

**Nr. 31****Mathieu-Mohin und Clerfayt gegen Belgien**

Urteil vom 2. März 1987 (Plenum)

Ausgefertigt in französischer und englischer Sprache, die gleichermaßen verbindlich sind, veröffentlicht in Série A / Series A Nr. 113.

**Beschwerde Nr. 9267/81**, am 5. Februar 1981 ursprünglich eingelegt von 15 Mitgliedern der belgischen Abgeordnetenkammer und des belgischen Senats; von der Kommission wurden jedoch nur die Beschwerden von Lucienne Mathieu-Mohin und Georges Clerfayt für zulässig erklärt; der Fall wurde am 11. Juli 1985 von der Kommission vor den EGMR gebracht.

**EMRK:** Wahlrechtsgrundsätze, Art. 3 des 1. ZP-EMRK; Diskriminierungsverbot, Art. 14 der Konvention.

**Innerstaatl. Recht:** Sondergesetz zur Reform der Institutionen vom 8. August 1980.

**Ergebnis:** Keine Verletzung von Art. 3 des 1. ZP-EMRK, weder für sich betrachtet noch i.V.m. Art. 14 der Konvention.

**Sondervoten:** Drei.

**Zum Verfahren:**

Die *Europäische Menschenrechtskommission* gelangt in ihrem abschließenden Bericht (Art. 31 EMRK) vom 15. März 1985 zu dem Ergebnis, dass nur bzgl. des aktiven Wahlrechts der Bf. ein Verstoß gegen Art. 3 des 1. ZP-EMRK vorliegt, s.u. S. 386, Ziff. 42.

Die ursprünglich beim Gerichtshof gebildete Kammer hat am 22. Oktober 1985 beschlossen, den Fall nach Art. 50 VerFO-EGMR an das Plenum abzugeben.

Der belgische Richter Jan De Meyer, der am 29. Januar 1986 als Nachfolger des Richters Walter Ganshof van der Meersch gewählt worden war, teilte mit Schreiben vom 12. Februar 1986 mit, dass er im vorliegenden Fall befangen sei, weil er an der Vorbereitung des umstrittenen Gesetzes mitgewirkt habe. Daraufhin benannte die Regierung Ganshof van der Meersch als Richter ad hoc.

*Zu der öffentlichen mündlichen Verhandlung* am 24. September 1986 sind vor dem Gerichtshof erschienen:

*für die Regierung:* J. Niset, Rechtsberater im Justizministerium, als Verfahrensbevollmächtigter, unterstützt durch: Rechtsanwalt E. Jakhian als Berater;

*für die Kommission:* J.A. Frowein als Delegierter;

*für die Bf. Lucienne Mathieu-Mohin:* Rechtsanwalt J.-J. Pegorer; *für den Bf. Georges Clerfayt:* Rechtsanwälte B. Maingain und J.-P. Lagasse.

**Sachverhalt:**

(Übersetzung)

*I. Der vorliegende Fall**A. Frau Mathieu-Mohin*

**11.** Frau Mathieu-Mohin (die Beschwerdeführerin – Bf.) ist französischsprachige belgische Staatsangehörige und lebt zurzeit in Brüssel. Zum Zeitpunkt ihrer Beschwerdeeinreichung bei der Kommission lebte sie in Vilvorde (Vilvoorde), einer Stadt, die im Verwaltungsbezirk von Hal-Vilvorde (Halle-Vilvoorde) der Flämischen Region liegt und zum Wahlbezirk von Brüssel gehört (s.u. Ziff. 19 und 21 sowie 37-38).

In allgemeiner und unmittelbarer Wahl im genannten Wahlkreis gewählt, war die Bf. zugleich Mitglied im Senat, einer der beiden Kammern des nationalen Parlaments. Da sie dort den Eid in Französisch geleistet hatte, konnte sie nicht dem Flämischen Rat angehören („Conseil flamand“) (s.u. Ziff. 16, 27 und 30). Dafür gehörte sie aber dem Rat der Französischsprachigen Gemeinschaft („Conseil de la Communauté française“) an, nicht allerdings dem Wallonischen Regionalrat („Conseil régional wallon“) (s.u. Ziff. 27 und 30).

Am 8. November 1981 nicht wiedergewählt, hat sie auch nicht für die Parlamentswahlen im Oktober 1985 kandidiert.

### *B. Herr Clerfayt*

**12.** Herr Clerfayt (der Beschwerdeführer – Bf.) ist ebenfalls französischsprachig und belgischer Nationalität und lebt nach wie vor in Rhode-Saint-Genèse (Sint-Genesius-Rode). Wie Vilvorde gehört diese Gemeinde ebenfalls zum Verwaltungsbezirk von Hal-Vilvorde und liegt im Wahlbezirk von Brüssel. Aufgrund der hohen Zahl französischsprachiger Einwohner wurde Rhode-Saint-Genèse zusammen mit fünf weiteren am Rande der Hauptstadt gelegenen Ortschaften ein „eigener Status“ verliehen (s.u. Ziff. 37).

