

Geschäftsverzeichnismr. 611
Urteil Nr. 61/94 vom 14. Juli 1994

URTEIL

In Sachen: Klage auf teilweise Nichtigerklärung des Gesetzes vom 6. Mai 1993 zur Abänderung des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über den Zugang zum Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und die Ausweisung von Ausländern, erhoben von der Vereinigung ohne Erwerbszweck « Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie » und anderen.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Melchior und L. De Grève, und den Richtern K. Blanckaert, L.P. Suetens, L. François, P. Martens, Y. de Wasseige, J. Delruelle, G. De Baets und H. Coremans, unter Assistenz des Kanzlers H. Van der Zwalmen, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden M. Melchior,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. *Gegenstand der Klage*

Durch eine Klageschrift, die dem Hof mit einem am 2. November 1993 bei der Post aufgegebenen Einschreibebrief zugesandt wurde und am 3. November 1993 bei der Kanzlei eingegangen ist, erheben

1. die Vereinigung ohne Erwerbszweck «Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie », mit Sitz in 1210 Brüssel, rue de la Poste 37, vertreten durch ihren Verwaltungsrat,

2. die Vereinigung ohne Erwerbszweck «Syndicat des avocats pour la démocratie », mit Sitz in 1000 Brüssel, rue des Minimes 12, vertreten durch ihren Verwaltungsrat, und

3. die Vereinigung ohne Erwerbszweck « Droit des gens », mit Sitz in 1060 Brüssel, rue Américaine 15, vertreten durch ihren Verwaltungsrat,

Domizil wählend in der Kanzlei von RA L. Walley, rue des Palais 154 in 1210 Brüssel, Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 8, 11, 15, 30^{3°}, 31, 32, 33, 36 und 38 des Gesetzes vom 6. Mai 1993 zur Abänderung des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über den Zugang zum Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und die Ausweisung von Ausländern, veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 21. Mai 1993.

II. *Verfahren*

Durch Anordnung vom 2. November 1993 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 waren der Ansicht, daß die Artikel 71 ff. des genannten Sondergesetzes in diesem Fall nicht anzuwenden seien.

Die Klage wurde gemäß Artikel 76 des genannten Sondergesetzes mit am 22. Dezember 1993 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen, die den Adressaten am 23. Dezember 1993 zugestellt wurden, notifiziert.

Die durch Artikel 74 des genannten Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte im *Belgischen Staatsblatt* vom 24. Dezember 1993.

Der Ministerrat, vertreten durch den Premierminister, mit Amtssitz in 1000 Brüssel, rue de la Loi 16, hat durch einen am 7. Februar 1994 bei der Post aufgegebenen Einschreibebrief einen Schriftsatz eingereicht.

Abschriften dieses Schriftsatzes wurden gemäß Artikel 89 des organisierenden Gesetzes mit am 9. Februar 1994 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen, die den Adressaten am 10. Februar 1994 zugestellt wurden, übermittelt.

Die klagenden Parteien haben durch einen am 11. März 1994 bei der Post aufgegebenen Einschreibebrief einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 17. März 1994 hat der Hof die für die Urteilsfällung festgesetzte Frist bis zum 2. November 1994 verlängert.

Durch Anordnung vom 21. April 1994 hat der Hof die Rechtssache für verhandlungsreif erklärt und den Sitzungstermin auf den 10. Mai 1994 anberaumt.

Diese Anordnung wurde die Parteien notifiziert, die ebenso wie ihre Rechtsanwälte über die Terminsetzung informiert wurden; dies erfolgte mit am 21. April 1994 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen, die den Adressaten am 22. April 1994 zugestellt wurden.

Durch Anordnung vom 5. Mai 1994 hat der Vorsitzende M. Melchior dem vollzählig tagenden Hof die Rechtssache vorgelegt.

Auf der Sitzung am 10. Mai 1994

- erschienen
- . RA L. Walley und RÄin P. Jaspis, in Brüssel zugelassen, für die klagenden Parteien,
- . RA P. Legros und RA C. Nikis, in Brüssel zugelassen, für den Ministerrat,
- haben die Richter Y. de Wasseige und L.P. Suetens Bericht erstattet,
- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte L. Walley und C. Nikis angehört,
- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Das Verfahren verlief gemäß den Artikeln 62 ff. des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, die sich auf den Sprachgebrauch vor dem Hof beziehen.

III. *Gegenstand der angefochtenen Bestimmungen*

Artikel 54 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980, so wie ersetzt durch Artikel 15 des Gesetzes vom 6. Mai 1993, sieht vier Kategorien von Ausländern vor, die von Amts wegen an einem bestimmten Ort eingetragen werden können. Aufgrund von Artikel 52 § 2 5° des Gesetzes vom 15. Dezember 1980, so wie ergänzt durch Artikel 11 3° des genannten Gesetzes vom 6. Mai 1993, kann der Minister oder sein Bevollmächtigter beschließen, daß es diesen Ausländern nicht gestattet ist, sich als Flüchtling im Königreich aufzuhalten, wenn sie sich mindestens einen Monat lang der vom König zu organisierenden Meldepflicht entziehen.

Die Absätze 3 und 4 von Artikel 50 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980, eingefügt durch Artikel 8 3° des vorgenannten Gesetzes von 1993, sehen einerseits (Absatz 3) vor, daß der Minister oder sein Bevollmächtigter die Erklärung, mit der ein Ausländer sich als Flüchtling ausgibt, nicht berücksichtigen muß, wenn dieser die betreffende Erklärung bereits abgegeben hat und keine neuen Elemente zu ihrer Unterstützung vorbringt, und andererseits (Absatz 4), daß diese Ablehnung nicht Gegenstand eines Antrags auf Aussetzung vor dem Staatsrat sein kann.

Die Absätze 4 und 5 von Artikel 63/5 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980, so wie eingefügt durch Artikel 30 3° des genannten Gesetzes von 1993, sehen insbesondere vor, daß der Generalkommissar für Flüchtlinge und Staatenlose, wenn er eine den Gegenstand einer Dringlichkeitsklage bildende Entscheidung bestätigt, beschließen kann, daß die angefochtene Entscheidung oder die Ausweisungsmaßnahme ungeachtet jeglicher Rechtsmitteleinlegung vollstreckbar ist. Artikel 69bis Absatz 2 und Artikel 70 Absatz 2 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 in der durch die Artikel 32 und 33 des genannten Gesetzes vom 6. Mai 1993 eingefügten bzw. abgeänderten Fassung sehen vor, daß die vom Generalkommissar bestätigte und ungeachtet jeglicher

Rechtsmitteleinlegung für vollstreckbar erklärte Entscheidung nicht vom Staatsrat ausgesetzt werden kann.

Artikel 30 des Gesetzes vom 6. Mai 1993 ergänzt Artikel 68 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 und bezieht sich auf dessen Artikel 63/5 Absatz 3.

Artikel 36 des Gesetzes vom 6. Mai 1993 fügt einen Artikel 74/6 in das Gesetz vom 15. Dezember 1980 ein, wonach insbesondere gewisse Ausländer an einem bestimmten Ort festgehalten werden können, wenn der Minister oder sein Bevollmächtigter dies als erforderlich erachtet, um die tatsächliche Ausweisung aus dem Staatsgebiet zu gewährleisten, falls die in Artikel 52 erwähnte Entscheidung vollstreckbar werden sollte.

Schließlich ergänzt Artikel 38 des Gesetzes vom 6. Mai 1993 Artikel 90 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat, indem er Kammern mit einem einzigen Gerichtsrat für Streitigkeiten in bezug auf das Gesetz vom 15. Dezember 1980 vorsieht, außer bei einem gegenteiligen Antrag des Klägers und einer Entscheidung des ersten Vorsitzenden oder des von ihm bestimmten Staatsrates.

IV. In rechtlicher Beziehung

- A -

Was die Zulässigkeit betrifft

A.1. Die klagenden Parteien beziehen sich zur Untermauerung ihres Interesses auf ihren jeweiligen satzungsmäßigen Zweck, auf die von ihren satzungsmäßigen Gremien gefaßten Klageerhebungsbeschlüsse sowie auf das Urteil Nr. 20/93 des Hofes vom 9. März 1993; darin habe der Hof von der « *Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie* » und vom « *Syndicat des avocats pour la démocratie* » erhobene Klagen für zulässig erklärt.

Schriftsatz des Ministerrates

A.1.2. Der Ministerrat macht zwei Unzulässigkeitseinreden geltend.

A.1.2.a. Die erste geht davon aus, daß die klagenden Parteien die Veröffentlichungs- und Formvorschriften nach Artikel 26 des Gesetzes vom 27. Juni 1921 zur Gewährung der Rechtspersönlichkeit an die Vereinigungen ohne Erwerbszweck und die gemeinnützigen Einrichtungen nicht eingehalten hätten, so daß die Klage in Anwendung von Artikel 10 desselben Gesetzes und der diesbezüglichen Rechtsprechung für unzulässig zu erklären sei.

A.1.2.b. Die zweite Einrede betrifft das nicht vorhandene Interesse der klagenden Parteien. Der Ministerrat richtet sich in seinem Schriftsatz nach dem Ermessen des Hofes, was das Interesse der « Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie » anbelangt, bestreitet jedoch das Interesse sowohl des « Syndicat des avocats pour la démocratie » als auch der « Association Droit des gens », vor Gericht aufzutreten. Der Vereinigungszweck der ersteren betreffe nur die Rechtsanwälte und die belgischen Bürger, während die Definition des Vereinigungszwecks der letzteren so allgemein gehalten sei, daß er nicht besonderer Art sei und sich nicht vom allgemeinen Interesse unterscheide.

Erwiderungsschriftsatz

A.1.3.a. Bezüglich der Artikel 10 und 26 des Gesetzes vom 27. Juni 1921 verweist die « Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie » auf die Rechtsprechung des Staatsrates, wonach die in Artikel 26 vorgesehene Strafmaßnahme nur im Fall von Mißbrauch und Täuschung Anwendung finde, was in diesem Fall nicht vorliege. Außerdem wird hervorgehoben, daß die vorgenannte Vereinigung ohne Erwerbszweck in verschiedenen Eigenschaften vom Belgischen Staat bezuschußt und anerkannt werde.

Was die Nichthinterlegung seiner Mitgliedliste im Jahr 1993 betrifft, verweist das « Syndicat des avocats pour la démocratie » darauf, daß keine Änderung (Bei- oder Austritt) im Vergleich zu der 1992 hinterlegten Liste eingetreten sei und folglich 1993 keine Hinterlegung erforderlich gewesen sei.

Die « Association Droit des gens » ihrerseits verweist darauf, daß sie tatsächlich in der Gerichtskanzlei eingetragen sei, jedoch unter dem Buchstaben « A » und nicht unter « D ».

A.1.3.b. Was das fehlende Interesse betrifft, verweist der Erwiderungsschriftsatz in bezug auf die ersten zwei klagenden Parteien auf das Urteil Nr. 20/93, mit dem der Hof ihre Klagen für zulässig erklärt habe. Überdies sei im Vereinigungszweck des « Syndicat des avocats pour la démocratie » vorgesehen, « die Rechte der Verteidigung zu fördern und zu gewährleisten », welche durch die angefochtenen Bestimmungen beeinträchtigt würden.

Was die « Association Droit des gens » betrifft, bezieht der Schriftsatz sich auf ihren Vereinigungszweck (insbesondere die weltweite Beachtung der Rechte des Einzelnen und der Völker zu fördern und die Rolle Belgiens in diesem Bereich zu stärken) sowie auf die Veröffentlichung von Werken und die Organisation von Seminaren, die die Dauerhaftigkeit und Beständigkeit ihrer Tätigkeit unter Beweis stellen würden.

Zur Hauptsache

Hinsichtlich der Verhältnisse zwischen den Artikeln 6, 6bis und 128 der Verfassung

A.2.1. Als einleitende Überlegung zu den angefochtenen Bestimmungen insgesamt erinnert der Ministerrat zunächst an die Rechtsprechung des Kassationshofes, des Staatsrates und des Schiedshofes bezüglich des Gleichheitsgrundsatzes und erläutert anschließend die Verbindung zwischen diesem Grundsatz und dem (vormaligen) Artikel 128 der Verfassung; die Artikel 6 und 6bis der Verfassung fänden Anwendung auf die Belgier untereinander sowie auf die Ausländer untereinander, während Artikel 128 der Verfassung seinerseits auf das Verhältnis zwischen Belgiern und Ausländern Anwendung finde. Wenn das Gesetz keine unterschiedliche Behandlung zwischen den Belgiern und den Ausländern vorgesehen habe, so könnten letztere sich auf die Artikel 6 und 6bis der Verfassung berufen.

Aus dieser Analyse ergebe sich, daß keiner der von den klagenden Parteien angeführten Verweise bezüglich des Vorhandenseins von Behandlungsunterschieden zwischen Belgiern und Ausländern in den angefochtenen Bestimmungen im Widerspruch zu den Artikeln 6 und 6bis der Verfassung stehe.

