

Geschäftsverzeichnisnr. 2079
Urteil Nr. 77/2002 vom 8. Mai 2002

URTEIL

In Sachen: Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 2 Nrn. 2 und 3 des Gesetzes vom 18. April 2000 « zur Abänderung der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat und des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern », erhoben von der VoG Vlaams Minderhedencentrum und anderen.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden A. Arts und M. Melchior, den Richtern L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe und E. Derycke, unter Assistenz des Kanzlers L. Potoms, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden A. Arts,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. *Gegenstand der Klage*

Mit einer Klageschrift, die dem Hof mit am 20. November 2000 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 21. November 2000 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 2 Nrn. 2 und 3 des Gesetzes vom 18. April 2000 « zur Abänderung der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat und des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern » (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 20. Mai 2000): die VoG Vlaams Minderhedencentrum, mit Sitz in 1030 Brüssel, Vooruitgangstraat 323, die VoG Overlegcentrum voor Integratie van Vluchtelingen, mit Sitz in 1030 Brüssel, Gaucheretstraat 164, die VoG Beweging tegen Rassenhaat, Antisemitisme en Xenofobie, mit Sitz in 1210 Brüssel, Poststraat 37, die VoG Liga voor Mensenrechten, mit Sitz in 9000 Gent, J. Van Stopenberghestraat 2, und die VoG Ligue des droits de l'homme, mit Sitz in 1000 Brüssel, Onderrichtsstraat 91.

II. *Verfahren*

Durch Anordnung vom 21. November 2000 hat der amtierende Vorsitzende gemäß den Artikeln 58 und 59 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof die Richter der Besetzung bestimmt.

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

Die Klage wurde gemäß Artikel 76 des organisierenden Gesetzes mit am 27. Dezember 2000 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Die durch Artikel 74 des organisierenden Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte im *Belgischen Staatsblatt* vom 30. Dezember 2000.

Der Ministerrat, Wetstraat 16, 1000 Brüssel, hat mit am 12. Februar 2001 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Schriftsatz eingereicht.

Dieser Schriftsatz wurde gemäß Artikel 89 des organisierenden Gesetzes mit am 8. März 2001 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief notifiziert.

Die klagenden Parteien haben mit am 9. April 2001 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Erwiderungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnungen vom 26. April 2001 und vom 30. Oktober 2001 hat der Hof die für die Urteilsfällung vorgesehene Frist bis zum 20. November 2001 bzw. 20. Mai 2002 verlängert.

Durch Anordnung vom 17. Oktober 2001 hat der Vorsitzende A. Arts 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. November 2001 anberaunt.

Diese Anordnung wurde den Parteien und deren Rechtsanwälten mit am 19. Oktober 2001 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 20. November 2001

- erschienen
- . RA F. Judo *loco* RA D. Lindemans, in Brüssel zugelassen, für die klagenden Parteien,
- . RA D. D'Hooghe und RA S. Sottiaux, in Brüssel zugelassen, für den Ministerrat,
- haben die referierenden Richter M. Bossuyt und R. Henneuse Bericht erstattet,
- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,
- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

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

III. *In rechtlicher Beziehung*

- A -

In bezug auf die Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage

A.1.1. Die klagenden Parteien sind der Auffassung, sie besäßen das rechtlich erforderliche Interesse an der Nichtigkeitsklage gegen die angefochtenen Bestimmungen, mit denen Artikel 30 Absatz 3 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat in dem Sinne abgeändert werde, daß der König künftig befugt sei, besondere Verfahrensregeln festzulegen für die Behandlung der Klageschriften, die gegen Entscheidungen gerichtet seien, die in Anwendung der Gesetze über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern getroffen worden seien, und mit denen gleichzeitig bestimmte Aspekte dieses Verfahrens geregelt würden. Die klagenden Parteien erfüllten die Bedingungen, die in der Rechtsprechung des Hofes für Vereinigungen ohne Gewinnerzielungsabsicht vorgeschrieben würden, und das Interesse der VoG Bewegung tegen Rassenhaat, Antisemitismus und Xenofobie sei in einer gleichartigen Rechtssache bereits zuvor vom Hof anerkannt worden.

A.1.2. Der Ministerrat ficht zunächst die Prozeßfähigkeit der ersten und der zweiten klagenden Partei an, da sie keine Abschrift des Klageerhebungsbeschlusses ihres zuständigen Organs hinterlegt hätten.

Anschließend ficht der Ministerrat auch das Interesse der VoG Vlaams Minderhedencentrum und der VoG Bewegung tegen Rassenhaat, Antisemitismus und Xenofobie an. Im Gegensatz zu dem, was sie vorzugeben schienen, könnten sie kein Interesse aus ihrer Zielsetzung der Bekämpfung von Äußerungen des Rassismus, des Antisemitismus und des Fremdenhasses schöpfen, da der Zweck der angefochtenen Bestimmungen nichts hiermit zu tun habe.

