

Geschäftsverzeichnismr. 1360
Urteil Nr. 74/99 vom 30. Juni 1999

## URTEIL

---

*In Sachen:* Klage auf teilweise Nichtigerklärung von Artikel 6 § 1 Absätze 3 und 4 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 über die Bevölkerungsregister und die Personalausweise und zur Abänderung des Gesetzes vom 8. August 1983 zur Organisation eines Nationalregisters der natürlichen Personen, eingefügt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 12. Dezember 1997 zur Bestimmung einiger Vermerke, die auf dem Personalausweis anzubringen sind, der in Artikel 6 § 1 des vorgenannten Gesetzes vom 19. Juli 1991 erwähnt ist, und zur Regelung des Sprachgebrauchs für diese Vermerke, erhoben von der Flämischen Regierung.

Der Schiedshof,

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

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

\*

\* \*

## I. *Gegenstand der Klage*

Mit einer Klageschrift, die dem Hof mit am 22. Juni 1998 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 23. Juni 1998 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob die Flämische Regierung, Martelaarsplein 19, 1000 Brüssel, Klage auf teilweise Nichtigerklärung von Artikel 6 § 1 Absätze 3 und 4 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 über die Bevölkerungsregister und die Personalausweise und zur Abänderung des Gesetzes vom 8. August 1983 zur Organisation eines Nationalregisters der natürlichen Personen, eingefügt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 12. Dezember 1997 zur Bestimmung einiger Vermerke, die auf dem Personalausweis anzubringen sind, der in Artikel 6 § 1 des vorgenannten Gesetzes vom 19. Juli 1991 erwähnt ist, und zur Regelung des Sprachgebrauchs für diese Vermerke (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 24. Dezember 1997).

## II. *Verfahren*

Durch Anordnung vom 23. Juni 1998 hat der amtierende Vorsitzende gemäß den Artikeln 58 und 59 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof die Richter der Besetzung bestimmt.

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

Durch Anordnung vom 14. Juli 1998 hat der amtierende Vorsitzende die für die Einreichung eines Schriftsatzes vorgesehene Frist bis zum 30. September 1998 verlängert.

Die Klage wurde gemäß Artikel 76 des organisierenden Gesetzes mit am 15. Juli 1998 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert; mit denselben Briefen wurde die Anordnung vom 14. Juli 1998 notifiziert.

Die durch Artikel 74 des organisierenden Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte im *Belgischen Staatsblatt* vom 14. August 1998.

Der Ministerrat, Wetstraat 16, 1000 Brüssel, hat mit am 8. September 1998 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Schriftsatz eingereicht.

Dieser Schriftsatz wurde gemäß Artikel 89 des organisierenden Gesetzes mit am 14. Oktober 1998 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief notifiziert.

Durch Anordnung vom 17. November 1998 hat der amtierende Vorsitzende die für die Einreichung eines Erwidierungsschriftsatzes vorgesehene Frist auf Antrag der Flämischen Regierung um fünfzehn Tage verlängert.

Diese Anordnung wurde der Flämischen Regierung mit am 17. November 1998 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief notifiziert.

Durch Anordnungen vom 26. November 1998 und 26. Mai 1999 hat der Hof die für die Urteilsfällung vorgesehene Frist bis zum 22. Juni 1999 bzw. 22. Dezember 1999 verlängert.

Die Flämische Regierung hat mit am 30. November 1998 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 31. März 1999 hat der Vorsitzende L. De Grève die Rechtssache dem vollzählig tagenden Hof vorgelegt.

Durch Anordnung vom selben Tag hat der Hof die Rechtssache für verhandlungsreif erklärt und den Sitzungstermin auf den 20. April 1999 anberaumt.

Diese Anordnung wurde den Parteien und deren Rechtsanwälten mit am 1. April 1999 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 20. April 1999

- erschienen

. RA P. Van Orshoven, in Brüssel zugelassen, für die Flämische Regierung,

. RA E. Brewaeys, in Brüssel zugelassen, für den Ministerrat,

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

- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,

- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

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

### III. *Gegenstand der angefochtenen Bestimmungen*

Artikel 2 des Gesetzes vom 12. Dezember 1997 ergänzt Artikel 6 § 1 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 « über die Bevölkerungsregister und die Personalausweise und zur Abänderung des Gesetzes vom 8. August 1983 zur Organisation eines Nationalregisters der natürlichen Personen » (*Belgisches Staatsblatt* vom 3. September 1991).

Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 schreibt vor, daß in jeder Gemeinde Bevölkerungsregister der Personen geführt werden, die dort ihren Hauptaufenthaltort festgelegt haben.

Artikel 2 bestimmt, welche Informationen in diesen Registern angegeben werden müssen. Gemäß Artikel 4 ist der für Inneres zuständige Minister verantwortlich für die Organisation der Inspektion der Bevölkerungsregister.