A.2.2. In bezug auf die Zusammenhänge zwischen den Artikeln 6, *6bis* und 128 der Verfassung bestreiten die klagenden Parteien die Auslegung des Urteils Nr. 20/93 des Hofes vom 4. März 1993 durch den Ministerrat; wenn der Gesetzgeber von der durch Artikel 128 gestatteten Abweichung Gebrauch mache, dürfe er den Ausländer nicht gleich welcher Diskriminierung aussetzen, da Artikel 128 « nur eine besondere Anwendung des durch die Artikel 6 und *6bis* der Verfassung festgeschriebenen Grundsatzes der Gleichheit und des Diskriminierungsverbotes » sei. Die auf Artikel 128 beruhenden Unterscheidungen müßten sich folglich auf objektive und vernünftige Kriterien stützen. Eine andere Auslegung von Artikel 128 hätte zur Folge, daß « der Verfassungstext an den Rand der heutigen Entwicklung des internationalen Schutzes der Menschenrechte zu verlegen, die auf eine zunehmend undifferenzierte Anwendung der Grundrechte auf alle Bevölkerungskategorien, die auf irgendeinem Staatsgebiet leben, hinausläuft ».

Hinsichtlich der Eintragung von Amts wegen und der Einführung einer Meldepflicht für gewisse Antragsteller auf Anerkennung als Flüchtling (Artikel 11 und 15 des Gesetzes vom 6. Mai 1993 zur Abänderung von Artikel 52 bzw. zum Ersatz von Artikel 54 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980)

Klageschrift

A.3.1.1. Nach Darlegung der klagenden Parteien schaffen diese Bestimmungen eine willkürliche Diskriminierung einerseits zwischen den Asylbewerbern und den anderen sich ordnungsgemäß auf dem Staatsgebiet aufhaltenden Ausländern sowie andererseits zwischen verschiedenen Kategorien von Flüchtlingen, nämlich denjenigen, auf die sich diese Bestimmungen beziehen, und denjenigen, die sich als Flüchtling ausgegeben haben, bevor ihre Aufenthaltsgenehmigung ausläuft, oder aber je nachdem, ob sie Gegenstand einer Festhaltungsmaßnahme an einem bestimmten Ort gewesen sind oder nicht.

Die klagenden Parteien führen an, daß vor dem Inkrafttreten von Artikel 15 sämtliche Einwohner, einschließlich der Asylbewerber, ihren Aufenthaltsort und somit die Gemeinde, in der sie sich einschrieben, wählen konnten, außer im Falle der Anwendung von Artikel 18 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980.

A.3.1.2. Laut der Klageschrift wird das Problem, das diese Bestimmungen durch eine Anweisung des Aufenthaltsortes lösen sollen, durch die Haltung der Gemeindeverwaltungen, die sich weigern, Flüchtlinge einzuschreiben oder ihnen die Sozialhilfe zu gewähren, verursacht.

A.3.1.3. Die durch die Artikel 11 und 15 zwischen den Asylbewerbern vorgenommene Unterscheidung sei nicht gerechtfertigt; sie treffe in stärkerem Maße die wirklichen Flüchtlinge, die im allgemeinen nicht die Möglichkeit hätten, sich einen nationalen Paß und ein Visum zu besorgen. Sie verstoße gegen Artikel 31 des Genfer Abkommens, da die angefochtenen Bestimmungen nicht als im Sinne dieses Abkommens notwendig angesehen werden könnten.

Die Flüchtlinge befänden sich nämlich in einer objektiv gleichen Situation, die darin bestehe, daß sie die Anerkennung der Eigenschaft als Flüchtling beantragt hätten und dieser Antrag geprüft werde. Außerdem sei der Wunsch, zu vermeiden, daß die Asylbewerber unauffindbar sind, für alle Kategorien von Ausländern gleichermaßen geboten.

A.3.1.4. Die Artikel 11 und 15 des Gesetzes vom 6. Mai 1993 würden ebenfalls gegen Artikel 2^o des Protokolls Nr. 4 zur Europäischen Menschenrechtskonvention sowie gegen Artikel 12 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte verstoßen.

A.3.1.5. Der neue Artikel 54 § 1^o sei besonders ungerechtfertigt, insofern Asylbewerber ausschließlich aufgrund einer ministeriellen Maßnahme, von der anzunehmen sei, daß sie durch das Generalkommissariat für Flüchtlinge und Staatenlose aufgehoben worden wäre, der Verpflichtung eines zugewiesenen Aufenthaltsortes unterworfen würden.

Schriftsatz des Ministerrates

A.3.2.1. Der Ministerrat bezieht sich auf die Vorarbeiten und die geplanten Ausführungsmaßnahmen und hebt hervor, daß die in Artikel 15 vorgesehene Eintragung von Amts wegen nur eine verwaltungsmäßige Eintragung ermögliche; sie stelle in keiner Weise eine Anweisung des Aufenthaltsortes oder eine Maßnahme

zur Einschränkung der Freizügigkeit der betreffenden Person innerhalb des Königreichs oder sogar eine Maßnahme dar, durch die eine Hauptniederlassung an einem bestimmten Ort vorgeschrieben werde.

Die in Artikel 11 vorgesehene Meldepflicht beschränke ebenfalls nicht die bürgerlichen Freiheiten der Asylbewerber; sie zielen darauf ab, dem Problem von Asylbewerbern, die sich unauffindbar machen, abzuwehren, und nicht darauf, sie einer Art Polizeikontrolle zu unterwerfen, da der Ort der Meldung im übrigen durchaus mit dem Ort des vom Asylbewerber gewählten Wohnortes übereinstimmen könne.

A.3.2.2. Was den Unterschied zwischen den Asylbewerbern, auf die sich Artikel 54 § 1 Absatz 1 (neu) bezieht, und den anderen betrifft, erklärt der Ministerrat, daß die vorgenannte Bestimmung sich nur auf diejenigen beziehe, deren Aufenthaltsrecht nur aufgrund ihrer Eigenschaft als Asylbewerber gewährleistet sei und die ohne die Möglichkeit, sich als Flüchtling auszugeben, in einer ungesetzlichen Lage wären.

Dieser Behandlungsunterschied lasse sich rechtfertigen durch die Unsicherheit des Aufenthaltes der Bewerber, auf die sich Artikel 54 § 1 Absatz 1 (neu), bezieht, da die Eintragung von Amts wegen aufgrund von Absatz 2 der vorgenannten Bestimmung zeitlich begrenzt sei. Es sei im Hinblick auf die in Artikel 15 angestrebten Ziele hingegen sinnlos gewesen, die Antragsteller auf Anerkennung als Flüchtling in den Anwendungsbereich von Artikel 54 einzuschließen, die sich bereits in einer anderen Eigenschaft als derjenigen eines Asylbewerbers im Königreich aufhalten oder bereits hier niedergelassen haben und deren Lage unsicher ist.

A.3.2.3. Es gehe zunächst darum, der -illegalen- Weigerung gewisser Gemeinden und gewisser Öffentlichen Sozialhilfezentren, neue Asylbewerber einzutragen, abzuwehren.

Im Hinblick auf diese Zielsetzung wäre es sinnlos gewesen, die Kategorien von Asylbewerbern, die bereits im Fremdenregister oder im Bevölkerungsregister einer Gemeinde eingetragen sind und für die sich das Problem der Verweigerung einer Eintragung nicht stellen würde, in den Anwendungsbereich von Artikel 15 zu bringen.

A.3.2.4. Sodann gehe es darum, die Antragsteller auf Anerkennung als Flüchtling gleichmäßig auf die verschiedenen Gemeinden des Königreichs zu verteilen, wobei die von einigen Gemeinden diesbezüglich vorgebrachte Sättigung ihre Weigerung, die den Asylbewerbern zustehende Sozialhilfe zu gewähren, rechtfertige. Der Schriftsatz hebt hervor, daß diese Sättigung fast ausschließlich auf die Ankunft neuer Antragsteller auf Anerkennung als Flüchtling zurückzuführen sei, die sich meistens auf die Gemeinden konzentrieren würden, in denen bereits zahlreiche Flüchtlinge vorhanden sind.

Der Schriftsatz hebt überdies hervor, wenn dem Minister oder seinem Bevollmächtigten gestattet worden wäre, einen Eintragungsort für alle Kategorien von Asylbewerbern zu bestimmen, hätten diejenigen, die bereits Gegenstand einer Eintragung in einem Gemeinderegister sind, dies als umgekehrte Diskriminierung auffassen können.

A.3.2.5. In bezug auf die Diskriminierung, die sich aus Artikel 11 ergäbe, insofern er eine Meldepflicht für die Asylbewerber zuläßt, hebt der Schriftsatz hervor, daß die meisten von ihnen nicht die Bedingungen von Artikel 2 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 einhalten würden, so daß ihre Anwesenheit im Land gesetzlich nur durch die Tatsache gerechtfertigt sei, daß sie behaupten, aus ihrem Land geflohen zu sein, weil dort ihre Freiheit oder ihr Leben in Gefahr seien oder sie zumindest befürchten würden, dort verfolgt zu werden.

A.3.2.6. Es gehe zunächst darum, den Asylbewerber während der gesamten Dauer des Genehmigungsverfahrens erreichen zu können, um von ihm die Beweggründe seines Antrags zu vernehmen oder um Auskünfte zu erhalten. Dieses Erscheinen sei erforderlich, um einen Antrag einer Person auf Genehmigung zum Aufenthalt im Königreich zu beantworten, die sich nicht hier aufhalten dürfe, wenn sie nicht Flüchtling oder Antragsteller auf Anerkennung als Flüchtling wäre.

A.3.2.7. Anschließend gehe es darum, vom Asylbewerber, dessen Aufenthalt nur durch seine Eigenschaft als Asylbewerber gesichert sei, ein ständiges Interesse für das von ihm eingeleitete Verfahren zu fordern, da seine Anwesenheit auf dem Gebiet des Königreichs allein durch diese Eigenschaft als Antragsteller auf Anerkennung als Flüchtling gerechtfertigt sei.

A.3.2.8. Was den diskriminierenden Charakter insbesondere von Artikel 54 § 1 Absatz 1 4° (neu) betrifft, hebt der Schriftsatz hervor, daß die Ausländer erreicht werden sollen, die an der Grenze des Königreichs vorstellig geworden sind, ohne im Besitz der in Artikel 2 des vorgenannten Gesetzes vorgeschriebenen

Dokumente zu sein, und die den Ort, an dem sie festgehalten wurden, illegal verlassen haben, um unrechtmäßig in das Gebiet einzudringen. Ohne diesen Text, dessen unterschiedliche Tragweite im Vergleich zu den Punkten 1° und 2° derselben Bestimmung hervorgehoben wird, hätten die Ausländer, auf die sie sich beziehen, nicht den Verpflichtungen aus den Artikeln 11 und 15 des Gesetzes vom 6. Mai 1993 unterworfen werden können.

Erwiderungsschriftsatz

A.3.3.1. Die klagenden Parteien legen in ihrem Erwiderungsschriftsatz verschiedene Faktoren dar, insbesondere die Einschränkung der Sozialhilfe, was zur Folge habe, daß die verwaltungsmäßige Eintragung in einer Gemeinde die Freizügigkeit, die Freiheit, in einer anderen Gemeinde zu wohnen, sowie die Ausübung einer Berufstätigkeit einschränken würde.

A.3.3.2. Im Schriftsatz werden sodann die verschiedenen Rechtfertigungen bestritten, die der Ministerrat für eine unterschiedliche Behandlung gewisser Asylbewerber anführt.

Das Ziel einer gleichmäßigen Verteilung der Antragsteller auf Anerkennung als Flüchtling auf die verschiedenen Gemeinden des Königreiches stehe im Widerspruch zur Auslegung von Artikel 15 durch den Ministerrat, so daß die Eintragung von Amts wegen keine angemessene Maßnahme darstelle.

Auch die Zielsetzung, die Zahlung der Sozialhilfe durch die Öffentlichen Sozialhilfezentren zu gewährleisten, und diejenige, Verbindung mit den Asylbewerbern aufnehmen zu können, würden durch die angefochtenen Maßnahmen nicht erreicht; überdies verweist der Schriftsatz in bezug auf letztere Zielsetzung darauf, daß verschiedene Bestimmungen sowohl des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 als auch des Gesetzes vom 6. Mai 1993 die Zustellung der Dokumente am Wohnsitz des Antragstellers und nicht an seinem verwaltungsmäßigen Aufenthaltsort beibehalten, so daß diese Maßnahme einer objektiven und vernünftigen Rechtfertigung entbehre.

Hinsichtlich der Unzuständigkeit des Staatsrates, gewisse Entscheidungen über Antragsteller auf Anerkennung als Flüchtling auszusetzen (Artikel 8 (zur Abänderung von Artikel 50 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980), 30 3°, 31 und 32 (zur Abänderung der Artikel 63/5 und 68 desselben Gesetzes und Einfügung eines neuen Artikels 69bis in dieses Gesetz) und Artikel 33 (zur Abänderung von Artikel 70 desselben Gesetzes))

Argumentation der klagenden Parteien

A.4.1.1. Nach Ansicht der klagenden Parteien hat der Gesetzgeber mit diesen Bestimmungen den Asylbewerbern die Möglichkeit genommen, vor dem Staatsrat die Aussetzung einer Maßnahme zu beantragen, die sie für ungesetzlich halten, wenn der Generalkommissar für Flüchtlinge und Staatenlose es für zweckdienlich erachtet hat, daß die Maßnahme ungeachtet jeglicher Rechtsmitteleinlegung vollstreckbar ist.

Diese Maßnahme sei diskriminierend im Vergleich zu allen anderen Verwaltungsakten - sowohl in bezug auf die Belgier als auch auf die Ausländer -, die aufgrund von Artikel 17 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat ausgesetzt werden könnten, insbesondere die Ausweisungsmaßnahmen aufgrund der Artikel 3.7 oder 21 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980.

