes über den Staatsrat (Wet op de Raad van State) beim Präsidenten der Sektion die Aussetzung der Durchführung der Entscheidung oder den Erlass einstweiliger Maßnahmen beantragen.

22. Das Verfahren endet damit, dass die Krone die ursprüngliche Entscheidung bestätigt, abändert oder aufhebt.

2. Die Bestimmungen über die Einlegung eines Rechtsbehelfs bei der Krone (Kroonberoep)

23. Nach der Verfassung ist der König – oder die Königin – unverletzlich. Der König entscheidet unter der Verantwortlichkeit eines Ministers, der seine Entscheidung gegenzeichnet.

Der Begriff „die Krone“ bezeichnet den König und den oder die Minister in Ausübung ihrer Zuständigkeit, die Entscheidung zu treffen.

24. Die Krone entscheidet über Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsentscheidungen. Sie entscheidet dabei erst nach Untersuchung der Sache und Erstellung eines Entscheidungsentwurfs durch die Sektion für verwaltungsrechtliche Streitigkeiten des Staatsrats (Art. 26 Abs. 1 des Gesetzes über den Staatsrat).

Die Mitglieder der Sektion, deren Zahl von der Krone festgelegt wird, aber mindestens fünf einschließlich des Präsidenten betragen muss, werden von der Krone unter den Mitgliedern und auf Empfehlung des Staatsrats gewählt. Von der Sektion für verwaltungsrechtliche Streitigkeiten des Staatsrats ist die rechtsprechende Sektion des Staatsrats zu unterscheiden, die im Rahmen ihrer Kompetenz selbst streitentscheidend tätig wird.

25. Der Präsident der Sektion fordert die Vorlage der erforderlichen offiziellen Berichte an und informiert den zuständigen Minister (Art. 32 lit. c Abs. 1). Die Beteiligten können die für notwendig erachteten Urkundsbeweise vorlegen (Art. 34). In einer mündlichen Verhandlung können sie auf Wunsch ihren Standpunkt darlegen (Art. 43). Sie haben, wie der Präsident der Sektion, die Möglichkeit, Zeugen und Sachverständige beizubringen, sie zu befragen und zu ihren Äußerungen Stellung zu nehmen (Art. 41 Abs. 4, 46 Abs. 5 und 6 und 48).

Die Sektion berät unter Ausschluss der Öffentlichkeit (Art. 51); sie kann Ortstermine durchführen (Art. 52), weitere amtliche Berichte anfordern, zu denen die Betroffenen Stellung nehmen können (Art. 54) und erneut verhandeln (Art. 55).

Die Sektion erstellt sodann den Entwurf eines königlichen Erlasses, den sie der Krone zusammen mit ihrem Gutachten übermittelt (Art. 56). Der zuständige Minister muss der Sektion gegebenenfalls innerhalb von sechs Monaten seine Einwände mitteilen und sie ersuchen, den Fall erneut zu prüfen (Art. 57).

26. Nach Erhalt des Gutachtens oder weiterer Ergänzungen ergeht innerhalb von sechs Monaten ein königlicher Erlass. Diese Frist kann um die Hälfte verlängert werden (Art. 58 Abs. 1). Nach Ablauf der Frist muss die Krone in Übereinstimmung mit dem Gutachten der Sektion entscheiden (Art. 58 lit. a). Vor Ablauf der Frist kann die Krone von dem Gutachten abweichen, jedoch nur, wenn der zuständige Minister zuvor den Justizminister konsultiert hat oder, wenn letzterer der zuständige Minister ist, dieser den Premierminister konsultiert hat (Art. 57 und 58 Abs. 2 lit. a und lit. b). Das ist in der Praxis jedoch nur sehr selten der Fall.

Die Entscheidung der Krone kann sich auf rechtliche oder auf Erwägungen der Zweckmäßigkeit stützen. Gegen diese Entscheidung gibt es keinen Rechtsbehelf.

Der begründete Erlass wird den Beteiligten und der Sektion umgehend zugestellt und dann einen Monat lang im Sekretariat des Staatsrats zur Einsichtnahme für die Öffentlichkeit ausgelegt (Art. 59 Abs. 2). Wenn er vom Gutachten abweicht, wird er im Gesetzblatt (Staatsblad) gleichzeitig mit dem Bericht des Ministers veröffentlicht, in dem der Entwurf der Sektion sowie der Schriftwechsel des Ministers mit der Sektion und dem Justizminister oder Premierminister enthalten ist (Art. 58 Abs. 3).

