

Geschäftsverzeichnismn.
1712 und 1732
Urteil Nr. 100/2000
vom 4. Oktober 2000

## URTEIL

---

*In Sachen:* Klagen auf Nichtigerklärung des Gesetzes vom 18. Dezember 1998 zur Abänderung des Wahlgesetzbuches im Hinblick auf die Gewährung des Stimmrechts für die Wahl der Föderalen Gesetzgebenden Kammern an Belgier, die sich im Ausland niedergelassen haben, erhoben von J.-P. Vandersmissen, L. Michel und J.-M. Henckaerts.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Melchior und G. De Baets, und den Richtern P. Martens, E. Cerexhe, H. Coremans, A. Arts und E. De Groot, unter Assistenz des Referenten R. Moerenhout als stellvertretender Kanzler, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden M. Melchior,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

\*

\* \*

## II. *Gegenstand der Klagen*

Mit Klageschriften, die dem Hof mit am 23. und 30. Juni 1999 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen zugesandt wurden und am 24. Juni 1999 und 7. Juli 1999 in der Kanzlei eingegangen sind, erhoben J.-P. Vandersmissen, wohnhaft in Frankreich, F-75009 Paris, rue Notre-Dame de Lorette 56, und L. Michel, wohnhaft in 6061 Charleroi, rue Saint-Charles 65, einerseits und J.-M. Henckaerts, wohnhaft in der Schweiz, CH-1230 Nyon, Chemin d'Eysins 51, andererseits Klage auf völlige oder teilweise Nichtigerklärung des Gesetzes vom 18. Dezember 1998 zur Abänderung des Wahlgesetzbuches im Hinblick auf die Gewährung des Stimmrechts für die Wahl der Föderalen Gesetzgebenden Kammern an Belgier, die sich im Ausland niedergelassen haben (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 31. Dezember 1998, zweite Ausgabe).

## III. *Verfahren*

Durch Anordnungen vom 24. Juni 1999 und 7. Juli 1999 hat der amtierende Vorsitzende gemäß den Artikeln 58 und 59 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof die Richter der jeweiligen Besetzungen bestimmt.

Die referierenden Richter haben Artikel 71 bzw. 72 des organisierenden Gesetzes in diesen Rechtssachen nicht für anwendbar erachtet.

Durch Anordnung vom 14. Juli 1999 hat der Hof die Rechtssachen verbunden.

Die Klagen wurden gemäß Artikel 76 des organisierenden Gesetzes mit am 31. August 1999 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Die durch Artikel 74 des organisierenden Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte im *Belgischen Staatsblatt* vom 23. September 1999.

Der Ministerrat, rue de la Loi 16, 1000 Brüssel, hat in jeder Rechtssache mit am 18. Oktober 1999 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen einen Schriftsatz eingereicht.

Diese Schriftsätze wurden gemäß Artikel 89 des organisierenden Gesetzes mit am 8. Dezember 1999 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Der klagende Partei in der Rechtssache Nr. 1732 hat mit am 31. Januar 2000 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnungen vom 30. November 1999 und vom 31. Mai 2000 hat der Hof die für die Urteilsfällung vorgesehene Frist bis zum 23. Juni 2000 bzw. 23. Dezember 2000 verlängert.

Durch Anordnung vom 10. Mai 2000 hat der Hof die Rechtssachen für verhandlungsreif erklärt und den Sitzungstermin auf den 30. Mai 2000 anberaumt.

Diese Anordnung wurde den Parteien und deren Rechtsanwälten mit am 11. Mai 2000 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 30. Mai 2000

- erschien RA M. Mahieu, beim Kassationshof zugelassen, für den Ministerrat,
- haben die referierenden Richter P. Martens und E. De Groot Bericht erstattet,
- wurde der vorgenannte Rechtsanwalt angehört,
- wurden die Rechtssachen zur Beratung gestellt.

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

- A -

*In bezug auf die Rechtssache Nr. 1712*

*Standpunkt der Kläger*

A.1. Um die Zulässigkeit ihrer Klage zu rechtfertigen, führt der erste Kläger, J.-P. Vandersmissen, seine Eigenschaft als in Frankreich niedergelassener belgischer Bürger an, und der zweite, L. Michel, seine Eigenschaft als Vorsitzender einer Partei, «PCN-NCP», dem die Möglichkeit entzogen werde, auf belgische, im Ausland niedergelassene Kandidaten zurückzugreifen, wie der erste Kläger, der sich lediglich für die Europawahlen zur Wahl stellen könne.

A.2. Die Kläger leiten fünf Klagegründe ab aus dem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung durch das Gesetz vom 18. Dezember 1998 zur Abänderung des Wahlgesetzbuches im Hinblick auf die Gewährung des Stimmrechts für die Wahl der Föderalen Gesetzgebenden Kammern an Belgier, die sich im Ausland niedergelassen haben.

A.3. Sie bemängeln, daß dieses Gesetz einen ungerechtfertigten Behandlungsunterschied zwischen zwei Kategorien von Bürgern (erster Klagegrund) und zwei Kategorien von Wählern (zweiter Klagegrund) einführe, nämlich denjenigen, die in Belgien niedergelassen seien und hier ohne Formalitäten wählen, und denjenigen, die sich im Ausland niedergelassen hätten und eine beeindruckende Anzahl von Schritten unternehmen müßten, die jedes Jahr zu erneuern seien.

A.4. Sie behaupten, das Gesetz schaffe überdies eine Diskriminierung zwischen im Ausland niedergelassenen Belgiern zum Nachteil derjenigen, die keine Verwandten oder Verschwägerten belgischer Staatsangehörigkeit mit Wahlrecht hätten und die somit keinen Bevollmächtigten zum Wählen bezeichnen könnten (dritter Klagegrund).

A.5. Sie machen geltend, das Gesetz diskriminiere den im Ausland niedergelassenen Wähler, der per Vollmacht wähle und der, obwohl er Mitglied eines Wahlkollegiums sei, nicht kandidieren dürfe (vierter Klagegrund).