Vor der Ergänzung durch das Gesetz vom 12. Dezember 1997 besagte Artikel 6 des Gesetzes vom 19. Juli 1991:

« § 1. Die Gemeinde stellt den Belgiern und den Ausländern, die eine Erlaubnis oder Zulassung besitzen, sich im Königreich niederzulassen, einen Personalausweis aus, der als Nachweis für die Eintragung im Bevölkerungsregister gilt.

§ 2. Die Kennnummer im Nationalregister der natürlichen Personen wird auf dem Personalausweis angegeben, wenn dessen Inhaber dies schriftlich beantragt.

§ 3. Der König bestimmt die Form, den Inhalt, die Gültigkeitsdauer und die Modalitäten der Herstellung, der Ausstellung und der Verwendung des Personalausweises. Er legt das Alter fest, ab dem die Pflicht gilt, einen Personalausweis zu besitzen und mit sich zu führen, sowie den Höchstbetrag, der vom Inhaber eingefordert

werden kann, wenn ihm der Ausweis überreicht wird. Er bestimmt auch die Behörden und Beamten, auf deren Aufforderung hin der Personalausweis gezeigt werden muß.

§ 4. Jede automatisierte Kontrolle des Personalausweises durch optische oder andere Leseverfahren muß Gegenstand eines im Ministerrat beratenen Erlasses sein, nachdem der in Artikel 12 des Gesetzes vom 8. August 1983 zur Organisation eines Nationalregisters der natürlichen Personen vorgesehene beratende Ausschuß eine Stellungnahme abgegeben hat.

§ 5. Die Kosten für die Herstellung der Personalausweise, die den belgischen Bürgern und den Ausländern, die eine Erlaubnis oder Zulassung für die Niederlassung im Königreich besitzen, ausgestellt werden, werden durch den Minister des Innern sowie den für die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern zuständigen Minister eingezogen durch Abhebungen von Amts wegen von dem Konto, das auf den Namen der Gemeinden bei der Aktiengesellschaft 'Gemeindekredit von Belgien' eröffnet wurde.

§ 6. Der König kann durch einen im Ministerrat beratenen Erlaß die Anwendung der Bestimmungen der §§ 1 bis 5 auf die Aufenthaltsgenehmigungen ausdehnen, die Ausländern ausgestellt werden, die die Erlaubnis oder Zulassung besitzen, sich im Königreich niederzulassen oder dort aufzuhalten. »

Artikel 2 des Gesetzes vom 12. Dezember 1997 ergänzt Artikel 6 § 1 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 um folgende Absätze, von denen die beiden letzten Gegenstand der vorliegenden Nichtigkeitsklage sind:

« Neben den vom König in Ausführung von § 3 bestimmten Vermerken werden auf der Vorderseite des in Absatz 1 erwähnten Personalausweises, und zwar in dessen oberem Teil, die Wörter 'Belgien' einerseits und 'Personalausweis', 'Personalausweis für Ausländer' oder 'Aufenthaltskarte für Ausländer' andererseits angebracht, je nachdem, ob der Inhaber dieses Nachweises die Eigenschaft eines Belgiers, eines Angehörigen eines Staates, der nicht Mitglied der Europäischen Union oder des Europäischen Wirtschaftsraums ist, beziehungsweise eines Angehörigen eines Mitgliedstaates dieser Union oder dieses Raums hat.

Die im vorhergehenden Absatz erwähnten Wörter werden zunächst in der Sprache der Gemeinde, die das Dokument ausstellt, beziehungsweise in der Sprache, die der Inhaber unter den Sprachen wählt, deren Gebrauch in den in den Artikeln 6, 7 und 8 der am 18. Juli 1966 koordinierten Gesetze über den Sprachengebrauch in Verwaltungsangelegenheiten erwähnten Gemeinden erlaubt ist, dann in den zwei anderen Landessprachen und in Englisch auf dem Personalausweis gedruckt.

Die Titel der Rubriken, unter denen auf dem Personalausweis die persönlichen Daten, die dem Inhaber eigen sind, angebracht werden, erscheinen gemäß dem im vorhergehenden Absatz gemachten Unterschied zunächst in der Sprache der Gemeinde, die das Dokument ausstellt, beziehungsweise in der Sprache, die der Inhaber wählt, dann in Englisch. »

#### IV. *In rechtlicher Beziehung*

- A -

A.1.1. Die Flämische Regierung beantragt die Nichtigkeitsklärung der Absätze 3 und 4 von Artikel 6 § 1 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 in der durch Artikel 2 des Gesetzes vom 12. Dezember 1997 ergänzten Fassung, insofern die angefochtenen Bestimmungen auf die Personalausweise Anwendung fänden, die durch die im niederländischen und im französischen Sprachgebiet gelegenen Gemeinden ausgestellt würden.