Der Bf. Clerfayt war von Beginn an in der „Front démocratique des Bruxellois francophones“ aktiv und seit 1968 Abgeordneter im nationalen Parlament – in der Abgeordnetenkommission – als Vertreter des Wahlbezirks von Brüssel. Er hat dort den Eid in Französisch geleistet, was ihn daran hindert, dem Flämischen Rat anzugehören. Auf der anderen Seite war und ist er Mitglied des Rates der Französischsprachigen Gemeinschaft, jedoch nicht des Wallonischen Regionalrats.

**13.** Am 28. November 1983 hat der Bf. Clerfayt den Präsidenten der Abgeordnetenkommission um Genehmigung ersucht, an den Vertreter der Flämischen Exekutive („l'Exécutif flamand“) (s.u. Ziff. 27) mit Zuständigkeit für Raumordnung, Bodenpolitik, Sozialwohnungswesen und Enteignungen im öffentlichen Interesse Fragen zu richten, die sich in diesem Bereich in Rhode-Saint-Genèse und in anderen Gemeinden des Wahlbezirks von Brüssel stellten. Mit der Begründung, sein Antrag sei unzulässig, erhielt er am nächsten Tag eine Ablehnung. Daraufhin wandte er sich am 13. Dezember an den Präsidenten des Flämischen Rates, der ihm am 15. Dezember in demselben Sinne antwortete.

### *II. Verfassungsrechtlicher und gesetzlicher Hintergrund*

**14.** Das Königreich Belgien war ursprünglich, im Jahr 1831, als Einheitsstaat konzipiert, wenn auch aufgeteilt in Provinzen und Gemeinden, die eine breite Autonomie genießen sollten (Art. 1, 31 und 108 der Verfassung vom 7. Februar 1831). Im Laufe der Zeit bildeten sich jedoch allmählich föderale Strukturen heraus.

Diese Entwicklung, die hauptsächlich durch die Verfassungsreformen vom 24. Dezember 1970 und 17. Juli 1980 geprägt wurde, ist noch nicht zu einem Ende gekommen. Abgesehen von einigen Auswirkungen auf die Institutionen des Zentralstaats hat sie sich in der Schaffung von Regionen und von Gemeinschaften geäußert; auch bleibt sie nicht ohne Einfluss auf die Situation der gewählten Vertreter und Wähler des Verwaltungsbezirks von Hal-Vilvorde.

*A. Entwicklung der Institutionen des Zentralstaats*

**15.** Auf nationaler Ebene wird die gesetzgebende Gewalt gemeinsam vom König und den zwei Kammern des Parlaments ausgeübt, von der Abgeordnetenkammer und dem Senat (Art. 20 der Verfassung). Die Abgeordnetenkammer umfasst 212 Mitglieder, die für vier Jahre in allgemeiner, unmittelbarer, obligatorischer und geheimer Wahl nach dem Verhältniswahlssystem gewählt werden (Art. 47, 48, 49 Abs. 1 und 51). Dem Senat gehören 106 auf gleiche Weise gewählte Senatoren an sowie eine bestimmte Anzahl Senatoren, die ebenfalls für vier Jahre durch die Provinzräte gewählt oder kooptiert werden (Art. 53 bis 55).

Was die Abgeordnetenkammer betrifft, so entspricht die Anzahl der Sitze eines jeden Wahlbezirks dem Ergebnis der Teilung der Bevölkerungszahl des Wahlbezirks durch den nationalen Divisor, der sich aus der Teilung der Bevölkerungszahl des Königreiches durch 212 ergibt. Die verbleibenden Sitze entfallen auf die Wahlbezirke mit dem größten noch nicht vertretenen Bevölkerungsüberschuss (Art. 49 Abs. 2). Um einen Sitz zu erhalten, muss ein Kandidat ca. 20.000 Stimmen erhalten, wobei der genaue Quotient je nach Wahlkreis etwas variiert.

**16.** Für die in der Verfassung aufgezählten Fälle werden die gewählten Mitglieder jeder Kammer ungeachtet ihrer persönlichen Sprache nach einem gesetzlich festgelegten Verfahren in französische sowie niederländische Sprachgruppen aufgeteilt (Art. 32bis der Verfassung).

Von Rechts wegen gehören der Abgeordnetenkammer der französischen Sprachgruppe jene Abgeordneten an, die in Wahlbezirken des französischen Sprachgebiets und in dem Bezirk von Verviers gewählt wurden; die niederländische Sprachgruppe enthält jene Abgeordnete, die in den Wahlbezirken des niederländischen Sprachgebiets gewählt wurden (s.u. Ziff. 19). Die Abgeordneten des Wahlbezirks von Brüssel gehören zu der einen oder zu der anderen Sprachgruppe, je nachdem ob sie den Eid in Französisch oder in Niederländisch leisten (Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes vom 3. Juli 1971).