Das Verfahren vor der Kommission

27. In seiner Beschwerde an die Kommission vom 21. Dezember 1979 (Beschwerde Nr. 8848/80) behauptet der Bf., dass es sich um eine Streitigkeit über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen handelt und dass seine Sache nicht von einem unabhängigen und unparteiischen Gericht i.S.v. Art. 6 Abs. 1 der Konvention gehört worden sei.

28. Die Kommission hat die Beschwerde am 10. März 1982 für zulässig erklärt.

In ihrem Bericht vom 8. Oktober 1983 (Art. 31) gelangt sie zu dem Ergebnis, dass Art. 6 Abs. 1 im vorliegenden Fall nicht anwendbar ist (neun Stimmen gegen acht), dass es nicht erforderlich ist festzustellen, ob die Streitverfahren in Übereinstimmung mit Art. 6 Abs. 1 stattgefunden haben und dass die Bestimmung nicht verletzt worden ist (elf Stimmen gegen sechs). [Es folgt ein Hinweis, dass der Bericht der Kommission mit Sondervoten dem Urteil als Anhang beigegeben ist.]

Anträge an den Gerichtshof

29. In ihrem Schriftsatz vom 23. August 1984 hat die Regierung beantragt, der Gerichtshof möge „feststellen, dass eine Verletzung der Konvention im vorliegenden Fall nicht gegeben ist“; der Bf. hat in seinem Schriftsatz gleichen Datums beantragt, der Gerichtshof möge hingegen das Vorliegen einer Konventionsverletzung feststellen und ihm eine angemessene Entschädigung zusprechen.

Entscheidungsgründe:

I. Zur Anwendbarkeit von Art. 6 Abs. 1

30. Nach Auffassung des Bf. bestand eine schwerwiegenden Meinungsverschiedenheit über die Frage, ob die Erteilung der beantragten Genehmigung oder andererseits die Ablehnung des Antrags in Einklang mit dem Immissionschutzgesetz und, allgemeiner gesprochen, mit dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit stehe.

Sowohl die ursprüngliche Erteilung der Genehmigung durch die Gemeinde wie ihre spätere Rücknahme durch die Krone hätten einen direkten und entscheidenden Einfluss auf die beruflichen Tätigkeiten und auf seine vertraglichen Beziehungen ausgeübt, folglich auf Ansprüche und Verpflichtungen zivilrechtlicher Art i.S.v. Art. 6 Abs. 1, der wie folgt lautet:

„1. Jede Person hat 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 Frist verhandelt wird. (...)“

31. Die Regierung vertritt dagegen die Auffassung, dass eine Entscheidung der öffentlichen Gewalt, um in den Anwendungsbereich von Art. 6 zu fallen, wenn auch nicht den Abschluss von privatrechtlichen Verträgen, so doch zumindest unmittelbar eine Aktivität betreffen müsse, die derartige Verträge einschlieÙe. Darüber hinaus sei es erforderlich, dass der Betroffene seinen Beruf aufgrund einer unwiderruflichen Genehmigung ausübe. Dieses sei im vorliegenden Fall nicht gegeben. Der Bf. könne außerdem nicht die freie Nutzung seines Eigentums anführen, da dieses Recht durch gesetzliche Regelungen begrenzt ist. Andererseits handle es sich hier nicht um die Rücknahme oder Aufhebung eines vorher gewährten Rechts, sondern um die Schaffung eines neuen Rechts im Wege einer Genehmigung. Schließlich sei das Recht, die Tätigkeit eines Tankstellenbesitzers auszuüben, nicht in Frage gestellt; nichts hätte den Bf. daran gehindert, diese Tätigkeit fortzusetzen, und insbesondere auch Flüssiggas an einem Ort zu verkaufen, an dem keine Gefährdung für die Nachbarschaft bestünde.

Hilfsweise trägt die Regierung vor, dass das vom Bf. geforderte Recht nicht vor der Entscheidung der Gemeinde bestanden habe; selbst nach dieser Entscheidung habe dieses Recht nur vorläufigen Charakter gehabt bis zu seiner von der Krone ausgesprochenen Aufhebung.