In einem einzigen Klagegrund wird der Verstoß gegen Artikel 129 § 1 Nr. 1 und § 2 erster Strich zweiter Satz der Verfassung geltend gemacht.

Die angefochtenen Bestimmungen schreiben vor, in welcher Sprache bestimmte Titel und Rubriken auf den Personalausweisen gedruckt werden müßten, während dies nach Darlegung der Flämischen Regierung entweder Sache der Gemeinschaften sei in bezug auf die Gemeinden, die sich im niederländischen beziehungsweise

französischen Sprachgebiet befänden (mit Ausnahme der in den Artikeln 7 und 8 der Gesetze über den Sprachengebrauch in Verwaltungsangelegenheiten erwähnten Gemeinden) (Artikel 129 § 1 Nr. 1 der Verfassung, in Verbindung mit Artikel 129 § 2 erster Strich erster Satz), oder des Sondergesetzgebers in bezug auf die Gemeinden mit einer besonderen Sprachregelung (Artikel 129 § 2 erster Strich zweiter Satz der Verfassung).

A.1.2. In der Klageschrift behandelt die Flämische Regierung zunächst das Gutachten vom 6. Februar 1997 (Nr. L. 26.041/2), in dem die zweite Kammer der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates erklärt habe, daß die vorgedruckten Angaben auf dem Personalausweis nicht durch die Gemeinde, sondern durch einen der Föderalbehörde unterstehenden Dienst aufgestellt würden (*Parl. Dok.*, Senat, 1996-1997, Nr. 1-571/1, S. 12, und Nr. 1-571/5, S. 18). Der Personalausweis sei also ein « gemischtes » Dokument, das teilweise von der Zentralverwaltung in bezug auf die vorgedruckten Angaben und teilweise von der Gemeindeverwaltung in bezug auf den Inhalt des Personalausweises ausgehe.

Gegen diesen Standpunkt wendet die Flämische Regierung folgendes ein:

- bisher sei für die Handlungen der örtlichen Verwaltungen nie ein solcher Unterschied zwischen vorgedruckten und inhaltlichen Angaben gemacht worden;
- ein solcher Unterschied sei sinnlos, *a fortiori* im Lichte des im Gutachten angeführten Kriteriums der « Art und Zweckbestimmung » des Personalausweises;
- im Gutachten habe man auch übersehen, daß die Sprachgesetzgebung nicht auf Wörter, Sätze, Formeln und Formulare als solche, sondern auf Handlungen der Verwaltungsbehörden Anwendung finde;
- im Gutachten sei der Begriff « Dienststellen, deren Tätigkeit über das Sprachgebiet, in dem sie errichtet sind, hinausgeht » im weiten Sinne ausgelegt worden, während die Ausnahmen zur grundsätzlichen Zuständigkeit der Gemeinschaften für den Sprachengebrauch streng auszulegen seien;
- das Gutachten stehe im Widerspruch zum Urteil Nr. 33.376 vom 20. Dezember 1991 der vierten Kammer der Verwaltungsabteilung des Staatsrates, in der es heiße, daß der Sprachengebrauch für den Personalausweis ein Sprachengebrauch einer örtlichen Dienststelle sei, was beinhalte, daß dieser Sprachengebrauch im niederländischen und im französischen Sprachgebiet zum Zuständigkeitsbereich der Flämischen beziehungsweise der Französischen Gemeinschaft gehöre.

A.1.3. Anschließend bemängelt die Flämische Regierung auch das Gutachten der vereinigten Kammern der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates vom 12. März 1997 zu dem im Flämischen Parlament hinterlegten Dekretvorschlag (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 1996-1997, Nr. 550/2, SS. 4-19).

Nach Darstellung der Flämischen Regierung hätten die vereinigten Kammern eingesehen, daß der Unterschied zwischen den vorgedruckten und den ausgefüllten Angaben auf dem Personalausweis inkonsequent sei, und den Personalausweis nun insgesamt - also sämtliche Angaben - in den « Rahmen » der Beziehungen mit den Dienststellen versetzt, deren Tätigkeit über das Sprachgebiet, in dem sie errichtet seien, hinausgehe.

Wenn dies zutrefte, sei es nach Auffassung der Flämischen Regierung überflüssig gewesen, sich auf Artikel 129 § 2 zweiter Strich zweiter Satz der Verfassung zu stützen, um die föderale Zuständigkeit zu rechtfertigen.

Ferner sei nach Auffassung der Flämischen Regierung festzustellen, daß man dadurch, daß der Personalausweis « in einen Rahmen versetzt » werde, keine Antwort auf die im vorliegenden Fall aufgetauchte Frage biete, ob der Personalausweis von einer örtlichen Dienststelle ausgehe oder nicht. Die Flämische Regierung beantworte dies bejahend, und zwar sowohl unter Berücksichtigung von Artikel 164 der Verfassung und der Artikel 1 und 6 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 als auch der Vorarbeiten zum Gesetz vom 2. August 1963 über den Sprachengebrauch in Verwaltungsangelegenheiten, in dem der Personalausweis als Beispiel einer von einer örtlichen Dienststelle ausgestellten Bescheinigung angeführt werde (Artikel 14).