A.6. Sei sind schließlich der Meinung, daß die Schritte und Formalitäten, die den im Ausland niedergelassenen Wählern auferlegt würden und die sie als « grotesk » bezeichnen, noch durch deren Kosten erschwert würden, die sich auf mehr als 10.000 belgische Franken belaufen könnten, während der absolute Grundsatz des belgischen Wahlrechtes die Unentgeltlichkeit aller Wahlhandlungen sei (fünfter Klagegrund). Diese Formalitäten hätten im übrigen fast alle im Ausland niedergelassenen Wähler entmutigt, da nur achtzehn unter ihnen schließlich das Wahlrecht erhalten hätten, obwohl sie mehrere hunderttausend Personen seien, und dies bestätige das unannehmbare Ungleichgewicht zwischen der Zielsetzung des Gesetzes und den dadurch auferlegten Verwaltungsvorschriften.

A.7. Die Kläger fordern in der Hauptsache die Nichtigerklärung des angefochtenen Gesetzes sowie die Nichtigerklärung der Parlamentswahlen (Kammer und Senat) vom 13. Juni 1999.

A.8. Hilfsweise bitten die Kläger den Hof, dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften die nachstehende präjudizielle Frage zu stellen:

« Verstößt das obenerwähnte Gesetz, dessen Nichtigkeit vor dem Schiedshof beantragt wird, gegen die elementarsten demokratischen Rechte der belgischen Bürger, die sich im Ausland niedergelassen haben, oder der Kandidaten von Listen, die den Wählern bei den Parlamentswahlen in den belgischen Wahlkollegien vorgelegt werden?

Ist im Bereich der Rechtsvergleichung das angefochtene Gesetz gleichwertig oder übereinstimmend mit anderen Bestimmungen der anderen Mitgliedstaaten und entspricht es den demokratischen Rechten von im Ausland niedergelassenen belgischen Bürgern oder von Kandidaten für die Wahlen, so wie sie organisiert werden?

Die Kläger fügen ihrer Frage die Beanstandungen an dem angefochtenen Gesetz bei, so wie sie in den in dieser Klageschrift formulierten Klagegründen angeführt sind. »

#### *Schriftsatz des Ministerrates*

A.9. Der Ministerrat richtet sich hinsichtlich des Interesses der Kläger nach dem Ermessen des Hofes, fügt jedoch hinzu, daß es J.-P. Vandersmissen obliege, den Nachweis seines Niederlassungsortes in Frankreich zu erbringen.

A.10. Der Ministerrat erachtet den ersten und den zweiten Klagegrund als unzulässig, insofern darin nicht die angefochtenen Bestimmungen des Gesetzes vom 18. Dezember 1998 angeführt seien. Hilfsweise und insofern man davon ausgehen könne, daß sie gegen Artikel 2 § 5 des Gesetzes gerichtet seien, der vorsehe, daß die Wahl der im Ausland niedergelassenen Belgier per Vollmacht geschehen müsse, erwidert der Ministerrat, dabei handele es sich um eine Opportunitätsentscheidung des Gesetzgebers hinsichtlich einer Kategorie von Wählern, die nicht mit den in Belgien niedergelassenen Wählern zu vergleichen seien. Er erinnert daran, daß die Wahl früher auf die in Belgien ansässigen Belgier beschränkt gewesen sei, die ihre Stimme entweder persönlich oder per Vollmacht abgegeben hätten, wobei diese letztere Möglichkeit des Wählens mit Bedingungen zur Vermeidung von Mißbräuchen verknüpft gewesen sei. Der Ministerrat vertritt den Standpunkt, daß die für die im Ausland niedergelassenen Belgier eingeführten Bestimmungen den spezifischen Merkmalen ihrer Lage angepaßt seien und daß sie vernünftig seien und im Verhältnis zur Zielsetzung stünden.

A.11. Nachdem der Ministerrat festgestellt hat, daß sich die Kritik der Kläger gegen Artikel 2 § 1 Absatz 3 letzter Satz und Artikel 2 § 4 Nr. 2 Absätze 3 und 5 des angefochtenen Gesetzes richte, legt er dar, daß diese Bestimmungen nicht diskriminierend seien. Er ist der Meinung, es sei vernünftig gerechtfertigt zu verlangen, daß der vom Wähler bezeichnete Bevollmächtigte im Bevölkerungsregister einer belgischen Gemeinde eingetragen sei, daß er wahlberechtigt sei und daß er der Ehegatte, ein Verwandter oder Verschwägerter des Wählers sei, wobei diese letztere Bedingung, die in Artikel 147bis § 2 des Wahlgesetzbuches vorgesehen sei, auf die im Ausland niedergelassenen Belgier angewandt werden müsse, da sie andernfalls in den Vorteil einer günstigeren Regelung gelangten.

A.12. Der Ministerrat führt an, der vierte Klagegrund beruhe auf einem Rechtsirrtum, da es in keiner Weise gerechtfertigt sei, daß Belgier, die ihren ständigen Aufenthalt im Ausland hätten, sich zur Wahl stellen könnten, denn sie wiesen nicht in ausreichendem Maße eine tatsächliche Bindung zu Belgien auf; die Wahlberechtigung und die Wählbarkeit hingen nicht notwendigerweise zusammen. Der Vergleich mit den Europawahlen sei nicht sachdienlich.

A.13. Der fünfte Klagegrund sei nach Auffassung des Ministerrates ebenfalls unzulässig wegen mangelnder Präzision. Hilfsweise entbehre er einer Grundlage, da er nicht das Gesetz selbst bemängele, sondern dessen Anwendungsbedingungen. Das angefochtene Gesetz bilde einen « ersten Test », der im Hinblick auf die Änderung der Vorschriften einer Bewertung durch das Parlament unterliegen müsse. Der Hof könne nicht ohne Überschreitung seiner Zuständigkeit ein Gesetz mit dem einzigen Grund für nichtig erklären, daß seine Ziele nicht erreicht worden seien.