A.4.1.2. Laut Gutachten der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates verstoße die Tatsache, daß die Antragsteller auf Anerkennung als Flüchtling nicht die Aussetzung von Maßnahmen erreichen könnten, deren Nichtigerklärung sie vor dem Staatsrat beantragen, gegen das Recht auf eine wirksame Beschwerde im Fall einer Verletzung der Grundfreiheiten, das durch das Genfer Abkommen (Artikel 16 1°) und die Europäische Menschenrechtskonvention (Artikel 13 in Verbindung mit den Artikeln 3 und 8) festgeschrieben sei.

A.4.1.3. Die Zielsetzung dieser Maßnahme, nämlich eine Verkürzung des gesamten Anerkennungsverfahrens, werde hierdurch nicht erreicht, insofern die Verspätung in der Bearbeitung der Asylanträge hauptsächlich beim Ausländeramt und bei der Dienststelle des Generalkommissars für Flüchtlinge und Staatenlose selbst, aber weit weniger beim Ständigen Beschwerdeausschuß liege.

Die Aussetzung verlängere das Asylverfahren nur in dem Fall, wo es vom Staatsrat bewilligt werde, das heißt in den Fällen, wo die Verwaltung Gesetzwidrigkeiten begangen hätte.

Überdies würde das Fehlen des Aussetzungsverfahrens vor dem Staatsrat dazu verleiten, die im Verfahren auf Erlaß einer einstweiligen Verfügung tagenden Gerichtspräsidenten zu befassen, in der Hoffnung, daß diese - wie manche es bereits getan hätten -, erklären, das Verbot des Verfahrens auf Erlaß einer einstweiligen Verfügung sei in dieser Sache wegen der Verletzung verschiedener internationaler Vertragswerke nicht anwendbar.

A.4.1.4. Nach Ansicht der klagenden Parteien kann die durch die angefochtenen Bestimmungen hervorgerufene Unterscheidung nicht als gerechtfertigt angesehen werden, einerseits weil die Möglichkeit der Aussetzung eher für einen Kläger, dessen Leben oder Sicherheit in Gefahr ist, erforderlich sei als für jemanden, der die Aussetzung irgendeines anderen Verwaltungsaktes, der ihm zum Nachteil gereichen kann, beantragt, und andererseits, weil diese Diskriminierung gegen die unter A.3.2 angeführten internationalen Bestimmungen verstoße.

Die eigentliche Rechtfertigung dieser neuen Bestimmungen bestehe darin, die Verwaltung davor zu schützen, daß ein Rechtsprechungsorgan effektiv die von ihr eventuell begangenen Gesetzwidrigkeiten kontrolliert; sie stelle somit im Grunde die Verneinung des Rechtsstaates dar.

Argumentation des Ministerrates

A.4.2.1. In der Hauptsache erachtet der Ministerrat den Klagegrund als unzulässig oder zumindest als unbegründet wegen mangelnden Interesses. Diese Einrede gründet darauf, daß die klagenden Parteien nicht die Nichtigerklärung der Artikel 25^o und 3^o des Gesetzes vom 6. Mai 1993 beantragt hätten, die in gewissen Fällen das gerichtliche Verfahren auf Erlaß einer einstweiligen Verfügung abschaffen würden, wobei der Hof in seinem Urteil Nr. 20/93 anerkannt habe, daß dieses Verfahren eine gleichwertige Wirkung wie das Verfahren auf Erlaß einer einstweiligen Verfügung in Verwaltungsangelegenheiten habe. Die klagenden Parteien hätten somit ihr Interesse, die Abschaffung des Verfahrens auf Erlaß einer einstweiligen Verfügung in Verwaltungsangelegenheiten anzufechten, verloren.

A.4.2.2. Hilfsweise bestreitet der Schriftsatz die diskriminierende Beschaffenheit der angeführten Bestimmungen.

A.4.2.3. Zunächst hebt er hervor, daß die Situation eines Ausländers, der einer Ausweisungsmaßnahme unterliegt, sich stark von derjenigen eines Ausländers, dem eine Entscheidung über die Verweigerung einer Baugenehmigung zugestellt wird, unterscheidet, so daß unterschiedliche Verfahren eingeführt werden könnten.

A.4.2.4. Im übrigen weist - so der Ministerrat - die erneute Prüfung, die einem Asylbewerber angeboten werde, dessen Antrag auf Anerkennung der Eigenschaft als Flüchtling ein erstes Mal für unzulässig erklärt worden sei, solche Garantien und Wirkungen auf, daß es gerechtfertigt sei, wenn der zweimal für unzulässig befundene Antrag in gewissen Fällen ungeachtet jeglicher Rechtsmitteleinlegung für vollstreckbar erklärt werden könne, obschon gewisse andere Ausländer die Aussetzung der sie betreffenden Maßnahme beantragen könnten.

Die verschiedenen Charakteristika des Verfahrens vor dem Generalkommissar für Flüchtlinge und Staatenlose würden den deutlichen Unterschied rechtfertigen, der eingeführt werde, und zwar zwischen einerseits der Situation des Ausländers, der Gegenstand einer Maßnahme gewesen sei, gegen die nur eine gewöhnliche Klage auf Aussetzung und Nichtigerklärung vor dem Staatsrat möglich sei, oder der eine Revisionsklage erhoben habe, und andererseits derjenigen des Asylbewerbers, der Gegenstand einer Entscheidung sei, gegen die eine Dringlichkeitsklage beim Generalkommissar eingereicht werden könne. Die vorgenannte Klage weist nach Auffassung des Ministerrates bedeutende Garantien auf und beinhaltet Wirkungen, die zumindest der Aussetzungsklage gleichwertig seien.

Im Schriftsatz wird nämlich nacheinander auf die Einsetzung des Generalkommissars für Flüchtlinge und Staatenlose zur Beurteilung der dringenden Anträge auf Neuprüfung, auf seine Unabhängigkeit vom Minister, auf die Tatsache, daß im Gegensatz zu den Revisionsanträgen eine andere Behörde im Verfahren auf dringende Neuprüfung einschreitet, sowie auf die Wirksamkeit der Klage - da dem Kommissar eine Befugnis der Urteilsabänderung verliehen werde und da die Klage Suspensiveffekt habe - hingewiesen.

Der Ministerrat hebt ebenfalls die Verfahrensgarantien hervor, insbesondere die Anwesenheit des Rechtsanwalts des Flüchtlings, sowie eines Dolmetschers und die Erfordernisse bezüglich der Begründung der Entscheidung.

A.4.2.5. Artikel 8^o 3^o (Abschaffung des Verfahrens auf Erlaß einer einstweiligen Verfügung in Verwaltungsangelegenheiten gegen eine Verweigerung, die auf einen zweiten Antrag folgt), rechtfertigt der Schriftsatz dadurch, daß der Gesetzgeber aufeinanderfolgende Klagen, die nur aus Verzögerungsgründen eingereicht würden, vermeiden wollen, insofern die angeführten neuen Fakten mit den bereits geltend gemachten übereinstimmen und ein erstes Mal sowohl vom Minister als auch vom Generalkommissar abgewiesen worden seien.

A.4.2.6. Der Ministerrat betont, daß der Hof die Nichteinhaltung internationaler Bestimmungen nicht direkt kontrollieren könne, und erläutert die Gründe, warum die von den klagenden Parteien angeführten Bestimmungen nicht verletzt worden seien.

A.4.2.7. Artikel 16 des Genfer Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge betreffe nicht die Asylbewerber, auf die sich die angefochtenen Bestimmungen bezögen, sondern nur die Flüchtlinge.

A.4.2.8. Überdies sei Artikel 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention aus verschiedenen Gründen nicht verletzt worden. So schreibe sie zunächst nicht das Asylrecht fest, wie im Schriftsatz dargelegt werde.

Außerdem könne, selbst in der Annahme, daß das Asylrecht durch die Europäische Menschenrechtskonvention garantiert werde, die Entscheidung über die Unzulässigkeit der Eigenschaft als Flüchtling Gegenstand einer Klage sein, da die Dringlichkeitsklage als wirksame Beschwerde anzusehen sei, selbst wenn sie nicht vor einer Gerichtsbarkeit erfolge, und zwar sowohl gemäß der Rechtslehre als auch gemäß der Rechtsprechung der Europäischen Kommission für Menschenrechte.

A.4.2.9. In bezug auf die Verletzung von Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention bemerkt der Schriftsatz, daß die Möglichkeit für einen Ausländer, sich auf dem Gebiet eines Staates zu befinden oder nicht, ebenso wie die Entscheidungen über einen Asylantrag gemäß einer ständigen Rechtsprechung der Europäischen Kommission für Menschenrechte Artikel 6 der Konvention fremd sind.

A.4.2.10. Was schließlich den Verstoß gegen Artikel 3 derselben Konvention betrifft, wird im Schriftsatz der Standpunkt vertreten, daß der zurückgewiesene Asylbewerber, bei dem der Generalkommissar festgestellt hat, daß sein Asylantrag unzulässig war, und in bezug auf den er außerdem erklärt, er könne an die Grenze des Landes, wo nach seiner Darlegung sein Leben oder seine Freiheit bedroht sei, gebracht werden, nicht die von der Rechtsprechung bezüglich des vorgenannten Artikels 3 vorgeschriebenen Anforderungen erfüllt.

A.4.2.11. Diese Maßnahmen sollten den Strom der Asylbewerber eindämmen, indem sie die Dauer der Anerkennung verkürzen und den Asylbewerbern dies zur Kenntnis bringen würden; das Aussetzungsverfahren würde die Dauer der Anerkennung erheblich verlängern, da nur ein sehr geringer Anteil der Urteile innerhalb der gesetzlichen Frist von 45 Tagen verkündet werde.

Erwiderungsschriftsatz

A.4.3.1. In bezug auf das fehlende Interesse am Klagegrund, der daraus abgeleitet wird, daß die klagenden Parteien die Artikel 25² und 34 des Gesetzes vom 6. Mai 1993 nicht anfechten würden, führen diese in ihrem Erwiderungsschriftsatz zunächst an, daß Artikel 25² nur eine formelle Änderung beinhalte und daß außerdem die Aufhebung der Zuständigkeit des im Verfahren auf Erlaß einer einstweiligen Verfügung urteilenden Richters sich nicht aus der Aufrechterhaltung von Artikel 63 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 ergebe, sondern vielmehr aus der ausschließlichen Zuständigkeit des Staatsrates zur Aussetzung der von ihm für nichtig erklärbaren Akte.

Die Aufhebung von Artikel 70*bis* des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 durch Artikel 34 rechtfertige sich ihrerseits dadurch, daß der Minister nicht mehr zuständig sei, die Maßnahme, auf die sich Artikel 70*bis* bezogen habe, zu ergreifen.

A.4.3.2. In bezug auf den Behandlungsunterschied infolge der vorgenannten Bestimmungen hebt der Schriftsatz hervor, daß eine Angelegenheit, in der die Aussetzung einer Ausweisungsmaßnahme von wesentlicher Bedeutung sei, damit eine spätere Nichtigerklärung noch eine Wirkung haben könne, gerade dann bestehe, wenn ein Asylbewerber in das Land, aus dem er geflohen ist und in dem nach seiner Darlegung sein Leben oder seine Freiheit gefährdet ist, zurückzusenden sei; dies sei übrigens die Daseinsberechtigung des vorgenannten Artikels 70*bis* gewesen.

Die klagenden Parteien bestreiten zwar nicht, daß der Asylbewerber sich in einer günstigeren Lage befinden würde als der Ausländer, den eine in Ausführung von Artikel 3 oder 7 ergriffene Maßnahme betrifft, doch sie vergleichen dessen Lage mit derjenigen eines Ausländers, den eine in Ausführung von Artikel 11 ergriffene Maßnahme betrifft oder dem das Statut als einem Flüchtling Gleichgestellter verweigert wurde, der dieser nach der Erschöpfung der Verwaltungsklage auf das Verfahren auf Erlaß einer einstweiligen Verfügung in Verwaltungsangelegenheiten zurückgreifen kann.

Der Schriftsatz bestreitet, daß die beim Generalkommissar organisierte Dringlichkeitsklage die vom Ministerrat angeführten Verfahrensgarantien aufweise, dies im Gegensatz zu denjenigen des Revisionsverfahren, die im Schriftsatz aufgezählt werden. Im Gegensatz zum letzteren trete der Generalkommissar als Verwaltungsbehörde auf, werde der Antragsteller von einem Beamten angehört und habe der Rechtsanwalt keine Kenntnis von der Akte.

A.4.3.3. Bezüglich des Artikels 8³ bestreitet der Schriftsatz die vom Ministerrat erteilte Antwort, insofern sie voraussetze, daß der Bevollmächtigte des Ministers die vorgenannte Bestimmung nie zu Unrecht anwenden

würde, was um so zweifelhafter sei, als dieser ein Beamter im Rang 22 sein könne. Nach Darstellung der klagenden Parteien könne man zwar verstehen, daß im Falle eines neuen Antrags eine neue dringende Suspensivklage beim Generalkommissar für Flüchtlinge und Staatenlose nicht vorgesehen sei, doch es rechtfertige nichts die Abschaffung des Verfahrens auf Erlaß einer einstweiligen Verfügung in Verwaltungsangelegenheiten vor dem Staatsrat, mit dem geprüft werden solle, ob in einem Fall, der sehr schwerwiegende Folgen für den Einzelnen haben könne, das Gesetz von der Verwaltung eingehalten worden sei.