Der Umstand, daß das Ausstellen der Personalausweise im Rahmen der « Mitverwaltung » erfolge, sei nach Auffassung der Flämischen Regierung irrelevant, denn « auch Handlungen der 'Mitverwaltung', die von örtlichen Dienststellen und in erster Linie den Gemeindeverwaltungen ausgehen, sind auf jeden Fall Handlungen

von örtlichen Dienststellen und unterliegen als solche der auf sie anwendbaren Gesetzgebung über den Sprachengebrauch in Verwaltungsangelegenheiten, deren Abänderung im niederländischen und im französischen Sprachgebiet zum Zuständigkeitsbereich der Flämischen beziehungsweise der Französischen Gemeinschaft gehört ».

Die Flämische Regierung legt anschließend dar, daß man, indem man den Personalausweis «in den Rahmen » der Beziehungen zwischen dem Bürger und der Zentralverwaltung versetze, der grundsätzlichen Zuständigkeit der Gemeinschaften, über die Sprache zu entscheiden, in der der Personalausweis aufgesetzt werden müsse, keinen Abbruch leiste. Die Flämische Regierung verweist in diesem Zusammenhang auf die Urteile des Hofes Nrn. 26/90 vom 14. Juli 1990 (Erwägungen 10.B.2 - 10.B.3) und 90/94 vom 22. Dezember 1994 (Erwägung B.5.14).

In bezug auf den im Gutachten der vereinigten Kammern der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates zum Entwurf des späteren Gesetzes vom 19. Juli 1991 enthaltenen Verweis auf das Fehlen irgendeiner Bemerkung der Gesetzgebungsabteilung bezüglich der Zuständigkeit der Föderalbehörde erwidert die Flämische Regierung, daß das Schweigen bezüglich einer Zuständigkeitsfrage nur schwerlich mit einer Antwort auf diese Frage gleichgestellt werden könne und daß im Gesetz vom 19. Juli 1991 jedenfalls keine Bestimmung bezüglich des Sprachengebrauchs für den Personalausweis vorkomme.

Die Flämische Regierung führt ferner an, daß der föderale Gesetzgeber ausschließlich die Sprache der allgemeinen Vermerke und nicht die Sprache der persönlichen Angaben, die Sache der Gemeinschaften sei, geregelt habe. « Durch eine erneute Unterscheidung zwischen den vorgedruckten und den ausgefüllten Angaben [...] ist der Gesetzgeber in die obenerwähnte Inkonsequenz des Gutachtens der zweiten Kammer des Staatsrates geraten, die im Gutachten der vereinigten Kammern auffallend 'verbessert ' wurde. Dies untergräbt selbstverständlich das Gutachten der vereinigten Kammern und somit die Zuständigkeit des föderalen Gesetzgebers. »

Schließlich sei nach Auffassung der Flämischen Regierung darauf hinzuweisen, daß die Föderalregierung die Zuständigkeit des Gesetzgebers vornehmlich aus dem Urteil des Staatsrates vom 6. November 1996, in dem der Föderalbehörde ein Zwangsgeld auferlegt worden sei, und nicht der Flämischen Gemeinschaft, abgeleitet habe. In diesem Urteil habe der Staatsrat jedoch nicht erklärt, daß der ungesetzliche Zustand durch ein Gesetz in Ordnung gebracht werden müsse, sondern daß die beklagte Partei den königlichen Erlaß vom 29. Juli 1985 anpassen müsse, damit der klagenden Partei ein Personalausweis gemäß der Sprachgesetzgebung ausgestellt werden könne. « Die 'Zuständigkeit ' des Föderalstaates - über seine ausführende Gewalt -, einen königlichen Erlaß mit der Sprachgesetzgebung in Einklang zu bringen, beinhaltet jedoch nicht die Zuständigkeit - in diesem Fall über seine gesetzgebende Gewalt -, die Sprachgesetzgebung abzuändern. »

A.2.1. Der Ministerrat macht geltend, daß die betreffende Regelung in den Anwendungsbereich von Artikel 129 § 2 zweiter Strich der Verfassung und nicht unter die Bestimmungen des Verfassungsartikels falle, dessen Verletzung die Flämische Regierung anführe.

Nach Ansicht des Ministerrates gehe dies deutlich aus dem Gutachten vom 6. Februar 1997 (Nr. L. 26.041/2) der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates sowie aus der Begründung zum Entwurf des angefochtenen Gesetzes hervor (*Parl. Dok.*, Senat, 1996-1997, Nr. 1-571/1, SS. 2-6).