Art. 6 Abs. 1 wäre im vorliegenden Fall folglich nicht anwendbar.

Die Kommission kommt mit neun Stimmen gegen acht zu demselben Ergebnis.

A. Über das Bestehen einer Streitigkeit in Bezug auf ein Recht

1. Die in der Rechtsprechung des Gerichtshofs entwickelten Prinzipien

32. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergeben sich u.a. folgende Prinzipien:

a) Der Geist der Konvention fordert, den Begriff „Streitigkeit“ nicht „zu technisch auszulegen“ und „ihn eher materiell als formell zu definieren“ (*Le Compte, Van Leuven und De Meyere* Urteil vom 23. Juni 1981, Série A Nr. 43, S. 20, Ziff. 45, EGMR-E 1, 540 f.).

b) Die Streitigkeit kann sich sowohl „auf das Bestehen eines Anspruchs schlechthin“ als auch auf dessen Tragweite und seine Ausübungsmodalitäten beziehen (ebd., S. 22, Ziff. 49, EGMR-E 1, 542). Sie kann sowohl „Tatsachenfragen“ als auch „Rechtsfragen“ betreffen (ebd., S. 23, Ziff. 51 a.E., EGMR-E 1, 543 f.; *Albert und Le Compte*, Urteil vom 10. Februar 1983, Série A Nr. 58, S. 16, Ziff. 29 a.E., und S. 19, Ziff. 36, EGMR-E 2, 216 u. 218 f.).

c) Die Streitigkeit muss tatsächlich vorhanden und schwerwiegend sein (*Sporrong und Lönnroth*, Urteil vom 23. September 1982, Série A Nr. 52, S. 30, Ziff. 81, EGMR-E 2, 159).

d) Nach dem Urteil *Ringeisen* vom 16. Juli 1971 umfasst „der Begriff ... „Streitigkeiten in Bezug auf zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen“ jedes Verfahren, dessen Ausgang für derartige Ansprüche und Verpflichtungen entscheidend ist“ (Série A Nr. 13, S. 39, Ziff. 94, EGMR-E 1, 131). Art. 6 Abs. 1 begnügt sich nicht nur „mit einem losen Zusammenhang oder mit entfernten Auswirkungen. Vielmehr müssen zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen Gegenstand bzw. einer der Gegenstände der Streitigkeit sein, es

muss der Ausgang des Verfahrens für ein solches Recht unmittelbar entscheidend sein.“ (Urteil *Le Compte, Van Leuven und De Meyere*, a.a.O., S. 21, Ziff. 47, EGMR-E 1, 541).

2. Anwendung dieser Prinzipien auf den vorliegenden Fall

33. Nach Auffassung des Gerichtshofs ist eine „tatsächliche und schwerwiegende“ Streitigkeit über „das Bestehen eines Rechtes schlechthin“, das vom Bf. eingeklagt wird, mit der Erteilung der Genehmigung zwischen ihm und den niederländischen Behörden zumindest nach der Klageerhebung des regional zuständigen Inspektors gegen die Entscheidung der Gemeinde Weststellingwerf entstanden. Das ergibt sich insbesondere aus der Tatsache, dass vom 11. August 1976 bis 30. Juni 1979 der Bf., ohne das Gesetz zu verletzen, seine Anlage aufgrund der ihm durch die Gemeinde erteilten Genehmigung betreiben können (s.o. Ziff. 13, zweiter Absatz). Außerdem war der Ausgang des streitigen Verfahrens, das zur Aufhebung der angefochtenen Entscheidung führen konnte – und in der Tat dazu geführt hat – unmittelbar für das in Frage stehende Recht entscheidend.

Die Krone musste also über eine Streitigkeit in Bezug auf ein Recht, das der Bf. beanspruchte, entscheiden.

B. Über den zivilrechtlichen Charakter des umstrittenen Rechts

1. Die in der Rechtsprechung des Gerichtshofs entwickelten Grundsätze

34. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs kann „der Begriff der zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen“ nicht allein „unter Bezugnahme auf das innerstaatliche Recht des betroffenen Staates“ ausgelegt werden (*König*, Urteil vom 28. Juni 1978, Série A Nr. 27, S. 29-30, Ziff. 88, 89, EGMR-E 1, 298 f.).