A.4.4. In bezug auf Artikel 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention heißt es im Schriftsatz, daß ein Mindestmaß an Verteidigungsrechten gewährleistet sein müsse, damit man von einer wirksamen Beschwerde reden könne. Ferner heißt es darin, daß ungeachtet des Wortlautes des Gesetzes und angesichts dessen, daß es nicht mit dem internationalen Recht übereinstimme, der Staatsrat und der im Verfahren auf Erlaß einer einstweiligen Verfügung urteilende Richter einen Antrag auf Aussetzung einer vom Generalkommissar bestätigten und ungeachtet jeglicher Rechtsmitteleinlegung für vollstreckbar erklärten Ausweisungsmaßnahme für zulässig erklärt bzw. sich dafür zuständig erklärt hätten.

Hinsichtlich der Kammern mit einem einzigen Gerichtsrat und des besonderen Verfahrens vor dem Staatsrat in Sachen Ausländerrecht (Artikel 33 Absatz 2 (zur Abänderung von Artikel 70 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980) und Artikel 38 (zur Abänderung von Artikel 90 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat))

Argumentation der klagenden Parteien

A.5.1. Nach Darlegung der klagenden Parteien stellen das besondere Verfahren und das System der Kammern mit einem einzigen Gerichtsrat (außer im Falle einer vom ersten Vorsitzenden getroffenen fakultativen Entscheidung) keine Diskriminierung zwischen Belgiern und Ausländern, sondern eine Diskriminierung zwischen Ausländern auf der Grundlage der Beschaffenheit des Verwaltungsaktes, dessen Gesetzmäßigkeit sie in Frage stellen, dar.

Mit der Klage wird die Zweckdienlichkeit der angeführten Begründung bestritten - der Umstand, daß in anderen Fällen eine Kammer mit einem einzigen Gerichtsrat vorgesehen sei -, wobei die klagenden Parteien davon ausgehen, daß sie darauf hinauslaufe, die Anträge bezüglich des Ausländerrechtes den offensichtlich unbegründeten Anträgen, auf die sich die anderen Fälle der Klageerhebung vor einer Kammer mit einem einzigen Gerichtsrat beziehen, gleichzustellen.

Argumentation des Ministerrates

A.5.2. Der Ministerrat weist darauf hin, daß die klagenden Parteien nur Artikel 38 und die dadurch eingeführten Kammern mit einem einzigen Gerichtsrat bemängeln würden, und führt an, daß diese Bestimmung auf alle Ausländer Anwendung finde und daß sie durch die beim Staatsrat im Bereich des Ausländerrechtes bestehende Verspätung gerechtfertigt sei; im übrigen gebe es keinen Grund, die Unparteilichkeit und das berufliche Pflichtbewußtsein des Einzelrichters in Frage zu stellen.

Erwiderungsschriftsatz

A.5.3. Der Schriftsatz führt an, daß sowohl die Einführung der Kammer mit einem einzigen Gerichtsrat als auch die Ermächtigung zum Anordnen eines Sonderverfahrens bestritten werde; das Argument der gerichtlichen Verspätung sei nicht zweckdienlich, insofern die Kammern mit einem einzigen Gerichtsrat nur in bezug auf Ausländer eingeführt worden seien.

Hinsichtlich der Möglichkeit, Antragsteller auf Anerkennung als Flüchtling, denen der Zugang zum Staatsgebiet oder die Aufenthaltsgenehmigung verweigert wurde, an einem bestimmten Ort festzuhalten (Artikel 36 zur Einfügung eines Artikels 74/6 in das Gesetz vom 15. Dezember 1980)

Argumentation der klagenden Parteien

A.6.1.1. Die klagenden Parteien beziehen sich auf die Stellungnahme der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates, wonach die damals in der Entwurfsphase befindliche Bestimmung habe angepaßt werden müssen, um Artikel 31 Absatz 2 des Internationalen Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge Rechnung zu tragen, und legen das vom Gesetzgeber angestrebte Ziel dar, nämlich zu vermeiden, daß die Asylbewerber, deren Antrag in einer ersten Phase des Verfahrens abgelehnt wurde, untertauchen.

A.6.1.2. Zur Darlegung der ungerechtfertigten Beschaffenheit dieser Maßnahme des Festhaltens an einem bestimmten Ort beruft sich die Klageschrift auf das Urteil des Hofes Nr. 20/93, aus dem hervorgehe, daß eine solche Maßnahme, die sich auf bereits im Lande befindende Antragsteller beziehe, übertrieben sei. Sie beeinträchtige nicht nur ihr Privat- und Familienleben sowie ihre Verteidigungsrechte, sondern könne angesichts ihrer Auswirkungen sogar die Zahl der Illegalen erhöhen, statt sie zu verringern.

A.6.1.3. Diese Maßnahme sei diskriminierend gegenüber dem Schicksal der anderen Ausländer (die kein Asyl beantragen), die Gegenstand einer Abschiebung oder Ausweisung sind. Was die Anweisung zum Verlassen des Staatsgebietes betrifft, sei die Festhaltung nämlich entweder zeitlich begrenzt (Anordnung auf der Grundlage von Artikel 7) oder ausgeschlossen (Anordnung aufgrund der Artikel 11, 13 und 61). Eine solche Maßnahme sei auch im Fall einer Ausweisung oder der Zurückweisung ausgeschlossen.

Die Ausländer, die von einer Entscheidung der Aufenthaltsverweigerung mit Anordnung zum Verlassen des Staatsgebietes, einer Entscheidung der Zurückweisung einer Ablehnung eines Antrags auf Niederlassungsgenehmigung mit Anordnung zum Verlassen des Staatsgebietes in Kenntnis gesetzt worden seien, dürften während der Dauer der Prüfung eines Revisionsantrags nicht Gegenstand einer Maßnahme des Freiheitsentzugs sein, außer im Falle einer Entscheidung des Ministers selbst und « wenn außergewöhnlich schwerwiegende Umstände dies rechtfertigen » (Artikel 67).

A.6.1.4. Schließlich verweisen die klagenden Parteien darauf, daß eine Diskriminierung bestehe zwischen den gewöhnlichen Flüchtlingen und den Personen, die im Sinne von Artikel 57 des Gesetzes den Flüchtlingen gleichgestellt werden, da letztere nicht Gegenstand einer Festhaltungsmaßnahme sein können.

Argumentation des Ministerrates

A.6.2.1. Der Ministerrat verweist darauf, daß Artikel 74/6 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 es erlaube, Asylbewerber an einem bestimmten Ort festzuhalten, deren Antrag auf Anerkennung als Flüchtling bereits Gegenstand einer ersten oder zweiten Unzulässigkeitsentscheidung war, und zwar sowohl an der Grenze als auch im Königreich, insofern dieses Festhalten erforderlich sei, um die tatsächliche Ausweisung aus dem Staatsgebiet

zu gewährleisten; dieses Festhalten dürfe nicht länger als zwei Monate dauern, könne Gegenstand einer gerichtlichen Klage sein und dürfe nicht mit dem gemäß Artikel 74/5 angeordneten Festhalten verwechselt werden.

A.6.2.2. Der Ministerrat ist der Ansicht, daß Artikel 74/6 keine Diskriminierung enthalte, insofern das Gesetz vom 15. Dezember 1980 zahlreiche Fälle vorsehe, in denen den Ausländern ihre Freiheit entzogen werden könne; sodann werden nacheinander die in den Artikeln 7 Absatz 3, 25, 27 Absatz 3, 54 § 2, 63/5, 74 und 74/5 vorgesehenen Hypothesen behandelt. Aus dieser Aufzählung gehe hervor, daß jedesmal, wenn eine Ausweisungsentscheidung durch den Minister oder seinen Bevollmächtigten getroffen werde - was in der Hypothese, von der in Artikel 74/6 die Rede ist, zutrefe -, eine Haft oder ein Festhalten beschlossen werden könne, so daß die vorgenannte Bestimmung nicht diskriminierend sei.

A.6.2.3. In bezug auf die Diskriminierung zwischen dem Asylbewerber, der eine Dringlichkeitsklage beim Generalkommissar für Flüchtlinge und Staatenlose erhebt, und dem Ausländer, der einen Revisionsantrag gemäß den Artikeln 65 und 66 einreicht, erläutert der Ministerrat die Ähnlichkeiten zwischen den beiden Verfahren, wobei die vor dem Generalkommissar erhobene Klage nach seiner Ansicht aufgrund der darin gebotenen Garantien günstiger ist. Vergleichbar seien insbesondere die aufschiebende Wirkung der beiden Klagen und die Möglichkeit von Maßnahmen des Freiheitsentzugs. Im Gegensatz zum Revisionsantrag erfolge die Klage vor dem Generalkommissar jedoch vor einer anderen Behörde als derjenigen, die die angefochtene Entscheidung getroffen hat.

A.6.2.4. In bezug auf die Diskriminierung zwischen einerseits den Ausländern, die die Eigenschaft als Flüchtling beanspruchen und die eine Dringlichkeitsklage beim Generalkommissar für Flüchtlinge und Staatenlose eingereicht haben, und andererseits dem Ausländer, dem die Eigenschaft als einem dem Flüchtling Gleichgestellten verweigert wurde und der einen Revisionsantrag gemäß Artikel 64 Absatz 1 ⁷ des Gesetzes eingereicht hat, streitet der Ministerrat diese Diskriminierung aus den gleichen Gründen wie vorstehend erwähnt ab, da die beiden möglichen Klagen einander weitgehend gleichen.

A.6.2.5. Der Ministerrat streitet schließlich die Zweckdienlichkeit der Verweisung der klagenden Parteien auf den Punkt B.4.2 des Urteils des Hofes Nr. 20/93 ab. Er verweist darauf, daß die Asylbewerber, die Gegenstand einer Festhaltungsmaßnahme aufgrund von Artikel 74/5 des Gesetzes sind, sich in einer vollkommen anderen Situation befinden als der Ausländer, der gemäß Artikel 74/6 festgehalten wird, und daß die Festhaltung aufgrund der letztgenannten Bestimmung aus mehreren Gründen für ihn vorteilhafter sei, insbesondere in dem Maße, als gegen diese Festhaltung Klage vor Gericht erhoben werden kann.

Erwiderungsschriftsatz

A.6.3. In bezug auf das Argument, das Gesetz vom 15. Dezember 1980 enthalte zahlreiche andere Hypothesen, in denen den Ausländern ihre Freiheit entzogen werden könne, weist der Erwiderungsschriftsatz zunächst den Vergleich mit Artikel 7 Absatz 3 zurück, der einerseits die untergetauchten und straffälligen Ausländer oder die Ausländer, die nach Belgien kommen, um hier illegal zu arbeiten, betreffe, und andererseits diejenigen, die Gegenstand einer endgültigen Abschiebungsentscheidung sind, im Gegensatz zu den Asylbewerbern, deren Verfahren in der Schwebe ist.

Die Artikel 25, 27, 52bis, 54 und 63/5 seien nur anwendbar, insofern außergewöhnlich schwerwiegende Umstände dies rechtfertigten. Nach einem Verweis auf das Urteil Nr. 20/93 des Hofes in bezug auf Artikel 74/5 schlußfolgert der Schriftsatz, das Gesetz sehe keineswegs vor, daß jedesmal, wenn eine Ausweisungsentscheidung getroffen wird, eine Haft oder eine Festhaltung beschlossen werden könne; im Gegenteil könne niemals - abgesehen vom Fall der Asylbewerber, die an der Grenze eine Entscheidung zur Einreise in das Staatsgebiet abwarten müssen - eine Haft gegenüber einem Ausländer ins Auge gefaßt werden, der Gegenstand einer Entscheidung der Aufenthaltsverweigerung oder der Ausweisung sei, gegen die das Gesetz eine Suspensivklage vorsehe, außer wenn außergewöhnlich schwerwiegende Umstände dies rechtfertigen würden.

Hinsichtlich des Interesses

B.1.1. Wenn eine Vereinigung ohne Erwerbszweck sich auf ein kollektives Interesse beruft, ist es erforderlich, daß ihr Vereinigungszweck besonderer Art ist und sich daher vom allgemeinen Interesse unterscheidet, daß sich dieses Interesse nicht auf die individuellen Interessen der Mitglieder beschränkt, daß die angefochtene Rechtsnorm den Vereinigungszweck beeinträchtigen kann, und daß dieser Vereinigungszweck tatsächlich erstrebt wird, was nach wie vor aus der konkreten und dauerhaften Tätigkeit der Vereinigung hervorgehen soll.

B.1.2. Die Vereinigung ohne Erwerbszweck « Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie » bezweckt gemäß Artikel 2 ihrer Satzung die Bekämpfung von Rassismus, Antisemitismus und Ausländerfeindlichkeit. Sie « ruft all diejenigen zur Einigkeit und Aktion auf, die sich der Diskriminierung, dem Haß, den Vorurteilen aufgrund von Rasse, Sprache, Herkunft oder Weltanschauung widersetzen und die Freundschaft und den Frieden unter den Völkern, die Gleichheit und Brüderlichkeit unter den Menschen siegen lassen wollen ».

B.1.3. Die Vereinigung ohne Erwerbszweck « Syndicat des avocats pour la démocratie » hat namentlich zum Zweck,

« 1° die Rechte der Verteidigung zu fördern und zu gewährleisten und dazu sowohl den Rechtsanwälten als auch den übrigen Bürgern die individuellen, politischen, wirtschaftlichen und sozialen Freiheiten und die körperliche Unversehrtheit zu sichern;

2° für insbesondere die notdürftigsten Bürger oder Opfer von Antastungen der Menschenrechte den Zugang zum bestmöglichen Recht und zu einer demokratischen, modernen und humanen Justiz zu fördern und zu gewährleisten;

3° die Beachtung der öffentlichen und individuellen Grundrechte und -freiheiten zu erstreben und namentlich jeden Mißbrauch seitens der Obrigkeit und seitens jeder Gewalt zu bekämpfen; ».