Ähnliche Kriterien gelten für die Sprachgruppen im Senat (Art. 1 Abs. 2 desselben Gesetzes).

**17.** Die Sprachgruppen spielen eine Rolle, wenn es darum geht, Entscheidungen darüber zu treffen, ob ein Gebiet aus der Provinzaufteilung herausgenommen wird, um ihm einen eigenen Status zuzuerkennen (Art. 1 der Verfassung, letzter Abs. ); bei Abänderungen oder Berichtigungen der Grenzen der Sprachgebiete (Art. 3bis); bei der Bestimmung der Zusammensetzung und Arbeitsweise der Gemeinschaftsräte und ihrer Exekutiven (Art. 59bis Abs. 1 a.E.); beim Umfang der Befugnisse der erwähnten Räte (Art. 59bis Abs. 2 a.E., 2bis a.E. und 4bis); bei der Festlegung der Zuständigkeiten der regionalen Einrichtungen (Art. 107quater letzter Abs.). In diesem Zusammenhang sieht die Verfassung die „Stimmenmehrheit in jeder Sprachgruppe einer jeden Kammer“ vor; des Weiteren ist es erforderlich, „dass die Mehrheit der Mitglieder jeder Gruppe anwesend ist“, und „die Gesamtzahl der Ja-Stimmen aus beiden Sprachgruppen zwei Drittel der abgegebenen Stimmen erreicht.“

Zusätzlich gibt es ein System – manchmal als „Alarmglocke“ bezeichnet – das in Art. 38bis der Verfassung geregelt ist:

„Außer bei Haushaltsplänen sowie bei Gesetzen, die eine besondere Mehrheit erfordern, kann eine von mindestens drei Vierteln der Mitglieder einer der Sprachgruppen unterzeichnete sowie nach Hinterlegung des Berichts und vor der Schlussabstimmung in öffentlicher Sitzung eingereichte, mit Gründen versehene, Motion erklären, dass die von ihr bezeichneten Bestimmungen eines Gesetzesvorhabens oder Gesetzesentwurfs die Beziehungen zwischen den Gemeinschaften ernstlich gefährden können.

In diesem Fall wird das parlamentarische Verfahren ausgesetzt und die Motion an den Ministerrat verwiesen, der binnen dreißig Tagen seine mit Gründen versehene Stellungnahme dazu abgibt und die betreffende Kammer auffordert, entweder über diese Stellungnahme oder über den gegebenenfalls mit einem Abänderungsantrag versehenen Entwurf oder Vorschlag zu befinden.

Dieses Verfahren darf von den Mitgliedern einer Sprachgruppe nur einmal in Bezug auf dasselbe Gesetzesvorhaben oder denselben Gesetzesentwurf angewandt werden.“

Diese Vorschriften dienen vor allem dem Schutz der Sprachminderheit in der Bevölkerung, d.h. den Frankophonen.

Andererseits bewirkt die Zugehörigkeit zu einer Sprachgruppe keinerlei Verpflichtung hinsichtlich des Gebrauchs einer Sprache während der Parlamentsdebatten. Außerdem bestimmt Art. 32 der Verfassung, dass die Abgeordneten und Senatoren „die Nation und nicht allein die Provinz oder die Unterteilung einer Provinz“ vertreten, „die sie bestimmt haben“.

**18.** Art. 86bis der Verfassung bestimmt: „Den Premierminister eventuell ausgenommen, zählt der Ministerrat ebenso viele niederländischsprachige wie französischsprachige Minister.“

## *B. Regionen und Gemeinschaften*

### *1. Darstellung*

#### *a) Sprachgebiete*

**19.** Gemäß dem am 24. Dezember 1970 eingeführten Art. 3bis der Verfassung umfasst „Belgien vier Sprachgebiete: das französische Sprachgebiet, das niederländische Sprachgebiet, das zweisprachige Gebiet Brüssel-Hauptstadt und das deutsche Sprachgebiet; jede Gemeinde gehört einem von ihnen an“.

Das erste [französische] Sprachgebiet umfasst folgende Provinzen: Hainaut, Luxembourg und Namur, Liège mit der Ausnahme der Gemeinden der deutschsprachigen Region, und in Brabant den Bezirk Nivelles; zum zweiten [niederländischen] Sprachgebiet gehören die Provinzen: Antwerpen, Westflandern und Ostflandern, Limbourg, ferner in Brabant die Bezirke Hal-Vilvorde – darin liegen Vilvorde und Rhode-Saint-Genèse (s.o. Ziff. 11 und 12) – und Louvain; das dritte Sprachgebiet ist Brüssel mit seinen 18 Randgemeinden; das vierte [deutschsprachige] Sprachgebiet besteht aus 25 Gemeinden im Bezirk Verviers (Art. 3 bis 6 der koordinierten Gesetze über den Sprachgebrauch in Verwaltungsangelegenheiten, im Folgenden: „koordinierte Gesetze von 1966“).