Zur Hauptsache

Standpunkt der klagenden Parteien

A.2.1. Der erste Klagegrund sei abgeleitet aus einem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit den Artikeln 160 und 191 der Verfassung, da die angefochtenen Bestimmungen einen nicht gerechtfertigten, unverhältnismäßigen und diskriminierenden Unterschied einführten, und zwar einerseits zwischen den Asylbewerbern und den anderen Ausländern, die sich rechtmäßig auf dem Staatsgebiet aufhielten, und andererseits zwischen verschiedenen Kategorien von Asylbewerbern, und da die angefochtenen Bestimmungen dem König eine zu große Freiheit gewährten, in bestimmten Fällen das Verfahren vor dem Staatsrat festzulegen.

Aus Artikel 191 der Verfassung gehe hervor, daß nur der Gesetzgeber einen Behandlungsunterschied einführen könne, durch den ein Ausländer benachteiligt werde, und hierbei müsse er darauf achten, daß ein solcher Unterschied nicht diskriminierend sei. Obwohl die angefochtene Bestimmung keinen Unterschied aufgrund der Staatsangehörigkeit mache, führe sie doch indirekt dazu, weil fast ausschließlich Ausländer betroffen seien. Wenn der König gemäß Artikel 160 Absatz 1 der Verfassung beauftragt werde, die Verfahren vor dem Staatsrat auszuarbeiten, müsse Er gleichzeitig die Verfassungsgrundsätze der Gleichheit und Nichtdiskriminierung beachten.

Im vorliegenden Fall sei die Befugnis, die dem König gewährt worden sei, nicht ausreichend abgegrenzt worden. Dadurch sei gegen Artikel 160 der Verfassung verstoßen worden und eine ungleiche Behandlung der Rechtsunterworfenen vor dem Staatsrat entstanden, je nachdem, ob ihre Rechtssache vor oder nach dem angefochtenen Gesetz eingereicht worden sei. Die erste Kategorie habe sich auf einen vollwertigen Rechtsschutz verlassen können, der von einem demokratisch gewählten Organ ausgegangen sei, während die Letztgenannten von einer Entscheidung der ausführenden Gewalt abhängig seien. Dabei sei zu bemerken, daß die angefochtenen Bestimmungen nicht auf die Bekämpfung spezifischer Formen des Verfahrensmissbrauchs ausgerichtet, sondern auf alle Verfahren anwendbar seien, die sich auf die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern bezögen.

Die Begrenzung der angefochtenen Maßnahmen auf den spezifischen Kontext der Ausländer beruhe nicht auf einem sachdienlichen Kriterium, da die gleichen Probleme in anderen Bereichen vorkämen, über die der Staatsrat zu befinden habe. Der somit entstehende Unterschied sei vor allem unverhältnismäßig, da er im Widerspruch zu den in Artikel 191 der Verfassung festgelegten allgemeinen Grundsätzen stehe.

A.2.2. Der zweite Klagegrund sei abgeleitet aus dem Verstoß gegen die Artikel 10, 11 und 191 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 16 des internationalen Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und den Artikeln 12, 39 und 43 des Vertrags vom 25. März 1957 zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, indem die angefochtenen Bestimmungen die Grundlage für einen Behandlungsunterschied bei Verfahren vor dem Staatsrat zwischen einerseits Belgiern und andererseits Flüchtlingen (Bewerber um den Flüchtlingsstatus) sowie Ausländern, einschließlich der Bürger der Europäischen Union, bilde.

Artikel 16 des internationalen Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge gewährleiste jedem Flüchtling den freien Zugang zu den Gerichten in dem Gebiet der vertragschließenden Staaten und dieselbe Behandlung wie einem eigenen Staatsangehörigen des vertragschließenden Staates, in dem er seinen gewöhnlichen Aufenthalt habe. Dieses Recht auf gleiche Behandlung betreffe alle Verfahrenselemente und müsse außerdem die gleichen Garantien bieten wie die ordentlichen und die Verwaltungsverfahren.

Außerdem seien Diskriminierungen von Bürgern der Europäischen Union in Verfahren unzulässig aufgrund von Artikel 12 des EG-Vertrags, der eine Diskriminierung auf der Grundlage der Staatsangehörigkeit verbiete. In diesem Fall gebe es sicherlich keine objektive und vernünftige Rechtfertigung für den angefochtenen Behandlungsunterschied.