B.1.4. Beide klagenden Vereinigungen verfolgen eine Zielsetzung, die weder mit dem allgemeinen Interesse noch mit dem individuellen Interesse ihrer Mitglieder zusammenfällt. Ihr Vereinigungszweck wird tatsächlich erstrebt, was aus den von ihnen ausgeübten Tätigkeiten hervorgeht. Die Bestimmungen, die sie bestreiten, betreffen die von den Vereinigungen ins Auge gefaßten Ziele. Ihre jeweiligen Verwaltungsräte, denen ihre Satzungen die Zuständigkeit erteilen, in ihrem Namen vor Gericht aufzutreten, haben den Beschluß zur Erhebung der anhängigen Klage am

13. September 1993 (« Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ») bzw. am 5. Juni 1993 (« Syndicat des avocats pour la démocratie ») gefaßt. Ihre Satzungen wurden am 5. Februar 1976 bzw. am 24. März 1988 in den Beilagen zum *Belgischen Staatsblatt* veröffentlicht.

Der mit dem fehlenden Interesse der « Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie » und des « Syndicat des avocats pour la démocratie » begründeten Einrede kann nicht stattgegeben werden.

B.1.5. Die Vereinigung ohne Erwerbszweck « Association Droit des gens » verfolgt gemäß ihrer Satzung folgende Zielsetzung:

« ein friedliches und harmonisches Zusammenleben zwischen den Staaten unterstützen, die weltweite Beachtung der Rechte des Einzelnen und der Völker fördern und die Rolle Belgiens in diesem Bereich stärken;

bei der belgischen Bevölkerung, insbesondere den Erwachsenen, eine Bewußtseinsbildung und ein kritisches Wissen der gesellschaftlichen Gegebenheiten, Fähigkeiten zur Analyse, zur Entscheidung, zum Handeln und zur Bewertung, sowie ein verantwortliches Verhalten und eine aktive Teilnahme am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Leben fördern.

Zu diesem Zweck schafft die Vereinigung Mittel zur allgemeinverständlichen Darstellung und Verbreitung der Regeln des internationalen Rechtes, einschließlich der Menschenrechte, setzt sie diese Mittel ein und führt sie Studien über bestimmte Themen in Verbindung zum internationalen Recht durch ».

Ein solch umfassend definierter Vereinigungszweck weist keine besondere Beschaffenheit auf und unterscheidet sich deshalb nicht vom allgemeinen Interesse.

Die von der Vereinigung ohne Erwerbszweck « Association Droit des gens » erhobene Klage ist aus diesem Grund für unzulässig zu erklären.

Hinsichtlich der Einrede wegen Nichteinhaltung von Artikel 10 des Gesetzes vom 27. Juni 1921 und hinsichtlich der Anwendung von Artikel 26 des genannten Gesetzes

B.1.6. Der Ministerrat wirft der Vereinigung ohne Erwerbszweck « Syndicat des avocats pour

la démocratie » vor, 1993 nicht ihre Mitgliederliste bei der Kanzlei des Zivilgerichtes in Brüssel hinterlegt zu haben.

Die Vereinigung ohne Erwerbszweck «Syndicat des avocats pour la démocratie » hat einen beglaubigten Auszug aus dem Protokoll ihrer Verwaltungsratssitzung vom 6. September 1993 vorgelegt, dem folgendes zu entnehmen ist:

«Der mit der Mehrheit seiner Mitglieder tagende Verwaltungsrat der Vereinigung ohne Erwerbszweck 'Syndicat des avocats pour la démocratie ' stellt fest, daß es in der Liste der Mitglieder der Vereinigung, so wie sie beim letzten Mal aufgestellt und hinterlegt wurde, keinerlei Änderungen gibt, und beschließt, daß es gemäß Artikel 10 des Gesetzes über die Vereinigungen ohne Erwerbszweck keinen Anlaß gibt, eine neue Mitgliederliste zu hinterlegen ».

Der Ministerrat bestreitet nicht die Echtheit dieses Belegs.

Die Unzulässigkeitseinrede kann somit nicht angenommen werden.

B.1.7. Der Ministerrat führt schließlich an, die Vereinigung ohne Erwerbszweck «Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie » habe auf der in der Kanzlei des Gerichtes Erster Instanz hinterlegten Liste nicht «die Nationalität ihrer Mitglieder und die Eintragung ihrer ausländischen Mitglieder in das Bevölkerungsregister » angegeben.

B.1.8. Auch wenn die Unterlassung der in Artikel 10 des Gesetzes vom 27. Juni 1921 vorgeschriebenen Formalität die in Artikel 26 desselben Gesetzes vorgesehene Strafe bewirken kann, wäre es doch übertrieben, diese Strafe auf eine Ungenauigkeit oder eine nebensächliche Unterlassung anzuwenden, während die eigentliche Veröffentlichung im wesentlichen durchgeführt wurde.

Im vorliegenden Fall wurde nur die Angabe der Staatsangehörigkeit der Mitglieder und die Eintragung derjenigen, die nicht Belgier sind, ins Bevölkerungsregister unterlassen.

B.1.9. Artikel 26 Absatz 2 des Gesetzes vom 27. Juni 1921 in der durch Artikel 10 des Gesetzes vom 28. Juni 1984 über gewisse Aspekte der Rechtsstellung der Ausländer und zur Einführung des Gesetzbuches der belgischen Staatsangehörigkeit abgeänderten Fassung hindert eine

Vereinigung daran, sich auf die Rechtspersönlichkeit gegenüber Dritten zu berufen, « wenn drei Fünftel der Mitglieder nicht die belgische Staatsangehörigkeit besitzen oder nicht Ausländer sind, die im Königreich niedergelassen, im Bevölkerungsregister eingetragen und in Belgien wohnhaft sind ».

Diese Bestimmung drückt den Willen des Gesetzgebers aus, die Strafe der Nichtentgegenhaltbarkeit der Rechtspersönlichkeit mit der Verletzung der darin enthaltenen Grundnorm zu verbinden, nicht aber mit irgendeiner Unterlassung der in bezug auf ausländische Mitglieder einer Vereinigung erforderlichen Angabe.

Die Vereinigung ohne Erwerbszweck « Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie » behauptet in einem ihrem Schriftsatz beigefügten Dokument vom 11. März 1994, daß alle ihre effektiven Mitglieder Belgier oder, falls sie Ausländer seien, ordnungsgemäß im Bevölkerungsregister eingetragen seien.

Der Ministerrat behauptet nicht, daß die in Absatz 2 von Artikel 26 des Gesetzes vom 27. Juni 1921 ausgedrückte Grundnorm mißachtet werde. Die im ersten Absatz desselben Artikels vorgesehene Strafe sei nicht anzuwenden.

Der Unzulässigkeitseinrede kann nicht stattgegeben werden.

B.1.10. Aus dem Vorstehenden geht hervor, daß die Klage zulässig ist, was die « Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie » und das « Syndicat des avocats pour la démocratie » betrifft.

Zur Hauptsache

Hinsichtlich der Beziehung zwischen Artikel 191 (vormals Artikel 128) und den Artikeln 10 und 11 (vormals Artikel 6 und 6bis) der Verfassung

B.2. Artikel 191 der Verfassung (vormals Artikel 128) besagt:

« Jeder Ausländer, der sich auf dem Staatsgebiet Belgiens befindet, genießt den Personen und Gütern gewährten Schutz, vorbehaltlich der durch Gesetz festgelegten Ausnahmen. »

Daraus ergibt sich, daß ein Behandlungsunterschied, der einen Ausländer benachteiligt, nur vom Gesetzgeber eingeführt werden kann. Artikel 191 hat nicht zum Ziel, den Gesetzgeber dazu zu ermächtigen, sich bei der Schaffung einer solchen Ungleichheit von der Einhaltung der in der Verfassung festgeschriebenen Grundprinzipien zu befreien. Dieser Artikel erinnert übrigens ausdrücklich daran, indem er eingangs die Regel aufstellt, daß der Ausländer, der sich auf dem Staatsgebiet befindet, « den Personen und Gütern gewährten Schutz » genießt. Aus Artikel 191 ergibt sich also keineswegs, daß der Gesetzgeber bei der Schaffung eines Behandlungsunterschieds

zum Nachteil von Ausländern ungeachtet der Art der betreffenden Grundsätze nicht darauf zu achten hätte, daß dieser Unterschied nicht diskriminierend ist.

B.3. Die Verfassungsvorschriften der Gleichheit und des Diskriminierungs-verbotes schließen nicht aus, daß ein Behandlungsunterschied zwischen Kategorien von Personen eingeführt wird, soweit dieser Unterschied auf einem objektiven Kriterium beruht und in angemessener Weise gerechtfertigt ist.

Das Vorliegen einer solchen Rechtfertigung ist im Hinblick auf Zweck und Folgen der beanstandeten Maßnahme sowie auf die Art der einschlägigen Grundsätze zu beurteilen; es wird gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen, wenn feststeht, daß die eingesetzten Mittel in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen.

Hinsichtlich der Artikel 11 und 15 des Gesetzes vom 6. Mai 1993, die Artikel 52 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 abändern bzw. Artikel 54 dieses Gesetzes ersetzen

B.4.1. Ungeachtet des Tenors der Nichtigkeitsklageschrift, der sich auf den gesamten Artikel 11 bezieht, ergibt sich aus dem Inhalt der Klageschrift, daß die klagenden Parteien nur Ziffer 3^o dieses Artikels beanstanden. Der Hof wird somit seine Prüfung auf Artikel 11 3^o des Gesetzes vom 6. Mai 1993 beschränken.

B.4.2. Artikel 54 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980, ersetzt durch Artikel 15 des Gesetzes vom 6. Mai 1993, besagt:

« § 1. Der Minister, zu dessen Zuständigkeitsbereich der Zugang zum Staatsgebiet, der Aufenthalt, die Niederlassung und die Ausweisung von Ausländern gehören, oder sein Bevollmächtigter kann den Eintragungsort der Ausländer bestimmen:

1^o die in das Königreich eingereist sind, ohne den in Artikel 2 vorgeschriebenen Bedingungen zu entsprechen, und die die Anerkennung als Flüchtling beantragt haben;

2^o die an der Grenze vorstellig geworden sind, ohne im Besitz der in Artikel 2 vorgeschriebenen Dokumente zu sein, und sich bei den für die Grenzkontrolle zuständigen Behörden als Flüchtling ausgegeben haben;

3^o die die Anerkennung als Flüchtling nach Ablauf ihrer Aufenthaltsgenehmigung beantragt

haben;

4° die sich als Flüchtling ausgegeben und sich an einem bestimmten Ort, der im Grenzgebiet liegt oder dem Grenzgebiet gleichgestellt ist, befunden haben, gemäß Titel III^{ter} des vorliegenden Gesetzes.

Die Eintragung an einem bestimmten Ort dauert, bis eine endgültige Entscheidung über den Antrag auf Anerkennung als Flüchtling getroffen wurde oder bis die Anordnung zum Verlassen des Staatsgebietes vollstreckt wird.

Bei der Eintragung an einem bestimmten Ort berücksichtigt der Minister, zu dessen Zuständigkeitsbereich der Zugang zum Staatsgebiet, der Aufenthalt, die Niederlassung und die Ausweisung von Ausländern gehören, oder sein Bevollmächtigter:

1° den Belegungsgrad der Aufnahmezentren für Asylbewerber;

2° die gleichmäßige Verteilung auf die Gemeinden aufgrund von Kriterien, die durch einen im Ministerrat beratenen königlichen Erlaß festgesetzt werden.

§ 2. Unter außergewöhnlich schwerwiegenden Umständen kann der Minister, zu dessen Zuständigkeitsbereich der Zugang zum Staatsgebiet, der Aufenthalt, die Niederlassung und die Ausweisung von Ausländern gehören, wenn er es für die Wahrung der öffentlichen Ordnung oder der Sicherheit des Landes für erforderlich erachtet, die betreffende Person provisorisch der Regierung zur Verfügung stellen. »

Artikel 52 § 2 5° des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 in der durch Artikel 11 3° des Gesetzes vom 6. Mai 1993 ergänzten Fassung besagt:

« § 2. Der Justizminister oder sein Bevollmächtigter kann beschließen, daß dem Ausländer, der in das Königreich gelangt ist, ohne die in Artikel 2 festgelegten Bedingungen zu erfüllen, sich als Flüchtling ausgibt und eine Anerkennung als solcher beantragt, der Aufenthalt in dieser Eigenschaft im Königreich verweigert wird:

(...)

5° wenn der Ausländer, von dem in Artikel 54 § 1 Absatz 1 die Rede ist, sich mindestens einen Monat lang der Meldepflicht, deren Modalitäten durch einen im Ministerrat beratenen königlichen Erlaß festgesetzt werden, entzieht. »

B.4.3. Die angefochtenen Bestimmungen ermöglichen es dem zuständigen Minister oder seinem Bevollmächtigten einerseits, den Ort zu bestimmen, an dem die Antragsteller auf Anerkennung als Flüchtling, die zu einer der in Absatz 1 erwähnten Kategorien gehören, eingetragen werden (Artikel 54 § 1), und ermöglichen es ihm andererseits, denselben Antragstellern zu verweigern, sich in dieser Eigenschaft im Königreich aufzuhalten, wenn sie sich mindestens einen Monat lang der vom

König zu organisierenden Meldepflicht entziehen (Artikel 52 § 2 5°).