#### *b) Regionen*

**20.** Die Sprachgebiete dienen dazu, den räumlichen Anwendungsbereich der Gesetze über den Gebrauch der Sprachen im administrativen und gericht-

lichen Bereich sowie im Bereich des Unterrichts abzugrenzen; sie haben weder Organe noch eigene Befugnisse. Insofern unterscheiden sie sich von den Regionen, die manchmal als „politisch“ qualifiziert werden, und die durch die Verfassungsreform vom 24. Dezember 1970 geschaffen wurden.

**21.** Gem. Art. 107quater Abs. 1 der Verfassung besteht Belgien aus „drei Regionen: der Region Wallonien, der Region Flandern und der Region Brüssel“; eine „deutsche“ Region gibt es nicht.

Das Sondergesetz zur Reform der Institutionen vom 8. August 1980 („das Sondergesetz von 1980“), legt „für eine Übergangszeit“ das Gebiet der Wallonischen und Flämischen Regionen wie folgt fest: die Region Flandern umfasst genau dieselben Provinzen und Verwaltungsbezirke wie das niederländische Sprachgebiet. Hingegen schließt die Region Wallonien neben den Provinzen von Hainaut, Luxembourg und Namur sowie dem Bezirk von Nivelles auch die gesamte Provinz von Liège ohne die Gemeinden der deutschsprachigen Region ein (Art. 2 des Sondergesetzes von 1980).

Das Sondergesetz von 1980 enthält aber keine Regelung zur Brüsseler Region, deren Grenzen gemäß Art. 1 letzter Absatz des Gesetzes zur „Errichtung vorläufiger Gemeinschaftseinrichtungen und Regionaleinrichtungen“ – koordinierte Fassung vom am 20. Juli 1979 – weiterhin dem „Gebiet des Verwaltungsbezirks von Brüssel-Hauptstadt“ entspricht.

**22.** Das Sondergesetz von 1980 wurde im Senat mit 137 Ja-Stimmen bei 22 Gegenstimmen und 3 Enthaltungen und in der Abgeordnetenkammer mit 156 Ja-Stimmen bei 19 Gegenstimmen und 5 Enthaltungen verabschiedet, wobei die von den Art. 59bis und 107quater der Verfassung (s.o. Ziff. 17) geforderte besondere Mehrheit zustande kam, die auch bei künftigen Änderungen des Gesetzes anzuwenden sein wird.

### *c) Gemeinschaften*

**23.** Schließlich bestimmt Art. 3ter Abs. 1 der Verfassung, der durch die Reform vom 17. Juli 1980 eingefügt wurde, dass „Belgien drei Gemeinschaften [umfasst]: die Französische Gemeinschaft, die Flämische Gemeinschaft und die Deutschsprachige Gemeinschaft“, und alle besitzen – wie die Wallonische und Flämische Region – Rechtspersönlichkeit (Art. 3 des Sondergesetzes von 1980).

## *2. Befugnisse*

### *a) Regionen*

**24.** Zur Umsetzung von Art. 107quater Abs. 2 der Verfassung legt Art. 6 Abs. 1 des Sondergesetzes von 1980 in einer langen und sehr detaillierten Liste die Befugnisse der Wallonischen und Flämischen Region fest, und zwar im Hinblick auf Raumordnung, Umwelt, ländliche Erneuerung und Naturschutz, Wohnungswesen, Wasser-, Wirtschafts-, Energiepolitik, untergeordnete Entscheidungsträger, Beschäftigungspolitik und für angewandte Forschung.

Keine Anwendung findet der genannte Artikel auf die Brüsseler Region; regionale und ortsbezogene Angelegenheiten fallen weiterhin in die Zuständigkeit des nationalen Parlaments (Art. 48, „Ordentliches Gesetz zur Reform der Institutionen“ vom 9. August 1980 i.V.m. Art. 2 des „koordinierten“ Gesetzes vom 20. Juli 1979).

### b) *Gemeinschaften*

**25.** Art. 59bis Abs. 2, 2bis und 3 der Verfassung überträgt der Französischen und Flämischen Gemeinschaft die Befugnisse in kulturellen Angelegenheiten, für das Unterrichtswesen (mit gewissen Ausnahmen), für die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinschaften sowie für die internationale Zusammenarbeit in kulturellen Angelegenheiten, für personenbezogene Angelegenheiten (matières „personnalisables“) und – auf bestimmten Gebieten – für den Gebrauch der Sprache. Art. 4 und 5 Abs. 1 des Sondergesetzes von 1980 regelt Einzelheiten im Bereich kultureller Angelegenheiten sowie für personenbezogene Angelegenheiten; letztere betreffen Gesundheitspolitik, individuelle Unterstützungsleistungen und angewandte wissenschaftliche Forschung. Die deutschsprachige Gemeinschaft, auf die im vorliegenden Urteil nicht weiter einzugehen sein wird, genießt etwas geringere Befugnisse (Art. 59ter Abs. 2-4 der Verfassung).