In ihrem Erwidernsschriftsatz fügen die klagenden Parteien hinzu, daß der Hof nötigenfalls dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften eine Vorabentscheidungsfrage bezüglich der Übereinstimmung der angefochtenen Bestimmungen mit den obenerwähnten Vertragsbestimmungen stellen müsse.

Standpunkt des Ministerrates

A.3.1. Einleitend beschreibt der Ministerrat kurz die *ratio legis* der angefochtenen Bestimmungen, die im Rahmen der jüngsten Zunahme der Anzahl Asylanträge in Belgien zu sehen seien. Diese Entwicklung habe zu einem strukturellen Rückstand beim Staatsrat geführt. Im Anschluß an das Urteil des Hofes vom 22. April 1998 gehe das Einreichen einer Klage beim Staatsrat durch einen abgewiesenen Asylbewerber mit der Beibehaltung des Rechtes auf Sozialhilfe einher, und dies habe zu einer Zunahme der Anzahl Klagen geführt. Um die Behandlung dieser Rechtssachen zu beschleunigen, habe der Gesetzgeber es daher für notwendig erachtet, die Ermächtigung zur Festlegung besonderer Frist- und Verfahrensvorschriften, die bereits zuvor in Artikel 70 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern enthalten gewesen sei, auf die Ausländergesetzgebung im allgemeinen auszudehnen. Dabei sei insbesondere an die erwartete Zunahme der Anzahl Klagen beim Staatsrat im Anschluß an das Gesetz vom 22. Dezember 1999 über die Regularisierung des Aufenthalts bestimmter Kategorien von Ausländern, die sich auf dem Staatsgebiet des Königreichs aufhalten, gedacht worden.

Der Ministerrat hebt hervor, daß das angefochtene Gesetz nichts Neues enthalte. Für Streitsachen im Rahmen der Ausländergesetzgebung würden weiterhin drei Arten von Verfahren bestehen, nämlich das Aussetzungsverfahren in äußerster Dringlichkeit, das gewöhnliche Aussetzungsverfahren und das Verfahren der Nichtigerklärung. Das Gesetz vom 18. April 2000 erlaube es lediglich, die konkreten Verfahrensregeln für die verschiedenen Arten von Streitsachen anzupassen. Die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates habe im übrigen ein befürwortendes Gutachten zur vorgesehenen Verfahrensreform abgegeben und selbst den Textvorschlag formuliert.

A.3.2. In bezug auf den ersten Klagegrund sei der Ministerrat der Auffassung, daß es in diesem Fall nicht um Artikel 191 der Verfassung gehe. Gemäß der Rechtsprechung des Hofes finde diese Bestimmung nur Anwendung auf eine ungleiche Behandlung von Belgiern und Ausländern, aber nicht auf Behandlungsunterschiede zwischen Ausländern. Darüber hinaus könne das angefochtene Gesetz sowohl auf Belgier als auch auf Ausländer angewandt werden, so daß keinerlei Unterschied aufgrund der Staatsangehörigkeit eingeführt werde.

In bezug auf den Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung gehe aus der Rechtsprechung des Hofes hervor, daß die Einführung besonderer Verfahrensregeln unter einer Reihe von Umständen gerechtfertigt sein könne. Die angefochtenen Bestimmungen bezweckten eine Beschleunigung der Klagen beim Staatsrat und eine Bekämpfung von Verzögerungsklagen, um eine Zunahme des Rückstands der Gerichte zu vermeiden. Da die Rechte auf Verteidigung weiterhin gewahrt würden, seien die angefochtenen Maßnahmen nicht unverhältnismäßig zur Zielsetzung des Gesetzgebers. Der Umstand, daß beim Staatsrat auch in anderen Sachbereichen als in Ausländerstreitsachen ein Rückstand bestehe, sei kein Hindernis dafür, daß spezifisch für diese Streitsachen Maßnahmen ergriffen würden, da sie von einem starken Zustrom geprägt seien. Auch die Art des Verfahrens, bei dem sich oft gleichartige Probleme wiederholten, so daß eine spezialisierte Sachkenntnis aufgebaut werde, rechtfertige ein kurzes Verfahren.

A.3.3. Im zweiten Teil des Klagegrunds führen die klagenden Parteien einen Verstoß gegen Artikel 160 der Verfassung in Verbindung mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung an, da der Gesetzgeber es unterlassen habe, mit ausreichender Genauigkeit die Verfahrensregeln anzugeben, an die sich der König halten müssen.

Der Ministerrat ist zunächst der Auffassung, daß eine unterschiedliche Behandlung von Rechtsunterworfenen, die sich lediglich aus einer Gesetzesänderung ergebe, gemäß der Rechtsprechung des Hofes keinen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz darstelle. Im vorliegenden Fall sei die Ermächtigung des Königs außerdem bereits 1993 in Artikel 70 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 aufgenommen worden.