Aus diesem Gutachten und aus der Begründung schlußfolgert der Ministerrat folgendes:

« - die Herstellung, die Aufstellung, die Ausstellung, der Besitz und die Benutzung eines Personalausweises haben Auswirkungen, die den Bereich des internen Rechts überschreiten;

- die Herstellung und die Verteilung des allgemeinen, für das gesamte Land einheitlichen und international anerkannten Musters des Personalausweises bei den Gemeindeverwaltungen erfolgt durch eine föderale Dienststelle des Ministeriums des Innern;

- das konkrete Ausfüllen der persönlichen Angaben auf dem Personalausweis durch die Gemeindeverwaltungen erfolgt gemäß der Gesetzgebung über den Sprachengebrauch in Verwaltungsangelegenheiten. In bezug auf letzteres ändert das betreffende Gesetz nichts an der bestehenden Situation; es bestätigt und verankert diese lediglich.

So kann zu Recht davon ausgegangen werden, daß die Herstellung und die Verteilung der Blanko-Personalausweise durch eine Dienststelle erfolgen, deren Tätigkeit über das Sprachgebiet, in dem diese Dienststelle errichtet ist, hinausgeht (Artikel 129 § 2 zweiter Strich der Verfassung). »

A.2.2. Der Ministerrat bemerkt ferner, daß es keine gesetzliche Definition dafür gebe, was unter « Sprachengebrauch » zu verstehen sei.

Nach Darstellung des Ministerrates seien die beanstandeten Angaben nichts anderes als Eintragungen und vorgedruckte Vermerke, die an sich keinen unmittelbaren Inhalt hätten.

Eine Sprache werde also nur « benutzt », wenn einem Dokument konkret Gestalt verliehen werde, was im vorliegenden Fall geschehe, indem darauf Angaben vermerkt würden, die sich auf dessen Benutzer bezögen.

A.3. Die Flämische Regierung antwortet, der Ministerrat verneine somit, daß die angefochtenen Gesetzesbestimmungen den Sprachengebrauch geregelt hätten, da die betreffenden Angaben und Rubriken auf einem « Blanko-Personalausweis » keinen Inhalt hätten. « Mit anderen Worten: In Ermangelung einer 'Angelegenheit' gibt es keine 'Verwaltungsangelegenheit' und kann ebensowenig der Sprachengebrauch geregelt werden. »

In der vom Ministerrat angeführten Begründung werde ausführlich dargelegt, wie wichtig jedoch das Dokument sei, dessen Sprachengebrauch geregelt werde, aber in Wirklichkeit werde nichts geregelt, außer einer « leeren Schachtel », so die Flämische Regierung.

Nach Einschätzung der Flämischen Regierung widerspreche der Ministerrat sowohl der Verwaltungsabteilung als auch der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates. Die Nichtigkeitsurteile der Verwaltungsabteilung des Staatsrates hätten sich aus materieller Sicht ausschließlich auf die vorgedruckten Angaben auf dem Personalausweis bezogen, die ebenso wie die ausgefüllten Angaben gemäß der Sprachgesetzgebung aufgestellt werden müßten. Wenn der föderale Gesetzgeber die Absicht gehabt hätte, diese Urteile auszuführen, so könnten diese Bestimmungen nur schwerlich etwas anderes regeln als den Sprachengebrauch in Verwaltungsangelegenheiten. Daß dies der Fall gewesen sei, werde nach Darlegung der Flämischen Regierung in dem vom Ministerrat angeführten Gutachten vom 6. Februar 1997 (Nr. L. 26.041/2) der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates bestätigt.

A.4.1. *In fine* seines Schriftsatzes führt der Ministerrat noch an:

« Im übrigen kann man es der Obrigkeit eines aus mehreren Sprachgebieten bestehenden Staates, in dem grundsätzlich Sprachenfreiheit herrscht und der Mitglied einer nach Integration strebenden internationalen Gemeinschaft ist, in der mehrere Sprachen gesprochen und benutzt werden, nicht verübeln, daß sie Dokumente aufstellt, die dazu bestimmt sind, auf dem Gebiet des Staates selbst gemäß der geltenden Sprachregelung konkret angefertigt zu werden und im internationalen Verkehr als Nachweis der Identität des Benutzers und seiner Eigenschaft als Belgier oder aufenthaltsberechtigter Ausländer verwendet zu werden. »

A.4.2. Dieses Argument entbehre nach Auffassung der Flämischen Regierung einer faktischen Grundlage; mit den angefochtenen Bestimmungen würden keine Dokumente aufgestellt, sondern die Weise geregelt, in der diese Dokumente aufgestellt werden müßten, insbesondere was die Sprache betreffe.

Nach Darstellung der Flämischen Regierung « will der Ministerrat zweifellos sagen, daß es wirklich lächerlich wäre, wenn der belgische Personalausweis unterschiedlich aussehen würde, je nachdem, ob er durch Gemeinden aus dem diesbezüglichen Zuständigkeitsbereich des Föderalstaates, der Französischen Gemeinschaft oder der Flämischen Gemeinschaft ausgestellt wird, mit anderen Worten, daß diesbezüglich keine Autonomie der Teilstaaten geduldet werden kann ».