## 3. *Organe*

### a) *Darstellung*

**26.** Art. 107quater Abs. 2 der Verfassung überlässt es dem Parlament, die notwendigen regionalen Organe zu schaffen.

Andererseits bestimmt Art. 59bis Abs. 1 der Verfassung, dass sowohl die Französische als auch die Flämische Gemeinschaft einen Rat und eine Exekutive besitzen sollen. Abs. 2 bestimmt, dass diese Räte sowie deren Exekutiven „die Befugnisse der Wallonischen Region bzw. der Flämischen Region gemäß den vom Gesetz festgelegten Bedingungen und Modalitäten ausüben können.“

**27.** Lediglich für die Flämische Region hat der Gesetzgeber von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Gem. Art. 1 Abs. 1 des Sondergesetzes von 1980 sind „der Rat und die Exekutive der Flämischen Gemeinschaft“, nachstehend „der Flämische Rat“ („Vlaamse Raad“) und „die Flämische Exekutive“ („Vlaamse Executieve“) nicht nur für Gemeinschaftsangelegenheiten i.S.v. Art. 59bis der Verfassung zuständig, sondern in der Flämischen Region auch für regionale Angelegenheiten i.S.v. Art. 107quater der Verfassung.

Auf der anderen Seite gibt es einen Rat und eine Exekutive der Französischen Gemeinschaft für Gemeinschaftsangelegenheiten und einen Wallonischen Regionalrat und eine Wallonische Exekutive zuständig für regionale Angelegenheiten (Art. 1 Abs. 2 und 3 des Sondergesetzes von 1980). In seinem Abs. 4 erlaubt Art. 1 des Sondergesetzes von 1980 den zwei Räten ausdrücklich, „im gegenseitigen Einvernehmen zu beschließen“, dass „der Rat und die Exekutive der Französischen Gemeinschaft in der Wallonischen Region die Befugnisse der regionalen Organe“ für die in Art. 107quater der Verfassung erwähnten Angelegenheiten ausüben“, was aber bislang nicht angewendet worden ist.

**28.** Soweit es die Brüsseler Region betrifft, unterliegt sie weiterhin dem bereits erwähnten [s.o. Ziff. 21] koordinierten Gesetz von 1979. Sie hat weder eine gesetzgebende Versammlung, vergleichbar mit dem Flämischen Rat oder dem Wallonischen Regionalrat, noch eine von einer solchen Versammlung gewählte Exekutive. Es gibt lediglich einen durch Königlichen Erlass ernannten „ministeriellen Ausschuss“ (Art. 4).

Der Regierung zufolge handelt es sich dort um ein „Übergangsstadium“ (*situation d’attente / wait-and-see situation*). 1980 hat die für Gesetzesfragen zuständige Kammer des Staatsrates („*Conseil d’État*“), der zur Abgabe eines Gutachtens hierüber aufgefordert worden war, die Meinung geäußert, dass das Gesetzesvorhaben, welches als Sondergesetz von 1980 geplant war, unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten nur dann zulässig sei, wenn die Umsetzung von Art. 107quater der Verfassung für die Brüsseler Region lediglich zeitlich hinausgeschoben, aber nicht endgültig aufgehoben würde, und diese fehlende Umsetzung nicht über einen unangemessenen Zeitraum hinaus fortbestehe.

In einer Erklärung vom 29. November 1985 hat die im vorhergehenden Monat gewählte Regierung erklärt, dass das „Studienzentrum für Staatsreform“ („*le Centre d’études pour la réforme de l’État*“) der Brüsseler Problematik besondere Beachtung schenken sollte. Das Studienzentrum wurde durch einen Königlichen Erlass vom 14. März 1983 geschaffen und umfasst Abgeordnete sowie Universitätsprofessoren oder ehemalige Universitätsprofessoren für Verfassungsrecht. Seine Aufgabe besteht darin, „die Fortführung, Korrektur und Verbesserung der Staatsreform vorzubereiten“.

*b) Zusammensetzung*

*i) Räte*

**29.** Die Verfassung regelt in ihren Art. 59bis Abs. 1 a.E. (Französische und Flämische Gemeinschaften), 59b Abs. 1 UAbs. 2 (Deutschsprachige Gemeinschaft) und 107quater Abs. 2 (Regionen) lediglich, dass die Räte sich aus gewählten Vertretern zusammensetzen.

Zur Festlegung der Art und Weise, wie diese zu nominieren seien, hat der Gesetzgeber für den Übergang bis zu einem endgültigen System zwei aufeinanderfolgende Übergangszeiten vorgesehen. Die erste, die zur Zeit der Beschwerdeerhebung vor der Kommission (5. Februar 1981) galt, endete mit Neuwahlen beider Kammern am 8. November 1981; die zweite, noch andauernde Phase, wird erst nach Überarbeitung der den Senat betreffenden Art. 53 und 54 der Verfassung enden.