Artikel 160 der Verfassung ermächtige den Gesetzgeber ausdrücklich, dem König eine Vollmacht zu erteilen, damit man schneller auf sich entwickelnde Bedürfnisse eingehen könne. Nach einer gründlichen Prüfung habe die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates den Standpunkt vertreten, das angefochtene Gesetz sei mit Artikel 160 der Verfassung vereinbar. Dem Standpunkt der klagenden Partei, daß die Formulierung « die Zusammensetzung der Kammern, die Fristen und das Verfahren » in Artikel 2 Absatz 2 des angefochtenen Gesetzes eine zu weitgehende Ermächtigung beinhalte, könne man sich nicht anschließen. Diese Wörter seien im Lichte des Gutachtens der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates und des folgenden Textes von Artikel 2 zu verstehen, in dem die Angelegenheiten, für die Abweichungen vorgesehen werden könnten, ausdrücklich aufgezählt würden.

Schließlich gehe auch aus der Weise, in der der königliche Erlaß vom 9. Juli 2000 zustande gekommen sei, hervor, daß die Regierung dafür habe sorgen wollen, daß sie im Rahmen der Grenzen von Artikel 160 § 1 der

Verfassung vorgehe. Der Ministerrat schlußfolgert, daß die Ermächtigung des Königs ausreichend präzise beschrieben worden sei, und betrachtet den zweiten Teil des Klagegrunds als unbegründet.

A.3.4. In bezug auf den ersten Teil des zweiten Klagegrunds ist der Ministerrat der Auffassung, daß nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 16 des internationalen Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge verstoßen worden sei.

Gemäß der Beschreibung des Begriffs «Flüchtling» in Artikel 1 des obenerwähnten Abkommens seien die Garantien von Artikel 16 nur auf anerkannte Flüchtlinge, und nicht auf abgewiesene Asylbewerber anwendbar. Ferner würden diese Garantien nur insofern gelten, als für die eigenen Bürger der vertragschließenden Staaten der Zugang zu Gerichten ebenfalls in bestimmten Angelegenheiten gelte. Dies bedeute konkret, daß die obenerwähnte Bestimmung des Abkommens nicht für Asylbewerber gelte, deren Antrag durch den Generalkommissar für Flüchtlinge und Staatenlose oder durch den Ständigen Widerspruchsausschuß abgewiesen worden sei.

In bezug auf die vorgebliche Diskriminierung wiederholt der Ministerrat, daß die verschiedenen Verfahren, die für die betreffenden Ausländer zugänglich gewesen seien, bestehen blieben, daß aber lediglich die Verfahrensregeln abgeändert worden seien. Folglich würden die Rechte der Betroffenen nicht in unverhältnismäßiger Weise beeinträchtigt.

A.3.5. Schließlich vertritt der Ministerrat den Standpunkt, daß man sich auch dem zweiten Teil des Klagegrunds, in dem ein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz in Verbindung mit den Artikeln 12, 39 und 43 des EG-Vertrags angeführt werde, nicht anschließen könne. In dem angefochtenen Gesetz werde nicht zwischen Ausländern und Belgiern unterschieden, sondern lediglich die Möglichkeit geschaffen, eine vom Gemeinrecht abweichende Verfahrensordnung auszuarbeiten, die ohne Unterschied je nach der Staatsangehörigkeit auf die Streitsachen Anwendung finde, die sich aus den Gesetzen über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern ergäben. Insofern sich die im Klagegrund geäußerte Kritik gegen die Verfahrensordnung vom 9. Juli 2000 richte, sei der Hof nicht befugt, darüber zu befinden.

- B -

B.1.1. Die klagenden Parteien beantragen die Nichtigerklärung von Artikel 2 Nrn. 2 und 3 des Gesetzes vom 18. April 2000, mit dem unter anderem die koordinierten Gesetze über den Staatsrat abgeändert wurden. Die neuen Bestimmungen bilden die Paragraphen 2 und 3 von Artikel 30 dieser koordinierten Gesetze, die fortan lauten:

« § 2. Der König kann durch einen im Ministerrat beratenen Erlaß besondere Verfahrensregeln festlegen für die Behandlung von Klageschriften, die gegenstandslos, offensichtlich unzulässig, offensichtlich unbegründet oder offensichtlich begründet sind, gegebenenfalls in Abweichung von Artikel 90.