Außerdem betrifft Art. 6 nicht nur „privatrechtliche Streitigkeiten im herkömmlichen Sinne, d.h. Rechtsstreitigkeiten zwischen Einzelpersonen oder zwischen einer Einzelperson und dem Staat, soweit dieser wie eine Privatperson, dem Privatrecht unterworfen, gehandelt hat“ und nicht als „Träger hoheitlicher Gewalt“ (ebd., S. 30, Ziff. 90, EGMR-E 1, 299). Daraus folgt, „dass es nicht auf die Natur des Gesetzes ankommt, nach dem der fragliche Streit zu entscheiden ist und [auch nicht auf die Natur] der sachlich zuständigen Behörde“: Es kann sich um „ordentliche Gerichtsbarkeit“ handeln, um eine „Verwaltungsbehörde, etc.“ (vorzitiertes Urteil *Ringelsen*, Série A Nr. 13, S. 39, Ziff. 94, EGMR-E 1, 131). „Es kommt allein auf den Rechtscharakter“ des in Frage stehenden Anspruchs an (Urteil *König*, Série A Nr. 27, S. 30, Ziff. 90, EGMR-E 1, 299).

35. Der Gerichtshof ist nicht der Auffassung, im vorliegenden Fall eine abstrakte Definition des Begriffes „zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen“ geben zu müssen. Er ist der Ansicht, dass auf den vorliegenden Fall die oben aufgezählten Grundsätze anzuwenden sind.

2. Anwendung der genannten Grundsätze auf den konkreten Fall

36. Die Erteilung der Genehmigung, auf die der Bf. behauptete, Anspruch zu haben, gehört zu den Bedingungen für die Ausübung eines Teils der beruflichen Tätigkeit, die er in seiner Eigenschaft als Unternehmer ausübte. Sie

war eng verbunden mit dem Recht, sein Eigentum in Übereinstimmung mit den Bestimmungen des Gesetzes zu nutzen. Außerdem ist eine derartige Genehmigung vermögensrechtlicher Natur, was sich insbesondere aus der Übertragbarkeit auf Dritte ergibt.

Nach Auffassung der Regierung war der Bf. nur daran gehindert, eine Anlage zum Vertrieb von Flüssiggas an einem Ort seiner Wahl zu betreiben; er hätte die Genehmigung für einen anderen Ort erhalten können. Der Gerichtshof stimmt dieser Auffassung nicht zu: Eine derartige Änderung – im Übrigen hypothetisch, weil er ein neues Verfahren hätte in Gang setzen müssen, dessen erfolgreicher Ausgang nicht von vornherein garantiert war – hätte sich möglicherweise negativ auf den Geschäftswert und die Kundschaft auswirken können sowie auf die vertraglichen Beziehungen des Bf. mit der Kundschaft und seinen Lieferanten. Das bestätigt die unmittelbare Beziehung zwischen der Erteilung der Genehmigung und der Gesamtheit der kommerziellen Tätigkeiten des Bf.

Folglich ging es hier um ein Recht „zivilrechtlicher“ Art i.S.v. Art. 6 Abs. 1, der demzufolge auf das Klageverfahren bei der Krone anwendbar war.

II. Zur Beachtung von Art. 6 Abs. 1

37. Um die Übereinstimmung des in Frage stehenden Verfahrens mit Art. 6 Abs. 1 zu beurteilen, müssen zwei Organe näher untersucht werden: die Sektion für verwaltungsrechtliche Streitigkeiten des Staatsrats und die Krone.

A. Die Sektion für verwaltungsrechtliche Streitigkeiten des Staatsrats

38. Der Bf. macht geltend, dass die Sektion nur ein Gutachten abgibt, das keine bindende Wirkung hat; außerdem stelle sie kein unabhängiges und unparteiisches Gericht dar. Zu den technischen Fragen informiere sie sich bei den Dienststellen des zuständigen Ministers, der sie auffordern kann, ihren Entwurf für einen Erlass erneut zu überprüfen und ihm letztlich nicht zu folgen braucht. Außerdem ist die Sektion nicht gehalten, sich in einer bestimmten Frist zu äußern, und der Text ihres Gutachtens bleibt geheim: Weder der Kläger noch der Adressat der Genehmigung, noch die Behörde, die die Genehmigung erteilt hat, werden davon in Kenntnis gesetzt.