Die somit geschaffene Unterscheidung zwischen einerseits den Ausländern, die sich nur in Belgien aufhalten dürfen, weil sie sich als Flüchtling ausgeben, und die dieser doppelten Maßnahme unterliegen, und andererseits den anderen Ausländern, einschließlich der anderen Asylbewerber, wurde folgenderweise gerechtfertigt:

« Die zweite vorgeschlagene Maßnahme besteht in der Möglichkeit, die Antragsteller auf Anerkennung als Flüchtling, die keine Erlaubnis besitzen, sich auf dem Staatsgebiet aufzuhalten, während des Ablaufs des Verfahrens an einem bestimmten Ort einzuschreiben, und zwar entweder im 'Petit-Château', in einem Aufnahmezentrum oder in einer Gemeinde. Der Antragsteller muß dort regelmäßig vorstellig werden, ohne daß seine Freizügigkeit eingeschränkt wird. Der Asylantrag eines Antragstellers auf Anerkennung als Flüchtling, der der vorgeschriebenen Meldepflicht nicht nachkommt, kann für unzulässig erklärt werden. Mit dieser Maßnahme kann unter anderem das Problem der Antragsteller auf Anerkennung als politischer Flüchtling, die unauffindbar geworden sind, obschon das Anerkennungsverfahren noch in der Schwebe ist, behoben werden. Durch die Einführung dieser Maßnahme ist der Asylbewerber verpflichtet, ein fortwährendes Interesse an der Asylgewährung unter Beweis zu stellen. » (*Dok.*, Senat, 1992-1993, Nr. 555/2, S. 10).

Ferner hat der Minister in der Abgeordnetenkammer folgendes hervorgehoben:

« Es ist im übrigen aus Sicherheitsgründen unerlässlich, den Niederlassungsort eines jeden Ausländers zu kennen.

(...)

(...), das Ausländerregister einer jeden Gemeinde regularisiert (wird), wobei der Minister entscheiden kann, an welchem Ort der Ausländer eingetragen wird. Ein Ausländer kann folglich nur in einer einzigen Gemeinde eingetragen werden. » (*Dok.*, Kammer, 1992-1993, Nr. 903/5, S. 51)

B.4.4. Diese Unterscheidung beruht auf objektiven Kriterien. Der Gesetzgeber wollte zu Recht für die Asylbewerber mit «unsicherem» Aufenthaltsort während der Untersuchung seines Antrags einen verwaltungsmäßigen Ort vorsehen und sich gleichzeitig sowohl seines Interesses an diesem Antrag als auch der Wirksamkeit der Maßnahmen, die dieser erfordert oder beinhalten kann, vergewissern.

Indem der Gesetzgeber die Eintragung von Amts wegen und die Meldepflicht der Antragsteller auf Anerkennung als Flüchtling, auf die sich Artikel 54 § 1 Absatz 1 bezieht, vorsah, hat er eine sowohl den von ihm verfolgten Zielen entsprechende als auch nicht unangemessene Maßnahme ergriffen, da nur die Ausländer betroffen sind, die sich ausschließlich wegen ihres Antrags auf Anerkennung als Flüchtling in Belgien aufhalten.

B.4.5. Nach Darstellung der klagenden Parteien wären diese Maßnahmen nicht zu rechtfertigen, da sie gegen verschiedene internationale Bestimmungen verstoßen würden, nämlich Artikel 31 des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, Artikel 2 des Protokolls Nr. 4 zur Europäischen Menschenrechtskonvention und Artikel 12 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte.

Diesen internationalen Bestimmungen ist gemeinsam, daß sie vorbehaltlich der darin festgelegten Einschränkungen die Freizügigkeit der Personen, auf die sie sich beziehen, sowie hinsichtlich der beiden letzten Bestimmungen die freie Wahl des Aufenthaltsortes garantieren.

B.4.6. Der neue Artikel 54 § 1 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 ermächtigt den zuständigen Minister, eine verwaltungsmäßige Eintragung einzuführen, die an sich das Bestehen des Rechtes auf Freizügigkeit und auf völlig freie Wahl eines Wohnsitzes nicht einschränkt.

Es trifft zu, daß die Verbindung des besagten Artikel 54 § 1 mit Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 über die Bevölkerungsregister und die Personalausweise und zur Abänderung des Gesetzes vom 8. August 1983 zur Regelung eines nationalen Registers der natürlichen Personen, der besagt, daß die Eintragung ins Bevölkerungsregister in der Gemeinde erfolgen muß, wo der Betroffene seinen Hauptaufenthaltort hat, zu einer Einschränkung der Ausübung des Rechtes auf völlig freie Wahl eines Wohnsitzes führen könnte.

Dennoch steht eine solche Einschränkung nicht im Widerspruch zu den genannten Bestimmungen des internationalen Rechtes, da einerseits Artikel 31.2 des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge es ermöglicht, Einschränkungen der Freizügigkeit von Ausländern, die sich als Flüchtlinge ausgeben, vorzunehmen, insofern diese Einschränkungen erforderlich sind, und andererseits sowohl Artikel 2 des Protokolls Nr. 4 zur Europäischen Menschenrechtskonvention als auch Artikel 12 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte es dem Gesetzgeber gestatten, die Ausübung des Rechtes auf freie Wahl des Aufenthaltsortes zu beschränken, wenn dies in einer demokratischen Gesellschaft insbesondere für die nationale Sicherheit oder die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung notwendig ist.

Im vorliegenden Fall entspricht die verwaltungsmäßige Eintragung der Ausländer, die sich nur aufgrund ihres Antrags auf Anerkennung als Flüchtling in Belgien aufhalten dürfen, der Anforderung der in den vorgenannten Bestimmungen beschriebenen Notwendigkeit.

B.4.7. Die mit der Nichteinhaltung der Meldepflicht verbundene Strafe - das heißt die Möglichkeit für den zuständigen Minister oder seinen Bevollmächtigten, dem Ausländer, der sich als Flüchtling ausgibt, nicht den Aufenthalt in dieser Eigenschaft im Königreich zu gestatten - kann nicht als offensichtlich unverhältnismäßig angesehen werden, da der Gesetzgeber im Interesse des Betroffenen selbst verlangen kann, daß dieser ordnungsgemäß an der Untersuchung seines Antrags mitarbeitet.

B.4.8. Aus den obigen Darlegungen ergibt sich, daß die Artikel 11 3° und 15 des Gesetzes vom 6. Mai 1993 nicht gegen die Artikel 10 und 11 (vormals Artikel 6 und 6bis) der Verfassung verstoßen.

Hinsichtlich der Artikel 8 (zur Abänderung von Artikel 50 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980), 30 3°, 31 und 32 (zur Abänderung der Artikel 63/5 und 68 desselben Gesetzes und zur Einfügung eines neuen Artikels 69bis) sowie Artikel 33 (zur Abänderung von Artikel 70 desselben Gesetzes)

B.5.1. Um den Erfordernissen nach Artikel 6 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof zu entsprechen, müssen die in der Klageschrift vorgebrachten Klagegründe angeben, welche Vorschriften, deren Einhaltung der Hof gewährleistet, verletzt wären und welche Bestimmungen gegen diese Vorschriften verstoßen würden, und darlegen, in welcher Hinsicht diese Vorschriften durch die fraglichen Bestimmungen verletzt würden.

Diese Erfordernisse liegen einerseits in der dem Hof obliegenden Verpflichtung begründet, sofort nach Eingang der Klage zu prüfen, ob diese nicht offensichtlich unzulässig oder offensichtlich unbegründet ist, oder ob der Hof nicht offensichtlich unzuständig ist, darüber zu befinden, und andererseits in der Verpflichtung, die den Parteien, die auf die Argumente der Kläger antworten möchten, obliegt, in einem einzigen Schriftsatz und innerhalb der festgesetzten Fristen, deren Nichteinhaltung zur Unzulässigkeit führt, darauf zu antworten.

Die klagenden Parteien beantragen die Nichtigkeitsklärung von Artikel 31 des Gesetzes vom 6. Mai 1993, ohne jedoch zu erläutern, in welchem Punkt diese Bestimmung gegen die Artikel 10 und 11 (vormals Artikel 6 und 6bis) der Verfassung verstoßen würde. Aus den obigen Darlegungen

ergibt sich, daß die Klage in bezug auf diesen Artikel unzulässig ist.

B.5.2. Ungeachtet des Tenors der Klageschrift, der sich auf Artikel 8, Artikel 30 3° sowie die Artikel 32 und 33 insgesamt bezieht, ergibt sich aus der Darlegung des Klagegrundes, daß die klagenden Parteien ihre Beschwerde auf folgende Bestimmungen des Gesetzes vom 6. Mai 1993 beschränken: Artikel 8 3°; Artikel 30 3°, insofern er dem Artikel 63/5 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 einen Absatz 5 hinzufügt; Artikel 32, nur in bezug auf Absatz 2 des Artikels 69bis, den er dem vorgenannten Gesetz von 1980 hinzufügt; Artikel 33, nur in bezug auf Absatz 2 des neuen Artikels 70 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980. Der Hof beschränkt seine Prüfung folglich auf diese Bestimmungen.

B.5.3. Nach Darstellung des Ministerrates hätten die klagenden Parteien kein Interesse an dem Klagegrund, mit dem die Aufhebung des Verfahrens auf Erlaß einer einstweiligen Verfügung in Verwaltungsangelegenheiten bemängelt wird, da sie nicht die Artikel 25 2° und 34 des Gesetzes vom 6. Mai 1993 anfechten würden, die zur Folge hätten, daß in gewissen Fällen das gerichtliche Verfahren auf Erlaß einer einstweiligen Verfügung, das dem vor dem Staatsrat bestehenden gleichwertig sei, abgeschafft werde.

Wie aus den obigen Erwägungen B.1.1 bis B.1.5 hervorgeht, haben die « Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie » und das « Syndicat des avocats pour la démocratie » ihr Interesse an der Klage auf Nichtigerklärung der Bestimmungen des Gesetzes vom 6. Mai 1993, auf die sich der Klagegrund bezieht, nachgewiesen.

Dieses Interesse kann nicht durch den Umstand beeinträchtigt werden, daß diese klagenden Parteien nicht andere Bestimmungen des Gesetzes, die in anderen Fällen eine ähnliche Wirkung haben, angefochten haben.

B.5.4. Artikel 50 Absätze 3 und 4 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 in der durch Artikel 8 3° des Gesetzes vom 6. Mai 1993 abgeänderten Fassung besagt:

« Der Minister, zu dessen Zuständigkeitsbereich der Zugang zum Staatsgebiet, der Aufenthalt, die Niederlassung und die Ausweisung von Ausländern gehören, oder sein Bevollmächtigter kann beschließen, die Erklärung nicht zu berücksichtigen, wenn der Ausländer bereits vorher die gleiche Erklärung bei einer Behörde, auf die sich Absatz 1 bezieht, abgegeben hat und wenn er keine neuen

Elemente vorbringt, wonach für ihn ernsthafte Hinweise auf eine begründete Befürchtung der Verfolgung im Sinne des Internationalen Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, das am 28. Juli 1951 in Genf unterschrieben wurde, bestehen. Die neuen Elemente müssen sich auf Fakten oder auf Situationen beziehen, die sich nach der letzten Phase des Verfahrens, im Laufe dessen der Ausländer sie hätte vorbringen können, ereignet haben.

Gegen eine Entscheidung, die Erklärung nicht zu berücksichtigen, kann nur vor dem Staatsrat eine Nichtigkeitsklage eingereicht werden. Gegen diese Entscheidung ist kein Aussetzungsantrag möglich. »

Die durch den angefochtenen Artikel 30 3^o abgeänderten Absätze 4 und 5 des Artikels 63/5 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 besagen:

« Im Falle der Bestätigung der angefochtenen Entscheidung gibt der Generalkommissar für Flüchtlinge und Staatenlose oder einer seiner Beigeordneten ebenfalls eine ausdrückliche Stellungnahme zur etwaigen Zurückweisung des Betroffenen an die Grenze des Landes, aus dem er geflüchtet ist oder in dem nach seiner Darstellung sein Leben, seine körperliche Unversehrtheit oder seine Freiheit bedroht sei, ab.

Wenn der Generalkommissar für Flüchtlinge und Staatenlose oder einer seiner Beigeordneten eine Entscheidung bestätigt, die Gegenstand einer Dringlichkeitsklage ist, erwähnt er ausdrücklich, ob die angefochtene Entscheidung oder die Ausweisungsmaßnahme, auf die sich der erste und zweite Absatz beziehen, ungeachtet jeglicher Rechtsmitteleinlegung vollstreckbar ist. »

Schließlich besagen die neuen Artikel 69*bis* Absatz 2 und 70 Absatz 2, die sich aus den angefochtenen Artikeln 32 und 33 ergeben:

« Artikel 69*bis*

(...)

Es kann gegen die angefochtene Entscheidung, auf die sich Artikel 63/5 Absatz 1 bezieht und die vom Generalkommissar für Flüchtlinge und Staatenlose oder von einem seiner Beigeordneten bestätigt und ungeachtet jeglicher Rechtsmitteleinlegung für vollstreckbar erklärt wurde, oder gegen die Maßnahmen zur Ausweisung aus dem Staatsgebiet kein Aussetzungsantrag beim Staatsrat eingereicht werden.

Artikel 70

(...)