Unbeschadet des vorigen Absatzes kann Er auch durch einen im Ministerrat beratenen Erlaß besondere Regeln festlegen in bezug auf die Zusammensetzung der Kammern, die Fristen und das Verfahren für die Behandlung der Klageschriften, die gegen Entscheidungen gerichtet sind, die in Anwendung der Gesetze über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern getroffen worden sind, notwendigenfalls in Abweichung von Paragraph 1 sowie von den Artikeln 14, 17, 18, 21, 21bis und 90. Er kann außerdem besondere Regeln für die Behandlung der Klageschriften, die lediglich eine kurze Verhandlung erfordern, festlegen.

§ 3. In dem in Paragraph 2 Absatz 2 vorgesehenen Sachbereich

a) ist das Verfahren, abgesehen von Ausnahmen, schriftlich;

b) kann gegen das Urteil, mit dem im summarischen Verfahren über die Nichtigkeitsklage oder über die Kassationsbeschwerde entschieden wird, nicht Einspruch, Dritteinspruch oder Berufung eingelegt werden. »

B.1.2. Obwohl in der Klageschrift die Nichtigklärung all dieser Bestimmungen beantragt wird, richten sich die Klagegründe nur gegen die Bestimmung, die in Absatz 2 von Paragraph 2 enthalten ist. Der Hof beschränkt seine Untersuchung also auf diese Bestimmung.

B.1.3. Der Zweck der angefochtenen Bestimmung wurde vom Gesetzgeber wie folgt beschrieben:

«Im Rahmen des Gesetzes vom 22. Dezember 1999 über die Regularisierung des Aufenthalts bestimmter Kategorien von Ausländern, die sich auf dem Staatsgebiet des Königreichs aufhalten, können Klagen gegen Entscheidungen zur Verweigerung der Regularisierung bei der Verwaltungsabteilung des Staatsrates eingereicht werden.

Angesichts der Schätzungen über die Anzahl von Regularisierungsanträgen, die nach dem Verfahren des obengenannten Gesetzes vom 22. Dezember 1999 voraussichtlich eingereicht werden, kann die Verwaltungsabteilung des Staatsrates mit einer Schwemme von Klagen auf Nichtigklärung von Entscheidungen, die aufgrund dieses Gesetzes gefällt wurden, rechnen.

Um der großen Zahl dieser Klagen entgegenzutreten, sie schnell im Sinne der Philosophie des Gesetzes über die Regularisierung behandeln zu können und eine weitere Zunahme des Rückstands in der Bearbeitung dieser Klagen beim Staatsrat zu vermeiden, sollen mit diesem Gesetzesentwurf zwei neue Kammern bei der Verwaltungsabteilung des Staatsrates eingerichtet werden, das heißt eine niederländischsprachige und eine französischsprachige.

[...]

Das globale Konzept der Regierung kann nur verwirklicht werden, wenn die Verfahren beim Staatsrat ebenfalls angepaßt werden, um schnellere Verfahren zu ermöglichen für Klagen gegen Entscheidungen, die aufgrund der Gesetze über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern gefällt wurden. » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1999-2000, Dok. 50 0441/001, SS. 3 und 4)

In bezug auf die Zulässigkeit der Nichtigkeitsklagen

B.2.1. Der Ministerrat ficht die Zulässigkeit der durch die VoG Vlaams Minderhedencentrum und die VoG Overlegcentrum voor Integratie van Vluchtelingen eingereichten Klage an, weil sie keine Abschrift des Klageerhebungsbeschlusses ihres zuständigen Organs vorgelegt hätten.

Als Anlage zur Klageschrift hat die VoG Vlaams Minderhedencentrum einen vom Präsidenten und vom Direktor unterschriebenen Brief hinterlegt, in dem mitgeteilt wird, daß gemäß Artikel 13 des VoG-Gesetzes vom 27. Juni 1921 der Verwaltungsrat in seiner Sitzung vom 11. September 2000 beschlossen hat, beim Hof Klage einzureichen. Daraus kann abgeleitet werden, daß der Verwaltungsrat diesen Beschluß innerhalb der Klageerhebungsfrist gefaßt hat, so daß die Klage rechtsgültig eingereicht wurde.

Die VoG Overlegcentrum voor Integratie van Vluchtelingen hat als Anlage zu ihrer Klageschrift einen vom Direktor unterschriebenen Brief hinterlegt, in dem dieser mitteilt, daß die Vereinigung ihren Rechtsanwalt beauftragt hat, die Nichtigkeitsklage einzureichen. Da in der Satzung diesbezüglich nichts Spezifisches festgelegt ist, ist gemäß Artikel 13 des VoG-Gesetzes der Verwaltungsrat das Organ, das zur Vertretung der Vereinigung befugt ist. Da nicht ersichtlich ist, daß das befugte Organ innerhalb der gesetzlichen Frist den Klageerhebungsbeschluß gefaßt hat, ist die Klage unzulässig.