A.14. Schließlich macht der Ministerrat geltend, daß der Hof nicht befugt sei, die Parlamentswahlen vom 13. Juni 1999 für nichtig zu erklären, und daß die präjudizielle Frage der Kläger in keinem Zusammenhang zu den in Artikel 177 des EG-Vertrags angeführten Sachbereichen stehe.

*In bezug auf die Rechtssache Nr. 1732*

A.15. Der Kläger ist der Meinung, er habe in seiner Eigenschaft als Belgier im Ausland ein Interesse daran, daß den von ihm beanstandeten Diskriminierungen ein Ende gesetzt werde, damit er in Zukunft « wie jeder andere Belgier » an den Wahlen teilnehmen könne. Er fordere die Nichtigerklärung von Artikel 2 § 4 und § 5 des Gesetzes vom 18. Dezember 1998 « sowie des Gesetzes insgesamt ».

A.16. Es sei diskriminierend, daß im Ausland niedergelassene Belgier ihre Staatsangehörigkeit und ihr Alter nachweisen müßten, während die in Belgien wohnenden Belgier zu den Wahlen aufgerufen würden, wenn sie diese Bedingungen erfüllten, ohne sie jedoch nachweisen zu müssen, und während die diplomatische oder konsularische Vertretung des Ortes, an dem der im Ausland ansässige Belgier eingetragen sei, bereits über die erforderlichen Informationen verfüge, die auch anhand des Reisepasses nachzuweisen seien. Er ist der Meinung, die Beweislast sei für die im Ausland niedergelassenen Belgier derart formalistisch, daß die Beweiserbringung fast unmöglich sei.

A.17. Der Kläger unterstreicht, daß es sich beim Wahlrecht um ein wesentliches Recht handele, das durch Artikel 25 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte bestätigt worden sei. Einschränkungen dieses Rechtes verstießen nach seiner Meinung sowohl gegen diesen Artikel als auch gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

Er ist der Auffassung, daß die unterschiedliche Lage der Belgier, je nachdem, ob sie ihren Aufenthalt in Belgien oder im Ausland hätten, nicht die von ihm angeprangerten Unterschiede rechtfertigen könne, wobei die Möglichkeit der Stimmabgabe im Ausland anhand eines einfacheren Verfahrens eingeführt werden könne, wie dasjenige, das es den Staatsangehörigen der Vereinigten Staaten von Amerika gestatte, auf einfache Vorlage ihres Reisepasses in der für sie zuständigen diplomatischen oder konsularischen Vertretung ein Eintragungsformular auszufüllen. Dieses Verfahren dauere zehn Minuten, während das vom belgischen Gesetzgeber ausgedachte Verfahren mindestens zwei Arbeitstage in Anspruch nehme.

A.18. Der Kläger ist der Auffassung, die durch Artikel 5 auferlegten Einschränkungen seien unvernünftig, insofern sie es nur gestattet, als Bevollmächtigten einen Verwandten – und nicht eine Vertrauensperson, bei der es sich um einen Freund handeln könnte – zu bezeichnen, den man verpflichte, nachdem er am Ort seiner Eintragung seine Stimme abgegeben habe, am letzten Wohnort des Vollmachtgebers wählen zu gehen. Er bemängelt auch das Erfordernis der Offenkundigkeitsurkunde, mit der das Verwandtschafts- oder Verschwägerungsverhältnis nachgewiesen werde, sowie die Verpflichtung, mindestens fünfzehn Tage vor den Wahlen nachweisen zu müssen, daß der Vollmachtgeber am Leben sei.

Er vertritt den Standpunkt, die Stimmabgabe könne ohne Bevollmächtigten und ohne überflüssige Formalitäten in der für den Wähler zuständigen diplomatischen oder konsularischen Vertretung vorgenommen werden, und verweist erneut auf das in der Gesetzgebung der Vereinigten Staaten von Amerika vorgesehene Verfahren.

A.19. Der Kläger bemängelt ebenfalls die Bestimmungen, die eine jährliche Erneuerung der Vollmacht auferlegten, während diese Vollmacht bis auf Widerruf als gültig angesehen werden könne.

A.20. Der Kläger ist der Meinung, die Verpflichtung zur Stimmabgabe durch Vollmacht stelle an sich einen Verstoß gegen das in Artikel 25 des obenerwähnten Paktes anerkannte Recht dar, zumal diese Verpflichtung die Einschränkungen zur Folge habe, die er als unvernünftig betrachte.

A.21. Schließlich vertritt der Kläger den Standpunkt, es sei nicht gerechtfertigt, den im Ausland ansässigen Belgiern das Stimmrecht für die Parlamentswahlen zu gewähren, jedoch nicht für die Wahlen zum Europäischen Parlament und zu den Regional- oder Gemeinschaftsparlamenten.

*Schriftsatz des Ministerrates*

A.22. Der Ministerrat richte sich hinsichtlich des Interesses des Klägers nach dem Ermessen des Hofes, insofern der Kläger den Nachweis liefere, daß sein Aufenthaltsort in der Schweiz liege.

A.23. Der Ministerrat erinnert daran, daß es - wie der Kläger dies zugebe - einen objektiven Unterschied zwischen den in Belgien niedergelassenen Belgiern und den sich im Ausland aufhaltenden Belgiern gebe, und vertritt den Standpunkt, der Kläger weise nicht *in concreto* nach, in welcher Hinsicht die von ihm bemängelten Regeln diskriminierend seien, da die von ihm angeführten faktischen Elemente sich auf Umstände bezögen, die keinen Zusammenhang zum Gesetz aufwiesen. Der Ministerrat führt die Formalitäten im einzelnen an und schlußfolgert, daß die dadurch auferlegten Bedingungen nicht übermäßig seien und den Bedingungen in bezug auf Staatsangehörigkeit, Alter und Wohnort entsprächen, die den in Belgien niedergelassenen belgischen Wählern auferlegt würden.

So entspreche auch die auf Ehre abgegebene Erklärung, nicht strafrechtlich verurteilt worden zu sein, der den in Belgien wohnhaften Belgiern auferlegten Bedingung, daß ihre Wahlberechtigung nicht verfallen oder ausgesetzt sei. Gemäß dem Ministerrat sei auch die Erklärung gerechtfertigt, wonach die Person im Staat ihrer Niederlassung nicht wahlberechtigt sei.