**30.** Während der ersten Übergangszeit umfassten der Flämische Rat und der Rat der Französischen Gemeinschaft die Mitglieder der niederländischen bzw. französischen Sprachgruppen der beiden Kammern; im Wallonischen Regionalrat saßen die Mitglieder der französischen Sprachgruppen, die entweder in den Provinzen von Hainaut, Liège, Luxemburg oder Namur gewählt worden waren, oder jene, die in Brabant oder durch den Senat gewählt wurden, sofern sich am Tage ihrer Wahl ihr Wohnsitz in der Wallonischen Region befand (Art. 28 Abs. 1 des Sondergesetzes von 1980).

**31.** Während der zweiten, noch nicht beendeten Übergangszeit bestehen der Flämische Rat, der Rat der Französischen Gemeinschaft sowie der Wallonische Regionalrat aus folgenden Mitgliedern:

- jene der niederländischen Sprachgruppe der Abgeordnetenversammlung und jene des Senats, sofern letztere direkt gewählt wurden;
- jene der französischen Sprachgruppe der Abgeordnetenversammlung und jene des Senats, sofern letztere direkt gewählt wurden;

- jene der französischen Sprachgruppe beider Kammern, vorausgesetzt, dass es sich um Abgeordnete oder Senatoren handelt, die direkt in den Provinzen von Hainaut, Liège, Luxembourg und Namur oder im Bezirk von Nivelles gewählt wurden.

Dies ergibt sich aus Art. 29 des Sondergesetzes von 1980, auf den sich die Beschwerde der Bf. konzentriert (s.u. Ziff. 44). Dieser Artikel wurde mit der gem. Art. 59bis und 107quater der Verfassung erforderlichen besonderen Mehrheit verabschiedet. Art. 29 wurde im Senat mit 127 zu 19 Stimmen bei 4 Enthaltungen und in der Abgeordnetenkammer mit 160 zu 16 Stimmen bei 2 Enthaltungen angenommen.

**32.** Wenn das endgültige System in Kraft getreten sein wird, werden sich die drei Räte nur noch aus direkt durch die Wählerschaft gewählten Mitgliedern des Senats zusammensetzen, nämlich

- jene der niederländischen Sprachgruppe für den Flämischen Rat; und
- jene der französischen Sprachgruppe für den Rat der Französischen Gemeinschaft und, sofern sie in den Provinzen von Hainaut, Liège, Luxembourg und Namur oder im Bezirk Nivelles gewählt wurden, für den Wallonischen Regionalrat (Art. 24 und 25 des Sondergesetzes von 1980).

**33.** Art. 50 Abs. 1 des Sondergesetzes von 1980 enthält für „die Mitglieder des Flämischen Rates, die von dem Wahlkollegium des Bezirks von Brüssel gewählt wurden und die, solange wie dieser Bezirk“ – wie derzeit (s.u. Ziff. 38) – „mehrere Verwaltungsbezirke umfasst, am Tage ihrer Wahl ihren Wohnsitz im zweisprachigen Gebiet Brüssel-Hauptstadt hatten“, folgende spezielle Regelung: auch wenn sie mit ihren Kollegen in Gemeinschaftsangelegenheiten gleiche Rechte genießen, nehmen sie „nicht an Abstimmungen“ des genannten Rates „über Angelegenheiten teil, die in die Zuständigkeit der Flämischen Region fallen“.

#### *ii) Exekutive*

**34.** Was die drei Exekutiven betrifft, so wählen die Räte sie aus ihrer Mitte (Art. 59 und 60 des Sondergesetzes von 1980). Die Flämische Exekutive zählt neun Mitglieder, die Exekutive der Französischen Gemeinschaft drei und die Wallonische Regionalexekutive sechs; mindestens ein Mitglied von jeder der beiden ersten „gehört dem zweisprachigen Gebiet Brüssel-Hauptstadt an“ (Art. 63).

„Wenn die Flämische Exekutive über Angelegenheiten berät, die in die Zuständigkeit der Flämischen Region fallen, tagt das jeweilige Mitglied, das vom Wahlkollegium des Bezirks von Brüssel gewählt wurde, nur mit beratender Stimme, solange dieser Bezirk mehrere Verwaltungsbezirke umfasst, wenn das Mitglied am Tage seiner Wahl seinen Wohnsitz im zweisprachigen Gebiet Brüssel-Hauptstadt hatte“ (Art. 76 Abs. 1).

**35.** Der ministerielle Ausschuss der Brüsseler Region (s.o. Ziff. 28) umfasst drei Mitglieder, die „durch Königlichen Erlass nach Beratung im Ministerrat“ ernannt und nicht von einer Versammlung gewählt wurden. Die Mitglieder sind: ein Minister, der den Vorsitz führt, und zwei Staatssekretäre, wobei der eine von beiden „einer anderen Sprachgruppe angehören muss als der Minister“ (Art. 4 Abs. 1 des koordinierten Gesetzes von 1979).