B.2.2. Der Ministerrat ist ferner der Auffassung, daß die VoG Vlaams Minderhedencentrum und die VoG Beweging tegen Rassenhaat, Antisemitisme en Xenofobie angesichts ihres Vereinigungszwecks keinerlei Interesse besäßen.

Wenn eine Vereinigung ohne Gewinnerzielungsabsicht sich auf ein kollektives Interesse beruft, muß ihr Vereinigungszweck besonderer Art sein und sich folglich vom allgemeinen Interesse unterscheiden, darf sich dieses Interesse nicht auf die individuellen Interessen der Mitglieder beschränken, muß der Vereinigungszweck durch die angefochtene Bestimmung beeinträchtigt werden können und darf nicht erkennbar sein, daß dieser Vereinigungszweck nicht bzw. nicht mehr wirklich verfolgt wird.

Die VoG Vlaams Minderhedencentrum hat es sich gemäß ihrer Satzung zum Ziel gesetzt, die Menschenrechte zu verteidigen sowie Äußerungen von Rassismus und Fremdenhaß zu bekämpfen. Die VoG Bewegung tegen Rassenhaat, Antisemitisme en Xenofobie hat es sich gemäß ihrer Satzung zum Ziel gesetzt, Rassismus, Antisemitismus und Fremdenhaß zu bekämpfen.

Der Zweck beider Vereinigungen unterscheidet sich vom allgemeinen Interesse. Ihre Nichtigkeitsklage ist diesem Zweck nicht fremd, da sie ein Gesetz anfechten, das ihrer Auffassung nach Ausländer diskriminieren würde. Die vom Ministerrat erhobene Einrede ist nicht annehmbar.

Zur Hauptsache

Hinsichtlich des ersten Klagegrunds

B.3.1. Im ersten Klagegrund führen die Kläger an, daß die angefochtenen Bestimmungen einen Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit deren Artikeln 160 und 191 beinhalten, weil einerseits der König ermächtigt werde, für bestimmte Kategorien von Ausländern besondere Verfahrensregeln vor dem Staatsrat festzulegen, was zur Diskriminierung dieser Rechtsunterworfenen führen würde, und andererseits die Ermächtigung des Königs in zu weitem Sinne beschrieben werde.

B.3.2. Artikel 30 § 2 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat erlaubt es, daß der König für Ausländerstreitsachen besondere Regeln erläßt, die hinsichtlich der Zusammenstellung der Kammern, der Fristen und des Verfahrens zur Behandlung der Klageschriften vom gemeinrechtlichen Verfahren vor dem Staatsrat abweichen.

Bereits vor dem Zustandekommen der angefochtenen Bestimmungen hatte Artikel 70 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern in der durch das Gesetz vom 18. April 1991 abgeänderten Fassung den König ermächtigt, besondere Regeln in bezug auf die Fristen und das

Verfahren vor dem Staatsrat festzulegen. Durch das Gesetz vom 6. Mai 1993 wurde die Behandlung der betreffenden Rechtssachen einem Einzelrichter anvertraut.

B.3.3. Aus den Vorarbeiten zum angefochtenen Gesetz geht hervor, daß der Gesetzgeber mit den neuen Maßnahmen ein schnelles Verfahren einführen möchte, um den strukturellen Rückstand beim Staatsrat in Ausländerstreitsachen aufzuholen und um zu vermeiden, daß dieser Zustand sich durch das Gesetz vom 22. Dezember 1999 über die Regularisierung des Aufenthalts bestimmter Kategorien von Ausländern, die sich auf dem Staatsgebiet des Königreichs aufhalten, noch verschlimmern würde. In Anwendung dieses Gesetzes können Ausländer gegen die Entscheidung zur Ablehnung ihres Regularisierungsantrags beim Staatsrat klagen, so daß begründeterweise eine Zunahme der Anzahl Klagen erwartet werden konnte. Die angefochtenen Bestimmungen sollen es möglich machen, verzögernde Klagen abzuweisen und die anderen Klagen schneller und effizienter zu behandeln (*Parl. Dok.*, Kammer, 1999-2000, Dok. 50 0441/001, SS. 1-4; *Parl. Dok.*, Senat, 1999-2000, Nr. 2-373/2, SS. 1-4).

Um diese Ziele zu erreichen, hat der Gesetzgeber einerseits den gesetzlichen Rahmen beim Staatsrat erweitert und andererseits die Befugnis des Königs, geeignete Verfahrensregeln zu erlassen, auf den gesamten Bereich der Ausländerstreitsachen ausgedehnt.