A.24. Was die Wahl per Vollmacht betrifft, unterstreicht der Ministerrat, daß es sich um eine Entscheidung des Gesetzgebers handele, nachdem er die bei den Europawahlen von 1994 festgestellten Schwierigkeiten der Briefwahl bewertet habe.

A.25. Der Ministerrat vertritt den Standpunkt, daß weder die Verpflichtung, einen im Bevölkerungsregister einer belgischen Gemeinde eingetragenen Bevollmächtigten zu bezeichnen, noch das Erfordernis, dem Antrag auf Zulassung als Wähler die auf einem kostenlosen Formular erstellte Vollmacht beizufügen, noch die Angaben, die darauf in bezug auf den Vollmachtgeber und den Bevollmächtigten zu vermerken seien, eine unvernünftige und diskriminierende Einschränkung für die Ausübung des Wahlrechtes darstellten. Er bestreitet, daß der Gesetzgeber einen übertriebenen Formalismus an den Tag gelegt habe, wiederholt, daß ein Register aller im Ausland wohnhaften Belgier gegen den Schutz des Privatlebens verstoßen könnte, und bezweifelt, daß das vom Kläger angeregte System weniger kompliziert wäre als das von ihm bemängelte System.

A.26. Die Liste der Personen, die als Bevollmächtigte in Frage kämen, sei in Artikel 147bis § 2 Absätze 1 und 5, § 3 Absatz 3 und § 5 des Wahlgesetzbuches angeführt, auf den Artikel 5 des angefochtenen Gesetzes verweise. Der Ministerrat leite daraus ab, daß keinerlei Unterscheidung zwischen Belgiern vorgenommen werde, je nachdem, ob sie sich in Belgien oder im Ausland aufhielten, und daß der Gleichheitsgrundsatz somit nicht habe verletzt werden können. Die Möglichkeit, eine Vertrauensperson als Bevollmächtigten zu bezeichnen, sei in Artikel 147bis des Wahlgesetzbuches in der durch das Gesetz vom 5. Juli 1976 abgeänderten Fassung vorgesehen gewesen; das System sei 1982 abgeändert worden, da Mißbräuche festgestellt worden seien, vor allem an Orten, wo sich kranke oder gebrechliche Personen befänden, die sich nicht zum Wahllokal begeben könnten, was die Einführung der im jetzigen Text vorhandenen Einschränkungen rechtfertige (*Parl. Dok.*, Kammer, 1981-1982, Nr. 235/3, S. 2; *Ann*, Kammer, 1981-1982, Sitzung vom 26. Mai 1982, SS. 1704 und 1709).

Die Debatten vor der Verabschiedung des Gesetzes vom 28. Juli 1987, das die Möglichkeit geschaffen habe, einem Verwandten oder Verschwägerten bis zum dritten Grad eine Vollmacht zu erteilen, während der vorherige Text den zweiten Grad vorgesehen habe, drückten den Willen des Gesetzgebers aus, ein Gleichgewicht zu finden zwischen der realen Möglichkeit, per Vollmacht wählen zu können, und der Bekämpfung von Mißbräuchen (*Parl. Dok.*, Kammer, 1985-1986, Nr. 591/3, S. 2). Gemäß dem Ministerrat obliege es nicht dem Hof, dieses Gleichgewicht neu zu definieren, solange dessen Unverhältnismäßigkeit nicht erwiesen sei.

A.27. Das Erfordernis der Vorlage einer Offenkundigkeitsurkunde sei ebenfalls nicht zu bemängeln. Es sei im übrigen in Artikel 147bis § 2 Absatz 3 des Wahlgesetzbuches für die in Belgien wohnhaften Wähler vorgesehen, die ihre Stimme per Vollmacht abgäben.

A.28. Was den Ort der Stimmabgabe betreffe, sei die Verpflichtung, in der Gemeinde des letzten Wohnortes des Vollmachtgebers zu wählen, vergleichbar mit dem für in Belgien niedergelassene Wähler geltenden Erfordernis. Hätte man dem Wähler diese Entscheidung überlassen, hätte dies die Lage verwaltungsmäßig komplizierter gemacht und die Ergebnisse verfälscht. Mit der gewählten Lösung habe man unter anderem « das Risiko der Manipulation der Wahlen eingeschränkt » (*Parl. Dok.*, Senat, 1998-1999, Nr. 1-1122/2, S. 25).

A.29. Der Ministerrat ist der Meinung, die durch Artikel 5 *in fine* geforderte Lebensbescheinigung beschränke auf strikte Weise das Risiko, daß eine Stimme im Namen einer verstorbenen Person abgegeben werde.

A.30. Die zeitliche Beschränkung der Vollmacht sei gerechtfertigt gewesen durch das Erfordernis einer « regelmäßigen Bewertung, und sei es nur, um zu vermeiden, daß man Personen wählen läßt, die mittlerweile verstorben sind » (*Parl. Dok.*, Senat, 1998-1999, Nr. 1-1122/2, S. 26).

Der Ministerrat fügt hinzu, auch diese Frage liege ausschließlich im Ermessen des Gesetzgebers.

A.31. Die gegen Artikel 5 gerichtete Kritik laufe nach Ansicht des Ministerrates darauf hinaus, den eigentlichen Grundsatz der Stimmabgabe per Vollmacht zu kritisieren, während er auch auf die in Belgien niedergelassenen Belgier Anwendung finde, was jegliche Diskriminierung ausschließe. Die Entscheidung für diesen Wahlmodus sei sachdienlich. Das Erfordernis eines Verwandtschaftsverhältnisses begünstige die Beachtung des ausdrücklichen Willens des Vollmachtgebers durch den Bevollmächtigten. Die im Ausland niedergelassenen Wähler könnten ihre Stimme nur auf diese Weise abgeben, gerade weil sie nicht in Belgien wohnten, und dieser Umstand rechtfertige, daß sie nicht die gleichen Wahlmöglichkeiten hätten wie die in Belgien niedergelassenen Wähler.