Die Flämische Regierung antwortet hierauf unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Hofes (unter anderem Urteil Nr. 56/96 vom 15. Oktober 1996, Erwägung B.25):

« Eine unterschiedliche Behandlung in Angelegenheiten, in denen die Gemeinschaften und die Regionen über eigene Zuständigkeiten verfügen, ist die mögliche Folge einer unterschiedlichen Politik, die aufgrund der Autonomie, die ihnen durch die Verfassung oder kraft derselben gewährt wird, geführt werden kann. »

- B -

B.1. Artikel 6 § 1 Absatz 1 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 besagt: «Die Gemeinde stellt den Belgiern und den Ausländern, die eine Erlaubnis oder Zulassung besitzen, sich im Königreich niederzulassen, einen Personalausweis aus, der als Nachweis für die Eintragung im Bevölkerungsregister gilt.»

Durch Artikel 2 des Gesetzes vom 12. Dezember 1997 wurde dieser Absatz durch drei neue Absätze ergänzt, von denen die beiden letzten von der Flämischen Regierung in bezug auf die Zuständigkeit zur Regelung des Sprachgebrauchs in dieser Angelegenheit angefochten werden.

Die angefochtenen Absätze 3 und 4 des obenerwähnten Artikels 6 § 1 schreiben vor, in welcher Sprache auf der Vorderseite des Personalausweises die Wörter «Belgien» und «Personalausweis», «Personalausweis für Ausländer» oder «Aufenthaltskarte für Ausländer» sowie die vom König in Ausführung von Artikel 6 § 3 festgelegten Angaben (derzeit gemäß dem königlichen Erlaß vom 29. Juli 1985 insbesondere die Angaben «Name», «Vornamen», «Staatsangehörigkeit», «Geburtstag», «Geburtsort», «Geschlecht», «Behörde», «Unterschrift des Inhabers», «Adresse», «Personalausweis Nr.» und «Gültig vom –bis», nachstehend «die Titel der Rubriken» genannt) vermerkt werden müssen.

Laut Artikel 6 § 1 Absatz 3 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 müssen die vorgenannten Wörter «zunächst in der Sprache der Gemeinde, die das Dokument ausstellt, beziehungsweise in der Sprache, die der Inhaber unter den Sprachen wählt, deren Gebrauch in den in den Artikeln 6, 7 und 8 der am 18. Juli 1966 koordinierten Gesetze über den Sprachgebrauch in Verwaltungsangelegenheiten erwähnten Gemeinden erlaubt ist, dann in den zwei anderen Landessprachen und in Englisch auf dem Personalausweis gedruckt» werden.

Laut Artikel 6 § 1 Absatz 4 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 müssen die vorgenannten Titel der Rubriken auf dem Personalausweis «zunächst in der Sprache der Gemeinde, die das Dokument ausstellt, beziehungsweise in der Sprache, die der Inhaber wählt, dann in Englisch» erscheinen.

Die Sprache, in der die persönlichen Daten gegebenenfalls auf den Personalausweisen vermerkt werden können, wird von den angefochtenen Bestimmungen nicht geregelt.

B.2. Die klagende Partei führt an, daß die angefochtenen Bestimmungen im Widerspruch zu Artikel 129 § 1 Nr. 1 und § 2 erster Strich zweiter Satz der Verfassung stünden. Der Ministerrat macht geltend, daß der föderale Gesetzgeber befugt gewesen sei, die angefochtenen Bestimmungen anzunehmen aufgrund von Artikel 129 § 2 zweiter Strich der Verfassung.

Artikel 129 § 1 Nr. 1 der Verfassung bestimmt:

« Die Räte der Französischen und der Flämischen Gemeinschaft regeln, jeder für seinen Bereich, durch Dekret und unter Ausschluß des föderalen Gesetzgebers den Gebrauch der Sprachen für:

1. die Verwaltungsangelegenheiten; ».

Artikel 129 § 2 der Verfassung bestimmt:

« Diese Dekrete haben jeweils Gesetzeskraft im französischen Sprachgebiet beziehungsweise im niederländischen Sprachgebiet, ausgenommen in bezug auf:

- die an ein anderes Sprachgebiet grenzenden Gemeinden oder Gemeindegruppen, wo das Gesetz den Gebrauch einer anderen Sprache als der des Gebietes, in dem sie gelegen sind, vorschreibt oder zuläßt. Für diese Gemeinden können die Bestimmungen über den Gebrauch der Sprachen für die in § 1 erwähnten Angelegenheiten nur durch ein Gesetz, das mit der in Artikel 4 letzter Absatz bestimmten Mehrheit angenommen wird, abgeändert werden;

- die Dienststellen, deren Tätigkeit über das Sprachgebiet, in dem sie errichtet sind, hinausgeht;

- die durch das Gesetz bezeichneten föderalen und internationalen Einrichtungen, deren Tätigkeit mehr als eine Gemeinschaft betrifft. »

B.3. Die angefochtenen Bestimmungen beziehen sich nicht auf die Form oder den Inhalt der Personalausweise. Sie dienen dazu, den Sprachengebrauch für ein offizielles Dokument zu regeln, das für Privatpersonen bestimmt ist, und sind daher eine Regelung bezüglich des Sprachengebrauchs in Verwaltungsangelegenheiten.