B.4. Laut Artikel 191 der Verfassung genießt jeder Ausländer, der sich auf dem Staatsgebiet Belgiens befindet, den Personen und Gütern gewährten Schutz, vorbehaltlich der durch Gesetz festgelegten Ausnahmen.

B.5.1. Laut Artikel 160 der Verfassung werden die Zusammensetzung, die Zuständigkeit und die Arbeitsweise des Staatsrates jedoch durch Gesetz bestimmt und kann das Gesetz dem König die Macht übertragen, das Verfahren zu regeln gemäß den Grundsätzen, die es festlegt. Aus den Vorarbeiten zu Artikel 160 geht hervor, daß der Verfassungsgeber mit der Annahme dieser Bestimmung das « Gleichgewicht » aufrechterhalten wollte, das zwischen den durch Gesetz zu regelnden Angelegenheiten und den durch königlichen Erlaß zu regelnden Angelegenheiten existierte (*Parl. Dok.*, Kammer, 1992-1993, Nr. 831/3, S. 7), und daß er es der gesetzgebenden und der ausführenden Gewalt ermöglichen wollte, flexibel auf sich entwickelnde Bedürfnisse einzugehen (ebenda, S. 4). Dabei dürfen sie den Verfassungsgrundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung jedoch nicht mißachten.

B.5.2. Die spezifischen Merkmale, die Zunahme und die Dringlichkeit der Streitfälle, die durch die Anwendung der Ausländergesetzgebung entstehen, rechtfertigen die Verabschiedung besonderer Regeln, die geeignet sind, dem Verfahrensmißbrauch entgegenzuwirken sowie die Behandlung von Klageschriften gegen Entscheidungen, die in Anwendung dieser Gesetzgebung getroffen wurden, zu beschleunigen.

Indem der Gesetzgeber den König ermächtigt hat, solche Regeln über die Zusammensetzung der Kammern, die Fristen und das Verfahren vorzusehen, hat er Maßnahmen ergriffen, die im Zusammenhang mit seiner Zielsetzung stehen.

B.5.3. Daß der Staatsrat auch in anderen Sachbereichen gegen einen Rückstand ankämpft - wie die Kläger bemerken -, kann der Maßnahme nicht ihre Rechtfertigung entziehen. Gemäß den Erklärungen des zuständigen Ministers stellten Ausländerangelegenheiten bereits vor dem Zustandekommen des angefochtenen Gesetzes mehr als die Hälfte der Streitsachen beim Staatsrat dar und hat sich die Zahl der neuen Streitsachen im Jahr 1999 verdoppelt. Nach den vom Ministerrat in seinem Schriftsatz angeführten Zahlen sollen im Gerichtsjahr 1999-2000 beim Staatsrat 8.073 Klageschriften eingereicht worden sein, die sich ausschließlich auf Streitfälle in Ausländersachen bezogen, und 3.196 für alle anderen Streitfälle. Außerdem war zu erwarten, daß das Regularisierungsgesetz vom 22. Dezember 1999 zu einer weiteren Zunahme der Klagen führen würde. Diese Gründe rechtfertigen es, daß für Ausländerstreitsachen spezifische Maßnahmen ergriffen werden.

B.5.4. Die angefochtenen Maßnahmen beeinträchtigen nicht die grundlegenden Garantien der dem Staatsrat anvertrauten richterlichen Gesetzmäßigkeitsprüfung. Die durch die koordinierten Gesetze vorgeschriebenen Verfahren bleiben für die betreffenden Rechtsunterworfenen zugänglich. Nur die Zusammensetzung der Kammern, die Fristen und der Verlauf des Verfahrens können angepaßt werden. Die Beschleunigung des Verfahrens muß dem Rechtsunterworfenen auch schneller Aufschluß über seine Rechtslage geben. Es obliegt dem Staatsrat, dies zu überwachen.

Die Ermächtigung des Königs erlaubt es Ihm nicht, bei der Ausübung der Ihm verliehenen Befugnis den Verfassungsgrundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung zu mißachten.

B.5.5. Zur Beurteilung der angefochtenen Bestimmungen ist auch zu berücksichtigen, daß der Gesetzgeber den Rückstand nicht nur durch eine Anpassung des Verfahrens auffangen wollte, sondern daß auch zwei neue Kammern bei der Verwaltungsabteilung des Staatsrates eingesetzt wurden, die vorrangig über Anträge befinden sollen, die gegen Verwaltungsentscheidungen aufgrund der Gesetze über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern eingereicht werden.

B.5.6. Die angefochtenen Bestimmungen beeinträchtigen demzufolge nicht das Wesen der richterlichen Gesetzmäßigkeitsprüfung, die dem Staatsrat anvertraut wurde. Sie sind also nicht unvereinbar mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit deren Artikeln 160 und 191.