A.32. Schließlich vertritt der Ministerrat den Standpunkt, der Gesetzgeber habe davon ausgehen können, daß die Wahlberechtigung der im Ausland niedergelassenen Belgier für die Wahl der föderalen gesetzgebenden Kammern ein erster Versuch gewesen sei und daß es dem Gesetzgeber obliege, sie gegebenenfalls auf andere Wahlen auszudehnen, ohne daß diese Entscheidung als diskriminierend angesehen werden könne.

- B -

B.1. Artikel 61 der Verfassung bestimmt:

« Die Mitglieder der Abgeordnetenkammer werden unmittelbar von den Bürgern gewählt, die das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben und sich nicht in einem der durch Gesetz bestimmten Ausschließungsfälle befinden.

Jeder Wähler hat ein Recht auf nur eine Stimme. »

Artikel 1 des Wahlgesetzbuches sieht vor, daß man außerdem Belgier und im Bevölkerungsregister einer belgischen Gemeinde eingetragen sein muß, um bei den Parlamentswahlen wählen zu können.

Artikel 2 des angefochtenen Gesetzes vom 18. Dezember 1998 führt einen neuen Artikel 2 in dieses Gesetzbuch ein, der es jeder im Ausland niedergelassenen Person belgischer Staatsangehörigkeit gestattet, ihre Eigenschaft als Wähler zu behalten oder zu erwerben. Er legt die Bedingungen, denen diese Wähler unterliegen, sowie die Modalitäten für ihre Stimmabgabe fest.

B.2. Es obliegt dem Verfassungsgeber und dem Gesetzgeber, festzulegen, ob und unter welchen Bedingungen die im Ausland niedergelassenen Belgier ihr aktives und passives Wahlrecht ausüben können; dies findet insbesondere ebenfalls Ausdruck in Artikel 25 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte.

B.3.1. Die Kläger führen in all ihren Klagegründen, mit Ausnahme eines Klagegrundes, an, die angefochtene Gesetzgebung enthalte eine Diskriminierung zwischen den belgischen Wählern, je nachdem, ob sie in Belgien oder im Ausland niedergelassen seien.

B.3.2. Der beanstandete Behandlungsunterschied beruht auf einem objektiven Kriterium entsprechend dem Wohnort der Wähler. Dieses Kriterium ist sachdienlich in bezug auf die Zielsetzung, eine wirksame Kontrolle der Bedingungen, denen die Wähler entsprechen müssen, zu ermöglichen.

Der Umstand, daß der Wähler seinen Hauptwohntort nicht in Belgien hat, macht Kontrollen erforderlich, die nicht gerechtfertigt wären für einen Wähler, der in einem von belgischen Gemeinden geführten Bevölkerungsregister eingetragen ist. Dieser letztere Wähler wird in den meisten Fällen persönlich im Wahllokal mit seinem Personalausweis vorstellig, so daß leicht zu überprüfen ist, ob er in der im Wahlbüro hinterlegten Liste eingetragen ist und ob er somit alle Bedingungen erfüllt, um wählen zu können.

B.4. Der Hof kann die verschiedenen Modalitäten, die für die im Ausland niedergelassenen Wähler vorgesehen sind, nur tadeln, wenn sie sich als nicht sachdienlich im Vergleich zu der unter B.3.2 angeführten Zielsetzung erweisen würden oder wenn sie unverhältnismäßig zu dieser Zielsetzung wären.

B.5. Die Entscheidung, für die im Ausland niedergelassenen Wähler auf eine Wahl per Vollmacht zurückzugreifen, fällt in die Ermessensbefugnis des Gesetzgebers. Diese Befugnis wurde ausgeübt, nachdem man festgestellt hat, daß die für die Europawahlen von 1994 angewandte Briefwahl zu zahlreichen praktischen Problemen geführt hat (*Parl. Dok.*, Kammer, 1997-1998, Nr. 1742/3, SS. 10 und 11).



Es obliegt nicht dem Hof, mit seiner Beurteilung an die Stelle der Beurteilung des Gesetzgebers zu treten, während nichts darauf hindeutet, daß die Beurteilung des Gesetzgebers offensichtlich fehlerhaft wäre. Die Möglichkeit, die Wähler in den für sie zuständigen diplomatischen oder konsularischen Vertretungen wählen zu lassen, ist eine Entscheidung, deren praktische Umsetzbarkeit vom Gesetzgeber zu bewerten ist, dies unter Berücksichtigung der Weise, wie diese Vertretungen organisiert und verteilt sind.

B.6. Es muß jedoch geprüft werden, ob durch die Art und Weise der Organisation der Wahl per Vollmacht keine Zwänge auferlegt werden, die nicht vernünftig gerechtfertigt wären.

B.7. Aus den Verfahrensunterlagen der klagenden Parteien wird ersichtlich, daß ihre Beschwerden gegen Artikel 2 § 4, Artikel 2 § 5 und Artikel 5 des angefochtenen Gesetzes gerichtet sind.

B.8. Artikel 2 § 4 bestimmt:

«Jede in § 2 erwähnte Person reicht ihren Antrag auf Zulassung als Wähler anhand eines Formulars ein, dessen Muster vom König festgelegt wird und das ordnungsgemäß ausgefüllt und unterzeichnet an die für sie zuständige belgische diplomatische oder konsularische Vertretung gerichtet werden muß.

Die Einreichung eines solchen Antrags führt zur Eintragung des Antragstellers ins Nationalregister von seiten der diplomatischen oder konsularischen Vertretung, die den Antrag erhält.

Der Betreffende erbringt im Antrag den Nachweis:

1. daß er Belgier ist,
2. daß er das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat,
3. daß er seinen gewöhnlichen Wohnort auf dem Staatsgebiet des Staates hat, in dem er sich niedergelassen hat, und daß er die zu diesem Zweck erforderlichen Aufenthaltserlaubnisse besitzt.