Unbeschadet der in Artikel 129 § 2 der Verfassung festgelegten Ausnahmen für die darin vorgesehenen Gemeinden, Dienststellen oder Einrichtungen ist die Regelung des Sprachengebrauchs

in Verwaltungsangelegenheiten ein Sachbereich, den Artikel 129 § 1 Nr. 1 der Verfassung den Gemeinschaften anvertraut hat. Diese Zuständigkeit unterscheidet sich von den materiellen Zuständigkeiten des Staates beziehungsweise der Gemeinschaften und Regionen. Aus der einzigen Zuständigkeit der Föderalbehörde zur Regelung der Personalausweise ergibt sich also nicht die Zuständigkeit des föderalen Gesetzgebers, festzulegen, in welcher Sprache die Personalausweise aufgestellt werden müssen.

B.4. Der Hof muß deshalb prüfen, ob die angefochtene Regelung auf einer der in Artikel 129 § 2 der Verfassung vorgesehenen Ausnahmen, im vorliegenden Fall dessen zweiter Strich, gründen kann, mit anderen Worten, ob die Anfertigung der Personalausweise Sache einer Dienststelle ist, deren Tätigkeit über das Sprachgebiet, in dem diese Dienststelle errichtet ist, hinausgeht.

Aus der Wortwahl und aus den Vorarbeiten zu dieser Verfassungsbestimmung (*Parl. Dok*, Senat, 1969-1970, Nr. 390, S. 15) geht hervor, daß der Verfassungsgeber auf den Begriffsrahmen der Gesetze über den Sprachengebrauch in Verwaltungsangelegenheiten Bezug nehmen wollte, in denen zwischen örtlichen Diensten (Artikel 9 ff.), regionalen Diensten (Artikel 32 ff.) sowie zentralen und Ausführungsdiensten (Artikel 39 ff.) unterschieden wird.

B.5. Zu Unrecht würde aus Artikel 164 der Verfassung, aufgrund dessen die Abfassung der Personenstandsurkunden und die Führung der Register ausschließlich Sache der Gemeindebehörden sind, abgeleitet, daß die Personalausweise als solche ebenfalls Sache eines «örtlichen Dienstes», das heißt eines Dienstes, dessen Tätigkeit sich auf nicht mehr als eine Gemeinde erstreckt, wären (Artikel 9 der Gesetze über den Sprachengebrauch in Verwaltungsangelegenheiten).

Die Verfassungsbestimmung, die die Zuständigkeit der Obrigkeit bestätigt, über die Gemeinden die Personenstandsangaben der Personen, die dort ihren Aufenthaltsort haben, in die diesbezüglichen Urkunden einzutragen und darüber Register zu führen, stellt kein Hindernis dafür dar, daß andere Behörden im Rahmen ihrer Zuständigkeit, wie im vorigen Fall bezüglich der Personalausweise, Normen festlegen können, die mit der Identität von Personen zusammenhängen.

Aus Artikel 164 der Verfassung kann daher nicht abgeleitet werden, daß die Personalausweise als solche Sache eines «örtlichen Dienstes» im Sinne der Gesetze über den Sprachengebrauch in Verwaltungsangelegenheiten sind.

B.6. Allerdings ist anzumerken, daß der Personalausweis in den Vorarbeiten zu Artikel 14 des Gesetzes vom 2. August 1963 über den Sprachengebrauch in Verwaltungsangelegenheiten als ein Beispiel für Bescheinigungen, die von einem örtlichen Dienst ausgestellt werden, angeführt wird:

« Er [der örtliche Dienst] erstellt die den Privatpersonen auszustellenden Bescheinigungen, Erklärungen, Ermächtigungen und Genehmigungen ebenfalls in der Sprache seines Gebietes (Art. 14); hiermit sind beispielsweise alle Bescheinigungen gemeint, die von Bevölkerungsämtern ausgestellt werden, Auszüge aus den Bevölkerungsregistern, Leumundszeugnisse, Personalausweise, Reisepässe, usw. » (*Parl. Dok.*, Senat, 1962-1963, Nr. 304, S. 19)