B.6. Die Beschwerden der klagenden Parteien, die auf dem Vergleich der Rechtsunterworfenen vor und nach dem angefochtenen Gesetz beruhen, sind nicht sachdienlich. Jede Gesetzesänderung wäre unmöglich, wenn davon ausgegangen würde, daß eine neue Bestimmung gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstieße, nur weil sie die Anwendungsbedingungen des vorherigen Gesetzes ändert.

B.7. Der erste Klagegrund ist unbegründet.

Hinsichtlich des zweiten Klagegrunds

B.8. Im zweiten Klagegrund führen die klagenden Parteien an, die angefochtenen Bestimmungen führten einen Unterschied im Rechtsschutz herbei, der im Widerspruch zu den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit deren Artikel 191, mit Artikel 16 des internationalen Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge sowie mit den Artikeln 12, 39 und 43 des EG-Vertrags stehe.

B.9.1. Artikel 12 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft bestimmt:

« Unbeschadet besonderer Bestimmungen dieses Vertrags ist in seinem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten.

[...] »

Das Diskriminierungsverbot ist ausführlicher festgehalten in den Artikeln 39 und 43 des Vertrags, die die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und das Niederlassungsrecht regeln.

B.9.2. Die obenerwähnten Bestimmungen des EG-Vertrags sprechen nicht dagegen, daß für bestimmte Streitsachen, die spezifische Merkmale aufweisen, ein vom Gemeinrecht abweichendes Verfahren eingeführt wird. Im vorliegenden Fall handelt es sich um die Streitsachen, die sich auf das Gesetz vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern beziehen, wobei dieses Gesetz vor allem auf Nicht-EU-Staatsangehörige Anwendung findet. Diese Maßnahmen könnten allerdings auch auf Klagen angewandt werden, die sich auf Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der Europäischen Union beziehen.

Die beanstandeten Bestimmungen betreffen jedoch Regeln bezüglich des Verfahrens und der Organisation des Staatsrates, die, ohne von den Grundregeln abzuweichen und ohne den wesentlichen Verfahrensregeln Abbruch zu tun, lediglich zum Zweck haben, die Bearbeitung spezifischer Streitsachen zu beschleunigen, bei denen sich die unter B.5.3 beschriebene Zunahme ereignet hat und das Risiko entstehen würde, daß sie nicht innerhalb einer angemessenen Frist behandelt werden. Es kann nicht davon ausgegangen werden, daß solche Maßnahmen die angeführte Diskriminierung beinhalten.

B.10.1. Artikel 16 des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge lautet:

«(1) Jeder Flüchtling hat in dem Gebiet der vertragschließenden Staaten freien und ungehinderten Zugang zu den Gerichten.

(2) In dem vertragschließenden Staat, in dem ein Flüchtling seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, genießt er hinsichtlich des Zugangs zu den Gerichten einschließlich des Armenrechts und der Befreiung von der Sicherheitsleistung für Prozeßkosten dieselbe Behandlung wie ein eigener Staatsangehöriger.

(3) In den vertragschließenden Staaten, in denen ein Flüchtling nicht seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, genießt er hinsichtlich der in Ziffer 2 erwähnten Angelegenheit dieselbe Behandlung wie ein Staatsangehöriger des Landes, in dem er seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat. »

B.10.2. Die obenerwähnte Bestimmung findet Anwendung auf Flüchtlinge, die in Artikel 1 desselben Abkommens definiert sind. Sie ist Bestandteil von Kapitel II, das die Rechtsstellung der Flüchtlinge im Sinne dieses Abkommens regelt.

B.10.3. Artikel 16 Ziffer 1 gewährleistet in einer allgemeinen Formulierung das Recht auf Zugang zu den Gerichten. Artikel 16 Ziffer 2 besagt, daß der Flüchtling im vertragsschließenden Staat, in dem er seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, dieselbe Behandlung genießt wie ein eigener Staatsangehöriger. Die Bestimmung verhindert nicht, daß für bestimmte Streitsachen eine vom Gemeinrecht abweichende Verfahrensregelung angenommen wird, die vorkommendenfalls sowohl auf einen Staatsangehörigen als auch auf einen anerkannten Flüchtling Anwendung finden kann.

B.10.4. Die angefochtenen Bestimmungen führen keinen im Widerspruch zum vorgenannten Artikel 16 stehenden Behandlungsunterschied ein.

B.10.5. Der aus einem Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz in Verbindung mit Artikel 16 des internationalen Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge abgeleitete Klagegrund ist nicht annehmbar.

B.11. Der zweite Klagegrund ist nicht annehmbar.

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 8. Mai 2002.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

L. Potoms

A. Arts