In diesem Antrag erklärt er auf Ehre:

1. daß im Staat, in dem er sich niedergelassen hat, kein Urteil gegen ihn ausgesprochen wurde, das für ihn die Aberkennung oder Aussetzung des Wahlrechts bedeuten würde, wäre es in Belgien ausgesprochen worden,
2. daß er kein Stimmrecht für die Parlamentswahlen im Staat hat, in dem er sich niedergelassen hat.

Außerdem vermerkt er in diesem Antrag Name, Vornamen, Geschlecht, Anschrift und Gemeinde des Wohnortes in Belgien des Wählers, den er als Bevollmächtigten bestimmt, um in

seinem Namen zu wählen, und gegebenenfalls die belgische Gemeinde, in der er zuletzt gewohnt hat, bevor er sich im Ausland niedergelassen hat.

Der Bevollmächtigte muß in den Bevölkerungsregistern einer belgischen Gemeinde eingetragen sein.

Die Vollmacht, die der Belgier, der sich im Ausland niedergelassen hat, zu den in vorhergehendem Absatz erwähnten Zwecken ausstellt, wird dem Antrag beigefügt. Sie wird auf einem Formular ausgestellt, dessen Muster vom König festgelegt wird und das kostenlos von der für den Betreffenden zuständigen belgischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung zur Verfügung gestellt wird.

In der vom Vollmachtgeber und Bevollmächtigten ordnungsgemäß unterzeichneten und datierten Vollmacht werden in jedem Fall Name, Vornamen, Geburtsdatum und Anschrift des Vollmachtgebers und Bevollmächtigten und gegebenenfalls die Gemeinde des letzten Wohnortes des Vollmachtgebers in Belgien angegeben.

Die Vollmacht kann vom Vollmachtgeber auch ganz mit der Hand ausgestellt werden, insofern alle Vermerke des vom König festgelegten Musters darin aufgenommen und alle Rubriken dieses Musters ordnungsgemäß ausgefüllt werden. »

B.9. Keine dieser Bestimmungen läßt einen Behandlungsunterschied erkennen, der nicht gerechtfertigt wäre im Verhältnis zu den in Belgien niedergelassenen Wählern. Im Gegenteil, damit soll einerseits dem Wähler gestattet werden, nachzuweisen, daß er die Wahlbedingungen erfüllt, und andererseits sollen damit die Elemente festgelegt werden, die auf der Vollmacht vermerkt sein müssen, mit der er einen in Belgien niedergelassenen Wähler bevollmächtigt, an seiner Stelle zu wählen. Die durch diese Bestimmung auferlegten Formalitäten sind zwar umfangreicher als diejenigen, die ein in Belgien niedergelassener Wähler erfüllen muß, doch dies ist darauf zurückzuführen, daß sich diese Elemente für letzteren aus der Einsichtnahme in Register und Dokumente ergeben, ohne daß er selbst hierfür den Nachweis liefern muß.

Insofern die Klagegründe sich gegen diese Bestimmungen richten, sind sie unbegründet.

B.10. Artikel 2 § 5 des angefochtenen Gesetzes bestimmt:

«Die in den Paragraphen 1 und 4 erwähnte Vollmacht ist gültig bis zum 31. Dezember des Jahres ihrer Ausstellung.

Ist die Vollmacht in den drei Monaten vor dem 31. Dezember ausgestellt worden, so wird ihre Gültigkeit bis zum 31. Dezember des folgenden Jahres verlängert.

Unbeschadet des Absatzes 2 kann jede in § 1 oder § 2 erwähnte Person jedes Jahr im Laufe des Monats Oktober bei der für sie zuständigen belgischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung schriftlich erklären, daß sie die Vollmacht, durch die sie einen Wähler bevollmächtigt, um in ihrem Namen zu wählen, bestätigt.

Mangels solcher Bestätigungserklärung verliert die Vollmacht ihre Gültigkeit.

Jedes Jahr im Laufe des Monats November übermittelt die diplomatische oder konsularische Vertretung die Bestätigungserklärung an die Gemeinde des letzten Wohnortes des Vollmachtgebers in Belgien oder, wenn dieser nie in Belgien gewohnt hat, an die Gemeinde des Wohnortes des Wählers, den er als Bevollmächtigten bestimmt hat.

Erhält das Bürgermeister- und Schöffenkollegium der in vorhergehendem Absatz erwähnten Gemeinde keine solche Bestätigungserklärung, so trägt es in das in Artikel 11 § 1 erwähnte Wählerregister ein, daß die Ausübung des Stimmrechts des Vollmachtgebers ausgesetzt ist, und notifiziert dem betreffenden Wähler über die für ihn zuständige diplomatische oder konsularische Vertretung diese ordnungsgemäß mit Gründen versehene Aussetzung.

Das Bürgermeister- und Schöffenkollegium, das die Ausübung des Stimmrechts des Vollmachtgebers ausgesetzt hat, teilt außerdem dem Bevollmächtigten mit, daß seiner Vollmacht ein Ende gesetzt worden ist.

[...] »

B.11. Für die im Ausland niedergelassenen Wähler verfügen die belgischen Behörden nicht über die Möglichkeiten zu prüfen, ob sie zum Zeitpunkt der Wahlen noch immer im Ausland niedergelassen sind und ob sie am Leben sind. Die Verpflichtung, eine Vollmacht bestätigen zu lassen, die andernfalls nicht mehr gültig ist, bietet ein Mittel zum Erreichen des Ziels, es unmöglich zu machen, daß der Bevollmächtigte seine Stimme abgeben kann, während der Vollmachtgeber nicht mehr im Ausland niedergelassen ist, nicht mehr lebt oder nicht seine Absicht kundgetan hat, die Vollmacht, um in seinem Namen zu wählen, aufrechtzuerhalten. Keine der Bestimmungen von Artikel 2 § 5 verlangt Formalitäten oder Schritte, die unverhältnismäßig zu diesem Ziel wären.