39. Nach Auffassung der Regierung müssen die Dinge über den äußeren Anschein hinaus betrachtet werden, um festzustellen, ob der Rechtsbehelf zur Krone den Erfordernissen von Art. 6 Abs. 1 entspricht. Obwohl die Sektion nicht befugt ist, die Streitigkeiten zu entscheiden, befindet sie über alle Aspekte des Falles und nicht nur über die Rechtsfragen; praktisch würde die Sektion wie ein Gericht arbeiten und es käme auch nur sehr selten vor, dass der zuständige Minister die von der Sektion ausgearbeiteten Vorschläge nicht unverändert übernehme.

40. Der Gerichtshof stimmt mit dieser Auffassung nicht überein. Ohne Zweifel ist es in vielen Fällen geboten, um über das Vorliegen einer Beeinträchtigung von durch die Konvention geschützten Rechten zu entscheiden, über den äußeren Anschein und die Wortwahl hinaus die realen Vorgänge zu untersuchen (s. insbesondere bzgl. Art. 5 Abs. 1 *Van Droogenbroeck*, Urteil vom 24. Juni 1982,

Série A Nr. 50, S. 20, Ziff. 38, EGMR-E 2, 86), aber die Zuständigkeit, die Entscheidung zu treffen, wohnt dem Begriff „Gericht“ i.S.d. Konvention inne (*Sramek*, Urteil vom 22. Oktober 1984, Série A Nr. 84, S. 17, Ziff. 36, EGMR-E 2, 490). Tatsächlich gibt die Sektion nur ein Gutachten ab. Es trifft zwar zu, dass dies in der großen Mehrzahl der Fälle, wie im vorliegenden auch, befolgt wird; es handelt sich hierbei aber nur um eine nicht zwingende Praxis, von der die Krone jederzeit abweichen kann (s. sinngemäß *De Jong, Baljet und Van den Brink*, Urteil vom 22. Mai 1984, Série A Nr. 77, S. 23-24, Ziff. 48, EGMR-E 2, 387 f.). Das Verfahren vor der Sektion für verwaltungsrechtliche Streitigkeiten des Staatsrats gewährleistet folglich nicht „eine gerichtliche Entscheidung der Streitigkeit“, wie Art. 6 Abs. 1 sie erfordert (s. insbesondere *Albert und Le Compte*, Série A Nr. 58, S. 16, Ziff. 29 a.E., EGMR-E 2, 216).

B. Die Krone

41. Nach Auffassung des Bf. trägt der Rechtsbehelf zur Krone einen verwaltungsmäßigen aber keinen gerichtlichen Charakter: Die Prüfung bezöge sich nicht ausschließlich auf die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidungen, sondern auch auf ihre Zweckmäßigkeit.

Im vorliegenden Fall war der Kläger der regional zuständige Gesundheitsinspektor, der dem Generaldirektor für Umweltschutz unterstellt ist, von dem ebenfalls die Dienststelle abhängt, die sich mit dem Rechtsbehelf zur Krone befasst. Andererseits spiegelte das technische Gutachten, auf dem der königliche Erlass beruhte, die vorläufige Meinung des Ministers wider und nicht die von unabhängigen und unparteiischen Sachverständigen.

42. Nach Auffassung der Regierung hingegen übt die Krone eine hauptsächlich rechtsprechende Funktion aus. Mit wenigen Ausnahmen schließe sie sich dem Gutachten der Sektion für verwaltungsrechtliche Streitigkeiten des Staatsrats an, wie sie es im Übrigen auch in der vorliegenden Streitigkeit getan habe. Was den regional zuständigen Inspektor betreffe, so handle er bei Einlegung des Rechtsbehelfs unabhängig vom Minister.

43. Ohne Zweifel hat die Krone, anders als die Sektion für verwaltungsrechtliche Streitigkeiten, die Zuständigkeit, die Streitigkeit zu entscheiden, aber die Konvention fordert mehr: Unter „Gericht“ versteht sie „Organe, die nicht nur grundlegende Eigenschaften gemeinsam haben“, zu denen in erster Linie Unabhängigkeit und Unparteilichkeit gehören sowie die „Garantien eines gerichtlichen Verfahrens“. Der Gerichtshof verweist zu diesem Punkt auf seine ständige Rechtsprechung, und insbesondere auf sein Urteil *De Wilde, Ooms und Versyp* vom 18. Juni 1971 (Série A Nr. 12, S. 41, Ziff. 78, EGMR-E 1, 117).