*c) Die Gewalten*

**36.** Die Französischen und Flämischen Gemeinschaften ebenso wie die Wallonischen und Flämischen Regionen besitzen eine „dekretgebende Gewalt“, die sie gemeinsam durch ihre entsprechenden Organe ausüben (Art. 26bis und 59bis Abs. 2, 2bis und 3 der Verfassung, Art. 17 und 18 des Sondergesetzes von 1980). Darüber hinaus besitzen die Exekutiven die verordnungsgebende Gewalt (Art. 20 des Sondergesetzes von 1980). Diese Exekutiven arbeiten in nur einer Sprache, fallweise entweder in Französisch oder in Niederländisch und ohne Übersetzung in die andere Sprache.

Ein Dekret besitzt „Gesetzeskraft“ und kann „geltende Gesetzesbestimmungen aufheben, ergänzen, abändern oder ersetzen (Art. 19 Abs. 2 des Sondergesetzes von 1980). Somit haben die Verfassungsreformen von 1970 und 1980 eine Aufteilung der Rechtsetzungsfunktion zwischen drei verschiedenen Gesetzgebungs Körperschaften bewirkt: das nationale Parlament, die Gemeinschaftsräte und die Regionalräte.

Vorbehaltlich bestimmter Ausnahmen gelten die Dekrete des Rates der Französischen Gemeinschaft und, in Angelegenheiten der Gemeinschaft, die des Flämischen Rates entweder für das französische Sprachgebiet oder für das niederländische Sprachgebiet sowie „in Bezug auf die im zweisprachigen Gebiet Brüssel-Hauptstadt errichteten Einrichtungen, die aufgrund ihrer Tätigkeiten als ausschließlich zu der einen oder der anderen Gemeinschaft gehörend zu betrachten sind“ (Art. 59bis Abs. 4 und 4bis der Verfassung). Jene Dekrete des Wallonischen Regionalrates und, in Regionalangelegenheiten, die des Flämischen Rates „sind je nach Fall in der Wallonischen Region oder in der Flämischen Region anwendbar“ (Art. 19 Abs. 3 des Sondergesetzes von 1980). In den Dekreten des Flämischen Rates wird bestimmt, „ob sie die in Art. 59bis der Verfassung oder die in Art. 107quater der Verfassung erwähnten Angelegenheiten regeln“, d.h. ob es sich um Gemeinschafts- oder Regionalangelegenheiten handelt (Art. 19 Abs. 1 zweiter Unterabsatz des Sondergesetzes von 1980).

Art. 107quater der Verfassung bestimmt, „das Gesetz regelt das Verfahren, um Konflikte vorzubeugen zwischen dem Gesetz, dem Dekret und den in Art. 26bis erwähnten Regeln, zwischen den Dekreten sowie zwischen den in Art. 26bis erwähnten Regeln“. „Es gibt für ganz Belgien einen Schiedshof“ (Cour d'arbitrage), der mit der Entscheidung über diese Konflikte betraut ist und dessen „Organisation, Zuständigkeit und Arbeitsweise“ durch Gesetz festgelegt wird (Gesetz vom 28. Juni 1983).

*C. Die besondere Lage der Wähler und Abgeordneten, die ihren Wohnsitz im Verwaltungsbezirk von Hal-Vilvorde haben*

**37.** Entstanden im Jahre 1983, umfasst der Verwaltungsbezirk von Hal-Vilvorde heute die Gemeinden des alten Verwaltungsbezirks von Brüssel mit Ausnahme des zweisprachigen Gebiets von Brüssel, aber einschließlich der sechs, „mit einem eigenen Status versehenen Randgemeinden“, einschließlich Rhode-Saint-Genèse (Art. 3 Abs. 2 sowie die Art. 7 und 23-31 der koordinierten Gesetze von 1966).

Hal-Vilvorde liegt im niederländischen Sprachgebiet und in der Flämischen Region, somit unter der Verwaltung des Flämischen Rates und der Flämischen Exekutive und ist demnach nicht unter der Verwaltung der Organe der französischen Gemeinschaft oder der Wallonischen Region (s.o. Ziff. 19, 21 und 36). Allerdings gibt es dort eine starke französischsprachige Minderheit: den Bf. zufolge, und von der Regierung unbestritten, waren dies am 1. Januar 1982 mindestens 100.000 der 518.962 Einwohner. Die Frankophonen stellten sogar die Mehrheit in den sechs Randgemeinden. Dem belgischen Staat wird vorgeworfen, er hätte gegen deren Willen gehandelt, indem er es bis heute ablehnte, diese in die Brüsseler Region einzugliedern.