B.12. Artikel 5 des angefochtenen Gesetzes ändert Artikel 147<sup>ter</sup> des Wahlgesetzbuches ab, indem er ihn durch folgende Bestimmung ersetzt:

« Art. 147<sup>ter</sup>. § 1. Belgische Wähler, die sich im Ausland niedergelassen haben und die in der in Artikel 11 § 2 erwähnten Wählerliste eingetragen sind, wählen mittels Vollmacht.

Die Bestimmungen von Artikel 147<sup>bis</sup> § 2 Absatz 1 und 5, § 3 Absatz 3 und § 5 sind anwendbar.

Der Bürgermeister der Gemeinde, in der der Bevollmächtigte eingetragen ist, bescheinigt auf dem Vollmachtsformular das Verwandtschafts- oder Verschwägerungsverhältnis zwischen Vollmachtgeber und Bevollmächtigtem. Der Bevollmächtigte legt zu diesem Zweck eine Offenkundigkeitsurkunde vor. Die Offenkundigkeitsurkunde wird dem Vollmachtsformular beigelegt.

Der Bevollmächtigte wählt im Namen seines Vollmachtgebers in der Gemeinde, in der dieser zuletzt in Belgien gewohnt hat, bevor er sich im Ausland niedergelassen hat, es sei denn, der Vollmachtgeber hat nie in Belgien gewohnt. In diesem Fall wählt der Bevollmächtigte im Namen seines Vollmachtgebers in der Gemeinde, in der er selbst als Wähler eingetragen ist. Um zur Stimmabgabe im Namen des Vollmachtgebers zugelassen zu werden, muß der Bevollmächtigte eine Bescheinigung vorlegen, in der bestätigt wird, daß der Vollmachtgeber, der ihn als Bevollmächtigten bestimmt hat, noch lebt. Diese Bescheinigung, deren Muster vom König festgelegt wird und die von der für den Vollmachtgeber zuständigen belgischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung ausgestellt wird, darf am Wahltag, an dem sie vorgelegt werden muß, nicht älter als fünfzehn Tage sein. Der Bevollmächtigte übergibt dem Vorsitzenden des Wahlbürovorstandes seinen Personalausweis und diese Bescheinigung und einen Auszug aus der Vollmacht, die ihn ermächtigt, im Namen seines Vollmachtgebers zu wählen. Anschließend legt er seine eigene Wahlaufforderung vor; darauf vermerkt der Vorsitzende: 'Hat mittels Vollmacht gewählt', nachdem er in der in Artikel 11 § 2 erwähnten Wählerliste überprüft hat, ob der Bevollmächtigte tatsächlich vom Vollmachtgeber als Bevollmächtigter bestimmt worden ist.

§ 2. Belgische Wähler, die sich im Ausland niedergelassen haben, dürfen bei einer Rückkehr ins Land selbst wählen, insofern sie ihre Identität nachweisen und den in Artikel 107<sup>ter</sup> erwähnten Auszug aus der Vollmacht, durch die sie einen anderen Wähler bevollmächtigt haben, um in ihrem Namen zu wählen, vorlegen. »

B.13. Indem dieser Artikel auf Artikel 147<sup>bis</sup> § 2 Absätze 1 und 5, § 3 Absatz 3 und § 5 verweist, macht er folgende Bestimmungen anwendbar:

« Art. 147<sup>bis</sup>.

[...]

§ 2. Als Bevollmächtigte können nur entweder der Ehegatte oder ein Verwandter oder Verschwägerter bis zum dritten Grad bezeichnet werden, unter der Bedingung, daß er selbst Wähler ist.

[...]

Jeder Bevollmächtigte darf nur über eine Vollmacht verfügen.

§ 3. [...]

Das Formular für die Vollmacht wird vom Vollmachtgeber und vom Bevollmächtigten unterzeichnet.

[...]

§ 5. Die Vollmachten werden der in Artikel 146 Absatz 1 angeführten Auflistung beigefügt und dem Friedensrichter des Kantons mit dieser Auflistung übermittelt. »

B.14. Indem der Gesetzgeber die Auswahl der Personen, die als Bevollmächtigte in Frage kommen, auf den Ehegatten und auf Verwandte oder Verschwägerte bis zum dritten Grad beschränkt, hat er eine Maßnahme ergriffen, mit der sich gewisse Mißbräuche vermeiden lassen. In den Vorarbeiten zum Gesetz vom 6. Juli 1982, mit dem Artikel 147*bis* abgeändert wurde, ist nämlich zu lesen, daß mit dem vorherigen System, das keine Beschränkung hinsichtlich der als Bevollmächtigte zu bestimmenden Personen enthielt, «eine hohe Zahl von Vollmachten» gesammelt werden konnten, «die oft nicht zu dem Zeitpunkt ausgefüllt wurden, als sie ausgestellt wurden, sondern nachträglich mit dem Namen eines dem kranken oder alten Wähler absolut unbekanntem Wählers versehen wurden, dem dieser nicht einmal mitteilen konnte, in welchem Sinne er zu wählen gedachte. Anonyme Vollmachten waren Gegenstand zahlreicher gerechtfertigter Beanstandungen. Indem die Auswahl des Bevollmächtigten auf einen nahen Verwandten oder Verschwägerten des Vollmachtgebers, nämlich bis zum zweiten Grad einschließlich, begrenzt wird, setzt der Entwurf möglichen Mißbräuchen ein Ende und bietet dennoch eine ausreichend große Auswahl» (*Parl. Dok.*, Kammer, 1981-1982, Nr. 235/3, S. 2).

B.15. Solche Erwägungen können es rechtfertigen, daß die in Belgien niedergelassenen belgischen Wähler, die sich meist wegen ihres Alters oder ihres Gesundheitszustandes nicht zum Wahllokal begeben können, als Bevollmächtigte nur mit ihnen verwandte Personen bestimmen können, jedoch keine Dritten, dies wegen der in Vergangenheit festgestellten Mißbräuche.