Diese Vorarbeiten, die aus der Mitte des Jahres 1963 stammen, sind ebenfalls nicht schlüssig, dies unter Berücksichtigung der Änderungen in der Beschaffenheit und der Funktion des Personalausweises:

« Es ist wichtig zu präzisieren, daß der Personalausweis des europäischen Modells, so wie er im königlichen Erlaß vom 29. Juli 1985 festgelegt ist, insofern er Belgien ausgestellt wird, sich grundlegend von dem Personalausweis unterscheidet, der durch den königlichen Erlaß vom 26. Januar 1967 festgelegt wurde. Während dieser Ausweis zum Zeitpunkt seiner Übergabe durch den Bediensteten der Gemeindeverwaltung aufgestellt wurde, werden alle Angaben, die auf der Vorderseite des Ausweises des europäischen Modells wiedergegeben sind, auf Initiative des Ministeriums des Innern vermerkt. Sie finden nämlich ihren Ursprung in einem Basisdokument, das durch das Nationalregister gedruckt wird und anschließend durch ein fotografisches Verfahren im Produktionszentrum vervielfältigt wird, um den endgültigen Ausweis zu bilden. » (*Parl. Dok.*, Senat, 1996-1997, Nr. 1-571/1, S. 3)

B.7. In bezug auf die Beschaffenheit und die Funktion des Personalausweises ist anzumerken, daß dieser nicht nur als Nachweis der Eintragung im Bevölkerungsregister (Artikel 6 § 1 des Gesetzes vom 19. Juli 1991) dient, sondern auch als Nachweis der Identität und der Staatsangehörigkeit sowie außerdem als ein Dokument, das von immer mehr Staaten - insbesondere Mitgliedstaaten des Europarates - als ein gültiges Reisedokument angenommen wird:

« Schließlich ist anzumerken, daß der Reisepaß, der von den Gemeindebehörden unter Aufsicht des Ministers des Innern ausgestellt wird, mehrsprachige Angaben enthält (bezüglich der Bezeichnung der Art des Dokumentes in allen in der Europäischen Union benutzten Sprachen, und bezüglich der Titel der Rubriken, neben denen die spezifischen Identifizierungsdaten des Inhabers vermerkt werden, in den drei Landessprachen und in Englisch). Angesichts dessen, daß der Personalausweis aufgrund des obenerwähnten europäischen Abkommens vom 13. Dezember 1957 in den Mitgliedstaaten des Europarates anstelle des Reisepasses verwendet werden kann, ist durch die gleiche Begründung zu bestätigen, daß er ebenfalls mehrsprachige Angaben enthalten kann, da Englisch eine der Amtssprachen des Europarates ist.

Dieser Gesetzesentwurf dient ebenfalls dazu, gleichzeitig die Mitgliedschaft Belgiens in der Europäischen Union konkret auszudrücken und die spezifischen persönlichen Angaben zum Inhaber des Ausweises einsprachig zu halten [...] ». (ebenda, SS. 5-6)

B.8. Im Unterschied zur vorherigen Regelung, bei der die Gemeinden für die Eintragung der Angaben auf den Personalausweisen anhand der eigenen Register verantwortlich waren, wird nunmehr von den föderalen Dienststellen anhand von Angaben aus dem Nationalregister ein Basisdokument erstellt, das den Gemeinden ausgehändigt wird. Die kommunalen Dienststellen beschränken sich darauf zu prüfen, ob die Angaben auf dem Basisdokument mit denjenigen der Bevölkerungsregister übereinstimmen, und den Betroffenen aufzufordern, zu unterschreiben und ein Paßfoto zu überreichen. Das vom Gemeindebediensteten und vom Bürger unterschriebene Basisdokument wird dem zentralen Produktionszentrum zurückgegeben, das für die eigentliche Anfertigung des Personalausweises und die Eintragung aller Angaben auf der Vorderseite, einschließlich einer fotografischen Reproduktion der Unterschriften, verantwortlich ist.

B.9. Obwohl der Personalausweis schließlich von der Gemeinde ausgestellt wird (Artikel 6 § 1 des Gesetzes vom 19. Juli 1991), ist - ohne daß hieraus abgeleitet werden kann, der Gesetzgeber wäre befugt, den Sprachengebrauch für alle Handlungen der Gemeinden in Ausführung einer föderalen Aufgabe zu regeln - festzustellen, daß der Personalausweis nunmehr im wesentlichen Sache einer Dienststelle ist, deren Tätigkeit über das Sprachgebiet, in dem diese Dienststelle errichtet ist, hinausgeht. Daher ist der föderale Gesetzgeber aufgrund von Artikel 129 § 2 zweiter Strich der Verfassung befugt, die Sprachen festzulegen, in denen die in den fraglichen Bestimmungen ins Auge gefaßten Angaben auf der Vorderseite der Personalausweise wiedergegeben werden müssen.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

weist die Klage zurück.

Verkündet in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 30. Juni 1999.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

L. Potoms

L. De Grève