Der königliche Erlass, durch den die Krone, Chef der Exekutive, entscheidet, stellt sich formal als ein Verwaltungsakt dar und ergeht von einem Minister, der die Verantwortung vor dem Parlament trägt. Außerdem war der genannte Minister der hierarchisch Vorgesetzte sowohl des regional zuständigen Gesundheitsinspektors, der Einspruch erhoben hatte, als auch des Generaldirektors des Ministeriums, der der Sektion den technischen Bericht vorgelegt hatte.

Schließlich unterliegt der königliche Erlass keiner Kontrolle durch ein gerichtliches Organ, wie es Art. 6 Abs. 1 verlangt.

C. Schlussfolgerung

44. Es liegt demzufolge eine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 vor.

III. Über die Anwendbarkeit von Art. 50

45. Art. 50 der Konvention lautet wie folgt: [Text s.o. S. 59].

Der Bf. sieht in der Aufhebung der Genehmigung, die ihm die Gemeinde Weststellingwerf erteilt hatte, die direkte Ursache seines Konkurses und seiner Scheidung. Aus diesen beiden Gründen fordert er 2,5 Mio. Gulden [ca. 1.134.451,- Euro]* als Ersatz des materiellen Schadens und 1,5 Mio. Gulden [ca. 680.670,- Euro] für immateriellen Schaden.

Der Bf. stellt keine weiteren Anträge, insbesondere nicht in Bezug auf seine Verfahrenskosten. „Im Zusammenhang mit Art. 50 zieht der Gerichtshof normalerweise nur die tatsächlich geltend gemachten Beträge in Erwägung und wird, da die Frage des *ordre public* nicht berührt ist, nicht von Amts wegen prüfen, ob der Bf. auf andere Weise geschädigt ist“ (*Sunday Times*, Urteil vom 6. November 1980, *Série A* Nr. 38, S. 9, Ziff. 14, EGMR-E 1, 386).

46. In Übereinstimmung mit der Regierung stellt der Gerichtshof fest, dass die Anlage, um die es geht, bis zu Beginn des Jahres 1984 in Betrieb war (s.o. Ziff. 18 a.E.). Nichts beweist, dass der Konkurs und die Scheidung des Bf. Folge des angegriffenen königlichen Erlasses sind. Unter diesen Umständen stellt die Feststellung einer Verletzung von Art. 6 Abs. 1 per se für den vorliegenden Fall bereits eine hinreichende angemessene Entschädigung dar.

Aus diesen Gründen entscheidet der Gerichtshof,

1. mit elf Stimmen gegen sechs, dass Art. 6 Abs. 1 im vorliegenden Fall anwendbar ist;
2. mit elf Stimmen gegen sechs, dass eine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 vorliegt;
3. einstimmig, dass die getroffene Entscheidung per se bereits eine gerechte Entschädigung i.S.v. Art. 50 darstellt.

Zusammensetzung des Gerichtshofs (Plenum): die Richter Ryssdal, *Präsident* (Norweger), Ganshof van der Meersch (Belgier), Cremona (Malteser), Thór Vilhjálmsson (Isländer), Bindschedler-Robert (Schweizerin), Lagergren (Schwede), Gölcüklü (Türke), Matscher (Österreicher), Pinheiro Farinha (Portugiese), Pettiti (Franzose), Walsh (Ire), Sir Vincent Evans (Brite), Macdonald (Kanadier, gewählt auf Vorschlag Liechtensteins), Russo (Italiener), Bernhardt (Deutscher), Gersing (Däne), Dubbink (Richter ad hoc, Niederländer); *Kanzler:* Eissen (Franzose); *Vize-Kanzler:* Petzold (Deutscher)

Sondervoten: Zwei. (1) Stimmklärung des Richters Dubbink; (2) Gemeinsame abweichende Meinung der Richterin Bindschedler-Robert und der Richter Gölcüklü, Matscher, Pinheiro Farinha, Sir Vincent Evans und Dubbink.

* Anm. d. Hrsg.: Die hier und nachstehend in Klammern angegebene Umrechnung in Euro (gem. offiziellem Kurs: 1 Euro = 2,20371 NLG) dient einer ungefähren Orientierung. Durch Zeitablauf bedingte Wertveränderungen sind nicht berücksichtigt.