Der Rat ist nicht zuständig, die Aussetzung der Maßnahmen anzuordnen, die gemäß Artikel 63/5 ungeachtet jeglicher Rechtsmitteleinlegung vollstreckbar sind. »

B.5.5. Aufgrund dieser Bestimmungen kann der Staatsrat weder die ministerielle Weigerung, eine Erklärung zu berücksichtigen, in der im Vergleich zu der vorher abgegebenen keine neuen Hinweise auf eine Verfolgung angeführt werden (Artikel 50 Absätze 3 und 4), noch die Entscheidung, durch die der Generalkommissar für Flüchtlinge und Staatenlose auf eine Dringlichkeitsklage hin eine ministerielle Entscheidung bestätigt, indem er diese ungeachtet jeglicher Rechtsmitteleinlegung für vollstreckbar erklärt (Artikel 69bis Absatz 2 und Artikel 70 Absatz 2), aussetzen.

B.5.6. Durch die vorgenannten Bestimmungen beabsichtigt der Gesetzgeber, ein Gleichgewicht herzustellen zwischen einerseits einem Schnellverfahren zur schnellen Zurückweisung der Ausländer, die sich offensichtlich fälschlicherweise als Flüchtlinge im Sinne des Genfer Abkommens ausgeben, und andererseits dem Bestreben, den Asylbewerbern dennoch einen ausreichenden Rechtsschutz zu bieten.

B.5.7. Es verpflichtet keine Bestimmung der Verfassung oder eines internationalen Abkommens den Gesetzgeber, auf allgemeine Weise ein Verfahren auf Erlaß einer einstweiligen Verfügung in Verwaltungsangelegenheiten einzuführen. Wenn der Gesetzgeber es für wünschenswert erachtet, die Möglichkeit eines Antrags auf Aussetzung der Verwaltungsakte vorzusehen, kann er diesen Antrag gewissen Kategorien von Rechtssubjekten - im vorliegenden Fall gewissen Kategorien von Ausländern, die sich als Flüchtling ausgeben - jedoch nicht verweigern, wenn dazu keine vernünftige Rechtfertigung besteht.

Hinsichtlich des Artikels 50 Absätze 3 und 4

B.5.8.1. Die angefochtene Bestimmung wurde bei den Vorarbeiten wie folgt gerechtfertigt:

« Es wird bezweckt zu vermeiden, daß ein Ausländer seinen Aufenthalt künstlich verlängert, indem er einen zweiten oder weitere Anträge einreicht, nachdem eine abgeschlossene Untersuchung gezeigt hat, daß er für eine Anerkennung als Flüchtling nicht in Frage kommt. Es handelt sich also um Ausländer, die bereits vorher einen Antrag eingereicht hatten und die Möglichkeit gehabt haben, gegen eine Ablehnung Klage zu erheben. Eine Ablehnung gemäß Artikel 50 Absatz 3 kann als eine Weigerung betrachtet werden, ein zweites Mal eine Angelegenheit mit denselben Parteien und mit

demselben Gegenstand zu prüfen. Eine etwaige zweite Prüfung desselben Antrags kann verweigert werden, ohne daß dies für den Betroffenen bedeutet, daß ihm das Recht auf ein wirksames Rechtsmittel verwehrt wird. » (Begründungsschrift, *Parl. Dok.*, Senat, 1992-1993, Nr. 555-1, S. 9).

Der Gesetzgeber wollte eine spezifische Form des Verfahrensmissbrauchs, die darin besteht, mehrfach die gleiche Erklärung abzugeben, beseitigen.

Zu diesem Zweck hat er den Antrag auf Aussetzung beim Staatsrat in den Fällen ausgeschlossen, wo der Ausländer:

- a) bereits vorher eine Erklärung im Hinblick auf die Anerkennung als Flüchtling abgegeben hat, die am Ende einer Untersuchung nicht berücksichtigt wurde; *und*
- b) die Möglichkeit gehabt hat, gegen diese Ablehnung Klage zu erheben und alle Rechtsmittel zu erschöpfen; *und*
- c) die gleiche Erklärung abgegeben hat, ohne irgendein neues Element anzuführen.

Neue Elemente im Sinne der angefochtenen gesetzgeberischen Bestimmung sind diejenigen, die « sich auf Fakten oder auf Situationen beziehen, die sich nach der letzten Phase des Verfahrens, im Laufe dessen der Ausländer sie hätte vorbringen können, ereignet haben ».

B.5.8.2. Artikel 50 Absätze 3 und 4 ist also nur auf eine rein bestätigende Entscheidung des Ministers oder seines Bevollmächtigten anwendbar.

Diese Bestimmung bezieht sich also nur auf einen spezifischen Grund der Unzulässigkeit des Aussetzungsantrags beim Staatsrat. Dieser prüft, bevor er den Aussetzungsantrag für unzulässig erklärt, ob die Bedingungen für diesen Unzulässigkeitsgrund erfüllt sind.

Wenn der Ausländer neue Elemente geltend macht, der zuständige Minister oder sein Bevollmächtigter jedoch der Auffassung ist, daß sie nicht geeignet sind, eine begründete Befürchtung der Verfolgung im Sinne des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 zu beweisen, ist Artikel 50

Absätze 3 und 4 nicht anwendbar.

B.5.8.3. Der Gesetzgeber kann Maßnahmen verabschieden, um dem Verfahrensmißbrauch entgegenzuwirken. Im vorliegenden Fall kann es nicht als offensichtlich unvernünftig oder unverhältnismäßig angesehen werden, wenn nur der Antrag auf Aussetzung innerhalb der durch Artikel 50 Absätze 3 und 4 festgelegten engen Grenzen ausgeschlossen wird.

Hinsichtlich der Artikel 69bis Absatz 2 und 70 Absatz 2

B.5.9.1. Aufgrund von Artikel 69bis Absatz 2 kann « gegen die angefochtene Entscheidung, auf die sich Artikel 63/5 Absatz 1 bezieht und die vom Generalkommissar für Flüchtlinge und Staatenlose oder von einem seiner Beigeordneten bestätigt und ungeachtet jeglicher Rechtsmitteleinlegung für vollstreckbar erklärt wurde, oder gegen Maßnahmen zur Ausweisung aus dem Staatsgebiet » kein Antrag auf Aussetzung beim Staatsrat eingereicht werden.

Die Entscheidung, auf die sich Artikel 63/5 Absatz 1 bezieht, ist die Entscheidung des Ministers, zu dessen Zuständigkeitsbereich der Zugang zum Staatsgebiet, der Aufenthalt, die Niederlassung und die Ausweisung der Ausländer gehören, die die Verweigerung des Zugangs zum belgischen Staatsgebiet oder der Aufenthaltsgenehmigung im Königreich in der Eigenschaft als Antragsteller auf Anerkennung als Flüchtling beinhaltet; mit anderen Worten sind es die Entscheidungen der Unzulässigkeit oder der offensichtlichen Unbegründetheit.

Aus den Vorarbeiten (Begründungsschrift, *Parl. Dok.*, Senat, 1992-1993, Nr. 555-1, S. 16) sowie aus dem globalen Kontext der angefochtenen Bestimmung geht hervor, daß die Worte «die Maßnahmen zur Ausweisung aus dem Staatsgebiet » nur jene Ausweisungsmaßnahmen beinhalten, die auf der Grundlage und in Ausführung der für vollstreckbar erklärten Entscheidung des Generalkommissars für Flüchtlinge und Staatenlose oder eines seiner Beigeordneten ergriffen wurden. Der Antrag auf Aussetzung ist also nicht für alle Ausweisungsmaßnahmen ausgeschlossen; es ist weiterhin möglich, ihn unter anderem gegen Zurückweisungs- oder Abschiebungserlasse einzureichen.

B.5.9.2. Das Gesetz vom 14. Juli 1987 hatte eine spezifische Verwaltungsklage - den

dringenden Antrag auf Neuprüfung - gegen die Entscheidung zur Verweigerung des Zugangs zum Staatsgebiet, des Aufenthalts oder der Niederlassung in Anwendung von Artikel 52 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 gegenüber einem sich als Flüchtling ausgebenden Ausländer eingeführt.

Dieser dringende Antrag war Gegenstand einer durch den zuständigen Minister getroffenen Entscheidung, nachdem dieser die Stellungnahme des Generalkommissars für Flüchtlinge und Staatenlose eingeholt hatte.

B.5.9.3. Das angefochtene Gesetz hat die Befugnis des Generalkommissars für Flüchtlinge und Staatenlose in der ersten Phase des Asylverfahrens erweitert.

Im Rahmen des Verfahrens der Dringlichkeitsklage verfügt der Generalkommissar derzeit über eine Entscheidungsbefugnis anstelle einer beratenden Befugnis.

In Anwendung von Artikel 63/5 bewirkt die Dringlichkeitsklage eine Aussetzung der angefochtenen Entscheidung des Ministers oder seines Bevollmächtigten.

Während der Frist, in der eine Dringlichkeitsklage erhoben werden kann, sowie während der Dauer der Prüfung dieser Klage sind alle Maßnahmen zur Ausweisung aus dem Staatsgebiet gegenüber einem Ausländer wegen der Fakten, die Anlaß zu der angefochtenen Entscheidung gegeben haben, ausgesetzt.

B.5.9.4. Die Entscheidungen, die nacheinander durch den Minister oder seinen Bevollmächtigten und anschließend auf eine Dringlichkeitsklage hin vom Generalkommissar oder seinem Beigeordneten ergriffen werden, sind schwerwiegende und unwiderrufliche Maßnahmen, da sie dazu führen können, den Betroffenen unmittelbar in das Land zurückzubringen, wo nach seiner Darstellung sein Leben oder seine Freiheit bedroht ist.

B.5.9.5. Es entbehrt jedoch nicht der Vernunft, in einem Bereich, wo die Behörde mit einer beträchtlichen Zahl ungerechtfertigter Anträge befaßt wird, Maßnahmen zu ergreifen, die geeignet sind, verzögernde Anträge zu vermeiden und den Lauf des Verfahrens zu beschleunigen, indem von vornherein die offensichtlich unzulässigen oder offensichtlich unbegründeten Anträge ausgeklammert werden. Somit möchte der Gesetzgeber es der Behörde ermöglichen, sich auf die Prüfung der

ernsthaften Anträge zu konzentrieren, ohne durch diejenige der anderen Anträge behindert zu werden.

B.5.9.6. Dieses Ziel muß jedoch mit der Sorge vereinbar sein, nicht demjenigen, der angibt, seine Zurückweisung in das Land, aus dem er geflohen ist, setze ihn der Gefahr einer unmenschlichen und entwürdigenden Behandlung aus, einen wirksamen Einspruch vorzuenthalten.

Falls eine solche Gefahr ernsthaft angeführt wird, erweist sich die Möglichkeit, vor dem Staatsrat eine Nichtigkeitsklage einzureichen, nicht als Ausübung einer wirksamen Beschwerde, da die Verfahrensfristen es in den meisten Fällen nicht ermöglichen, innerhalb der notwendigen Zeit ein Urteil zu erzielen.

B.5.9.7. Kein Text verbietet es der zuständigen Behörde, die negative Entscheidung des Generalkommissars oder seines Beigeordneten zu vollstrecken, wenn er die Entscheidung des Ministers oder seines Bevollmächtigten bestätigt. Man kann annehmen, daß der Gesetzgeber zur Vermeidung jeglicher Unsicherheit auf diesem Gebiet dem Generalkommissar die Möglichkeit geboten hat, seine Entscheidung für vollstreckbar zu erklären, auch wenn eine Nichtigkeitsklage und ein Antrag auf Aussetzung beim Staatsrat eingereicht wurden. In diesem Fall wird nur durch eine vom Staatsrat bzw. gegebenenfalls bei äußerster Dringlichkeit durch einen Vorsitzenden unter Vorbehalt der Bestätigung durch die damit befaßte Kammer und nach Feststellung der Ernsthaftigkeit der Klagegründe und der Schwere des Schadens getroffene Aussetzungsentscheidung die Ausweisung aus dem Staatsgebiet verhindert.

B.5.9.8. Indem der Gesetzgeber gleichzeitig vorsah, daß der Generalkommissar seine Entscheidung für vollstreckbar erklären kann und daß in diesem Fall kein Aussetzungsantrag gegen diese Entscheidung eingereicht werden kann, hat er eine Maßnahme ergriffen, die - insofern der Minister das Risiko verhindern kann, daß der Betroffene untertaucht (was nachstehend im Zusammenhang mit Artikel 74/6 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 geprüft wird) - unverhältnismäßig ist, zumal diese Maßnahme es der Verwaltungsbehörde ermöglicht, selbst die Entscheidungen zu bestimmen, gegen die sie die Beantragung der Aussetzung beim Staatsrat verbietet.

B.5.10. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, daß Artikel 50 Absätze 3 und 4 in der Auslegung

gemäß B.5.8 nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung (vormals Artikel 6 und 6bis) verstößt, daß jedoch die Artikel 69bis Absatz 2 und 70 Absatz 2 gegen diese Verfassungsartikel verstoßen.

Hinsichtlich der Artikel 33 Absatz 1 (zur Abänderung von Artikel 70 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980) und 38 (zur Abänderung von Artikel 90 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat)

B.6.1. Der neue Artikel 70 Absatz 1 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 besagt:

« Wenn der Staatsrat mit einer Klage auf Nichtigkeitklärung einer Entscheidung, auf die sich Artikel 69 bezieht, befaßt ist, befindet er über die Klage gemäß den besonderen Bestimmungen bezüglich der Frist und des Verfahrens, die der König durch einen im Ministerrat beratenen Erlaß festlegt ».