B.16. Sowohl im Vergleich zwischen im Ausland niedergelassenen Belgiern, je nachdem, ob sie in Belgien lebende Verwandte, die sie als ihre Bevollmächtigten bestimmen können, haben oder nicht, als auch im Vergleich zwischen den belgischen Wählern, je nachdem, ob sie in Belgien wohnhaft sind oder nicht, ist die angefochtene Maßnahme, die die beiden ersteren Kategorien unterschiedlich und die beiden letzteren ähnlich behandelt, hinsichtlich der im Ausland niedergelassenen Belgier nicht sachdienlich.

B.17. Die unter B.14 angeführten Erwägungen sind nämlich nicht sachdienlich in bezug auf die im Ausland niedergelassenen Belgier. Diese Wähler können sich nicht zum Wahllokal begeben, nicht

weil ihr Alter oder ihr Gesundheitszustand es ihnen unmöglich macht, sondern weil sie nicht oder nicht mehr in Belgien niedergelassen sind. Die Auswahl ihrer Bevollmächtigten auf ihren Ehepartner und auf ihre Verwandten oder Verschwägerten zu beschränken, bedeutet, daß man ihnen die Wahlberechtigung entzieht, wenn sie in Belgien keine Verwandten oder Verschwägerten haben, die bereit wären, an ihrer Stelle zu wählen, oder wenn diese ebenfalls im Ausland niedergelassen sind. Es gibt also in bezug auf die im Ausland niedergelassenen Wähler keine vernünftige Begründung, um sie nicht eine Person bestimmen zu lassen, die ihr Vertrauen genießt, da in bezug auf sie nicht die Gefahren des Mißbrauchs bestehen, die die in Artikel 147*bis* vorgesehene Einschränkung gerechtfertigt haben.

B.18. In bezug auf die Verpflichtung des Bevollmächtigten durch den dritten Satz von Absatz 4 von Artikel 147*ter* § 1 erkennt der Hof nicht die Sachdienlichkeit. Da die Vollmacht nur eine begrenzte Dauer bis zum 31. Dezember des laufenden Jahres hat und jedes Jahr im Laufe des Monats Oktober bestätigt werden muß, um nicht hinfällig zu werden, hat der Gesetzgeber eine Maßnahme ergriffen, die - wie in den Vorarbeiten zum Gesetz vermerkt ist - vermeiden soll, daß « man Personen wählen läßt, die mittlerweile verstorben sind » (*Parl. Dok.*, Senat, 1998-1999, Nr. 1-1122/2, S. 26). Außerdem eine Lebensbescheinigung zu verlangen, die von der diplomatischen oder konsularischen Vertretung, der der Vollmachtgeber untersteht, ausgestellt werden muß und frühestens fünfzehn Tage vor dem Wahldatum ausgefertigt werden darf, stellt eine zusätzliche Formalität dar, die angesichts der Organisation und Verteilung der diplomatischen Vertretungen nicht gerechtfertigt ist und die im übrigen nicht von den in Belgien niedergelassenen Wählern, die per Vollmacht wählen, verlangt wird.

B.19. Folglich sind in Absatz 2 von Artikel 147*ter* § 1 des Wahlgesetzbuches, der durch Artikel 5 des angefochtenen Gesetzes abgeändert wurde, die Wörter « 1 und », Absatz 3 desselben Artikels sowie in Absatz 4 der dritte und vierte Satz und im fünften Satz die Wörter «und diese Bescheinigung » für nichtig zu erklären.

B.20. In bezug auf die Beschwerde, die daraus abgeleitet ist, daß das angefochtene Gesetz nur die Wahlen zum föderalen Parlament betrifft, kann dem Gesetzgeber nicht vorgeworfen werden, den im Ausland niedergelassenen Belgiern nicht die Teilnahme an allen Parlamentswahlen erlaubt zu haben. Er konnte nämlich den Standpunkt vertreten, daß es angebracht sei, ihre Teilnahme nur für die föderalen Parlamentswahlen einzurichten und die spezifischen Probleme der Europa-, Ge-

meinschafts- und Regionalwahlen erst im Lichte der Ergebnisse der gewonnenen Erfahrungen in Angriff zu nehmen.

B.21. Daß es den im Ausland niedergelassenen belgischen Wählern nicht möglich ist, sich zur Wahl zu stellen, ergibt sich aus den Artikeln 64 Nr. 4 und 69 Nr. 4 der Verfassung und kann daher nicht vom Hof getadelt werden.

B.22. Der Hof ist nicht befugt, die Wahl vom 13. Juni 1999 für nichtig zu erklären. Er kann ebenfalls nicht die von den Klägern in der Rechtssache Nr. 1712 angeregte präjudizielle Frage stellen, da diese nicht zu denjenigen gehört, die gemäß Artikel 234 (vormals Artikel 177) des EG-Vertrags dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften gestellt werden können.

B.23. Angesichts der begrenzten Tragweite der Nichtigklärung hält der Hof in Anwendung von Artikel 8 Absatz 2 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 die Folgen der für nichtig erklärten Bestimmungen aufrecht.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erklärt in Artikel 147<sup>ter</sup> § 1 des Wahlgesetzbuches, so wie er durch Artikel 5 des Gesetzes vom 18. Dezember 1998 zur Abänderung des Wahlgesetzbuches im Hinblick auf die Gewährung des Stimmrechts für die Wahl der Föderalen Gesetzgebenden Kammern an Belgier, die sich im Ausland niedergelassen haben, wieder aufgenommen wurde,

- in Absatz 2 die Wortfolge « 1 und »,
- Absatz 3,
- in Absatz 4 den dritten und vierten Satz und im fünften Satz die Wortfolge «und diese Bescheinigung »

für nichtig;

weist die Klagen im übrigen zurück;

erhält die Folgen der für nichtig erklärten Bestimmungen aufrecht.

Verkündet in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 4. Oktober 2000, durch die vorgenannte Besetzung, in der der Richter E. Cerexhe bei der Urteilsverkündung gemäß Artikel 110 desselben Gesetzes durch den Richter R. Henneuse vertreten wird.

Der stellv. Kanzler,

Der Vorsitzende,

R. Moerenhout

M. Melchior