Artikel 90 der am 12. Februar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat besagt in der durch Artikel 38 des Gesetzes vom 6. Mai 1993 ergänzten Fassung:

« Die Kammern der Verwaltungsabteilung tagen mit der Zahl eines Mitglieds für Nichtigkeitsklagen, die gegen in Anwendung des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über den Zugang zum Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und die Ausweisung von Ausländern getroffene Verwaltungsentscheidungen eingereicht werden.

Auf Antrag des Klägers in der Klageschrift oder von Amts wegen kann der erste Vorsitzende oder der von ihm bestimmte Staatsrat die Verweisung einer Rechtssache an eine Kammer mit drei Mitgliedern anordnen. »

B.6.2. Die Besonderheit, die Zunahme und die Dringlichkeit der aus der Anwendung des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 und dessen Abänderungsgesetzen entstandenen Streitsachen rechtfertigen die Annahme von besonderen Regeln, die geeignet sind, die Behandlung der Nichtigkeitsklagen zu beschleunigen. Indem der Gesetzgeber den König ermächtigt, solche Regeln in bezug auf das Verfahren und die Fristen vorzusehen und indem er es gestattet, daß die Klagen durch Kammern mit einem einzigen Gerichtsrat geprüft werden, hat er Maßnahmen ergriffen, die im Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen. Solche von den gewöhnlichen Regeln abweichenden Maßnahmen beeinträchtigen nicht die grundsätzlichen Garantien der gerichtlichen

Gesetzmäßigkeitsprüfung, die dem Staatsrat anvertraut wurde. Sie können nicht als unverhältnismäßig angesehen werden.

B.6.3. Daraus ergibt sich, daß Artikel 33 Absatz 1 und Artikel 38 des Gesetzes vom 6. Mai 1993 nicht gegen die Artikel 10 und 11 (vormals Artikel 6 und *6bis*) der Verfassung verstoßen.

Hinsichtlich des Artikels 36, der einen Artikel 74/6 in das Gesetz vom 15. Dezember 1980 einfügt

B.7.1. Artikel 74/6 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 besagt:

« § 1. Der Ausländer, der ins Königreich eingereist ist, ohne die in Artikel 2 festgelegten Bedingungen zu erfüllen, oder dessen Aufenthalt nicht mehr ordnungsgemäß ist und dem aufgrund von Artikel 52 der Zugang zum Staatsgebiet oder die Genehmigung zum Aufenthalt im Königreich als Antragsteller auf Anerkennung als Flüchtling verweigert wurde, kann in Erwartung der besagten Genehmigung oder seiner Ausweisung aus dem Staatsgebiet an einem bestimmten Ort festgehalten werden, wenn der Minister, zu dessen Zuständigkeitsbereich der Zugang zum Staatsgebiet, der Aufenthalt, die Niederlassung und die Ausweisung von Ausländern gehören, oder sein Bevollmächtigter der Auffassung ist, daß dieses Festhalten erforderlich ist, um die tatsächliche Ausweisung aus dem Staatsgebiet zu gewährleisten, falls die Entscheidung, auf die sich Artikel 52 bezieht, vollstreckbar werden sollte.

§ 2. Es können die notwendigen Maßnahmen ergriffen werden, damit der Betroffene nicht ohne die erforderliche Genehmigung den Ort, an dem er festgehalten wird, verläßt.

§ 3. Der König kann die Bestimmungen und die funktionellen Modalitäten festlegen, die auf den in § 1 vorgesehenen Ort anwendbar sind.

§ 4. Die Dauer des in Anwendung von § 1 beschlossenen Festhaltens darf nicht mehr als zwei Monate betragen. »

B.7.2. Der Freiheitsentzug während einer Dauer von bis zu zwei Monaten für eine Person, die nicht einer Straftat verdächtigt wird und von der nicht behauptet wird, ihr Verhalten weise eine Gefahr für die öffentliche Ordnung auf, beeinträchtigt unmittelbar die Beachtung der individuellen Freiheit, die durch Artikel 12 der Verfassung garantiert wird.

Was die Ausländer betrifft, die die Anerkennung als Flüchtling beantragen, wird diese Freiheit durch Artikel 31 des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 erneut bestätigt; es kann ihnen keine

strafrechtliche Ahndung wegen ihrer illegalen Einreise oder ihres illegalen Aufenthaltes auferlegt werden, und ihre Freizügigkeit darf nicht anderen Einschränkungen als den notwendigen unterliegen.

Gemäß Artikel 5.1 der Europäischen Menschenrechtskonvention hat schließlich jeder Anrecht auf Freiheit. Das Gesetz kann jedoch von diesem Grundsatz abweichen, wenn es sich um die rechtmäßige Festhaltung einer Person handelt, um sie daran zu hindern, unrechtmäßig in das Gebiet einzureisen, oder wenn gegen diese Person ein Ausweisungsverfahren läuft (Artikel 5 1 f)), und unter der Bedingung, daß sie das Recht hat, vor Gericht eine Klage einzureichen, damit dieses kurzfristig über die Gesetzmäßigkeit ihrer Haft befindet und ihre Befreiung anordnet, wenn ihre Haft ungesetzlich ist (Artikel 5.4).

B.7.3. Die angefochtene Bestimmung ermöglicht den Freiheitsentzug, auch wenn kein mit dem Verhalten desjenigen, der ihn erleidet, zusammenhängender Umstand geltend gemacht wird. Diese Maßnahme könnte angeordnet werden, obschon der Betroffene beim Generalkommissar gegen die negative Entscheidung des Ministers oder seines Bevollmächtigten die dringende und suspensive Klage, die durch Artikel 63/2 des Gesetzes organisiert wird, eingereicht hätte.

Die angefochtene Bestimmung sieht also einen Festhaltungsgrund vor, der nicht durch Umstände gerechtfertigt ist, die mit denjenigen zu vergleichen sind, aufgrund deren in anderen Bestimmungen des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 gewissen Ausländerkategorien die Freiheit entzogen werden kann. Diese Bestimmungen beziehen sich entweder auf Ausländer, die sich in einer illegalen Situation befinden und die nicht die Anerkennung als Flüchtling fordern (Artikel 7 Absatz 3, Artikel 27 Absatz 3), oder auf Personen, die durch ihr Verhalten die öffentliche Ordnung schwer gefährden (Artikel 25), oder auch auf Asylbewerber, jedoch unter außergewöhnlich schwerwiegenden Umständen (Artikel 52*bis* Absatz 4, Artikel 54 § 2, Artikel 63/5 Absatz 3) oder auf nichtseßhafte und bettelnde Ausländer (Artikel 74) oder aber auf Ausländer, die auf die Genehmigung zur Einreise ins Königreich warten, oder in Erwartung der Abschiebung aus dem Staatsgebiet (Artikel 74/5).

B.7.4. Gemäß den Vorarbeiten hat die Maßnahme zum Ziel, « wenn die Anträge dieser Asylbewerber bereits in einer ersten Phase des Verfahrens zurückgewiesen wurden, diese Personen schnell aus dem Staatsgebiet des Königreiches auszuweisen und zu vermeiden, daß sie in der Illegalität leben ». Es wird erläutert, daß « eine Festhaltungsmaßnahme nur dann ergriffen wird, wenn sie unbedingt notwendig ist und im Verhältnis steht » (*Dok.*, Senat, Begründungsschrift, 1992-1993,

Nr. 555-1, S. 18).

Die maximale Frist von zwei Monaten wird folgenderweise gerechtfertigt:

«Die erste in diesem Gesetzentwurf vorgeschlagene Maßnahme ist die Erhöhung der Höchstdauer der Verwaltungshaft von einem auf zwei Monate. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, daß eine maximale Frist von einem Monat für die zuständigen Behörden zu kurz ist und nicht dem Haftziel entspricht, das heißt die tatsächliche Ausweisung des Betroffenen aus dem Staatsgebiet. Die Zusendung der erforderlichen Dokumente und insbesondere der Personalpapiere durch das Land, in das der Ausländer zurückgeführt wird, dauert lange, und oft genügt ein Monat nicht, um die Akte zu bearbeiten » (*Dok.*, Senat, Bericht, 1992-1993, Nr. 555-2, S. 10; *Dok.*, Senat, 1992-1993, Nr. 556-1, S. 2).

B.7.5. Die angefochtene Bestimmung ist Bestandteil einer Reihe von Maßnahmen, mit denen der Zunahme der Anträge, die sich von vornherein als völlig unbegründet erweisen, begegnet werden soll. Das Festhalten an einem bestimmten Ort betrifft eine Kategorie von Flüchtlingen, nämlich diejenigen, deren Antrag vom Minister oder seinem Bevollmächtigten aus einem der Gründe der offensichtlichen Unzulässigkeit oder Unbegründetheit, die in Artikel 52 des Gesetzes vorgesehen sind, zurückgewiesen wurde. Mit der Maßnahme soll vermieden werden, daß sie in der Illegalität leben, da sie dadurch unauffindbar würden und ihre Ausweisung aus dem Staatsgebiet verhindert würde. Sie schafft einen Ausgleich zwischen dem Bemühen, die Entscheidungen der Unzulässigkeit, die Endgültigkeit erlangt haben, zu vollstrecken, und der Notwendigkeit, denjenigen, die die in Artikel 63/2 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 vorgesehene dringende und suspensive Klage erhoben haben, die Möglichkeit zu bieten, während der Untersuchung dieser Klage in Belgien zu bleiben. Wegen der ihr zugrundeliegenden besonderen Umstände bedeutet die Maßnahme keine unverhältnismäßige Beeinträchtigung der Freizügigkeit derjenigen, die ihr unterworfen sind.

Die Dauer der Festhaltung beträgt höchstens sechs Werktage, wenn der Generalkommissar der Dringlichkeitsklage des Betroffenen stattgibt und beschließt, daß eine weitere Prüfung notwendig ist (Artikel 63/2 § 1 in Verbindung mit Artikel 63/3 Absatz 2). In diesem Fall wird das Festhalten nämlich unverzüglich beendet (Artikel 63/3 Absatz 3).

Wenn der Generalkommissar die Entscheidung des Ministers oder seines Bevollmächtigten

bestätigt, ist die Dauer von zwei Monaten, die ab dem Beginn des Festhaltens läuft, nicht übertrieben angesichts der Schwierigkeit, kurzfristig von den zuständigen ausländischen Behörden die notwendigen Dokumente zu erhalten, wobei diese Dauer auf keinen Fall überschritten werden darf (Artikel 74/6 § 5).

B.7.6. In bezug auf die gerichtliche Kontrolle der angefochtenen Maßnahme wurde bei den Vorarbeiten erklärt:

« Damit die Notwendigkeit der Haft nicht vollständig dem freien Ermessen des zuständigen Ministers oder seines Bevollmächtigten unterliegt, erwähnt Artikel 31 das Ziel der etwaigen Haft, nämlich ' die tatsächliche Ausweisung aus dem Staatsgebiet zu gewährleisten '. Der Richter, der über den Freiheitsentzug befinden muß, kann den gesetzlichen Charakter des Festhaltens entsprechend der Zielsetzung, die mit dieser Maßnahme verfolgt wird, beurteilen. Gemäß Artikel 30 des Gesetzentwurfs wurde die Ratskammer des Strafgerichtes als zuständiger Richter für die Überwachung der Gesetzmäßigkeit dieses Freiheitsentzug bestimmt » (*Dok.*, Senat, 1992-1993, Nr. 555-1, S. 18).

Aufgrund von Artikel 71 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 kann ein Ausländer, der Gegenstand einer Maßnahme des Freiheitsentzugs, insbesondere der in Artikel 74/6 vorgesehenen, ist, eine Klage gegen diese Maßnahme bei der Ratskammer des Strafgerichts einreichen. Wenn diese nicht innerhalb von fünf Werktagen ein Urteil gefällt hat, wird der Ausländer auf freien Fuß gesetzt. Die gleiche Klage kann einen Monat später eingereicht werden. Gegen das Urteil der Ratskammer kann Berufung eingelegt werden (Artikel 72).

B.7.7. Wegen der Umstände, die die Maßnahme rechtfertigen und wegen der richterlichen Garantien, die eine Gesetzmäßigkeitsprüfung ermöglichen, sind die Personen, auf die sie sich bezieht, nicht Gegenstand einer diskriminierenden Beeinträchtigung ihrer individuellen Freiheit.

B.7.8. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, daß Artikel 36 des Gesetzes vom 6. Mai 1993 nicht gegen die Artikel 10 und 11 (vormals Artikel 6 und *6bis*) der Verfassung verstößt.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

- erklärt die von der Vereinigung ohne Erwerbszweck « Association Droit des gens » erhobene Klage für unzulässig;

- erklärt Artikel 32 des Gesetzes vom 6. Mai 1993 zur Abänderung des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über den Zugang zum Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und die Ausweisung von Ausländern insofern für nichtig, als dieser Artikel einen Artikel 69*bis* Absatz 2 in das letztgenannte Gesetz einfügt;

- erklärt Artikel 33 des vorgenannten Gesetzes vom 6. Mai 1993, der Artikel 70 des vorgenannten Gesetzes vom 15. Dezember 1980 ersetzt, für nichtig, was den zweiten Absatz des neuen Artikels 70 betrifft;

- weist die Klage insofern zurück, als sie gegen Artikel 8 3° des Gesetzes vom 6. Mai 1993, der Artikel 50 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 ergänzt, gerichtet ist, so wie diese Bestimmung unter B.5.8 ausgelegt wird;

- weist die Klage im übrigen zurück.

Verkündet in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 14. Juli 1994.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

H. Van der Zwalmen

M. Melchior