**38.** Üblicherweise entsprechen in Belgien die Wahlbezirke den Verwaltungsbezirken (Art. 87 des Wahlgesetzes). Es gibt jedoch eine Ausnahme: die Verwaltungsbezirke Brüssel-Hauptstadt und Hal-Vilvorde bilden sowohl für die Parlaments- als auch für die Provinzwahlen zusammen einen Wahlbezirk mit Brüssel als Hauptort (Art. 3 Abs. 2 UAbs. 2 der koordinierten Gesetze von 1966). Infolgedessen werden die abgegebenen Stimmen zusammengezählt, und es ist nicht möglich zwischen Kandidaten zu unterscheiden, die in dem einen oder dem anderen Bezirk gewählt wurden. Die Bf. tragen vor, dass die französischsprachigen Wähler von Hal-Vilvorde in Anbetracht ihrer Zahl und ihres gesetzlich ermittelten Divisors (s.o. Ziff. 15 und 37) davon ausgehen dürfen, allein durch ihre Stimmen drei oder vier Mitglieder für die Abgeordnetenkammer stellen zu können.

Bei den Neuwahlen zum Parlament am 8. November 1981 gab es im Wahlbezirk von Brüssel 999.601 Wahlberechtigte, die dazu aufgerufen waren, 34 Abgeordnete und 17 Senatoren zu wählen (Königlicher Erlass vom 1. Dezember 1972 und Gesetz vom 19. Juli 1973).

**39.** Französischsprachige Kandidaten, ob mit Wohnsitz im Bezirk Hal-Vilvorde oder nicht, hindert nichts daran, sich in diesem Bezirk zur Wahl zu stellen, und Wähler, französischsprachig oder nicht, hindert nichts daran, für sie zu stimmen. Wer gewählt wird, kann den Parlamentseid wahlweise und ungeachtet seiner persönlichen Sprache in Französisch oder in Niederländisch leisten (s.o. Ziff. 16).

Wenn sie den Eid in Französisch leisten (so wie die Bf.), berechtigt sie ihre Zugehörigkeit zur französischen Sprachgruppe in der Abgeordnetenkammer oder im Senat zum Zugang zum Rat der Französischen Gemeinschaft (der keine Befugnis für den Bezirk Hal-Vilvorde besitzt), nicht jedoch zum Flämischen Rat (sowohl für regionale wie für gemeinschaftliche Angelegenheiten), auch nicht zum Wallonischen Regionalrat (s.o. Ziff. 30-32 und 36).

Wenn sie den Eid jedoch in Niederländisch leisten, sind sie Mitglieder einer niederländischen Sprachgruppe und sitzen folglich im Flämischen Rat, nicht jedoch im Rat der Französischen Gemeinschaft oder im Wallonischen Regionalrat (s.o. Ziff. 30-32). Außerdem verlieren sie das Recht, in einer französischen Sprachgruppe in denjenigen Angelegenheiten abzustimmen, in denen die Verfassung eine besondere Mehrheit erfordert (s.o. Ziff. 17).

Folglich können die französischsprachigen Wähler von Hal-Vilvorde im Flämischen Rat nur von Abgeordneten vertreten werden, die den Eid in Niederländisch geleistet haben.

Die Kandidaten haben weder die Verpflichtung noch die Gewohnheit anzukündigen, welcher Sprachgruppe sie beitreten möchten.

#### *Verfahren vor der Kommission*

**40.** Die mit Datum vom 5. Februar 1981 bei der Kommission eingelegte Beschwerde wurde am 12. Februar unter der Nr. 9267/81 registriert. Ursprünglich wurde die Beschwerde von acht Senatoren und sieben Abgeordneten erhoben, die alle, mit Ausnahme der Bf. Mathieu-Mohin und des Bf. Clerfayt, ihren Wohnsitz in Brüssel hatten.

Die Bf. wandten sich gegen einige der Vorschriften des Sondergesetzes von 1980 und insbesondere gegen jene, die die Verfahrensweise für die Ernennung der Räte und der Exekutiven der Gemeinschaften und der Regionen festlegen. Sie legten dem nationalen Gesetzgeber auch zur Last, die Brüsseler Region nicht mit Organen ausgestattet zu haben, die mit jenen der Wallonischen und Flämischen Regionen vergleichbar seien. Sie beriefen sich auf Art. 1 und 3 des 1. ZP-EMRK entweder für sich betrachtet oder i.V.m. Art. 14 der Konvention.

**41.** Die Kommission hat über die Zulässigkeit der Beschwerde am 12. Juli 1983 entschieden.

Sie wies den Beschwerdepunkt zu Art. 1 des 1. ZP-EMRK wegen Unvereinbarkeit *ratione materiae* mit den Bestimmungen der Konvention zurück. Für unzulässig, weil offensichtlich unbegründet, erklärte sie jene Beschwerdepunkte, die das Fehlen eigener Organe für die Brüsseler Region und den Umstand betrafen, dass die niederländischsprachigen Abgeordneten, die in Brüssel-Hauptstadt ihren Wohnsitz haben, mit beratender Stimme und einem Initiativrecht an den Beratungen des Flämischen Rates teilnehmen können, wohingegen den französischsprachigen Abgeordneten solche Rechte nicht eingeräumt wurden (Art. 50 Abs. 1 des Sondergesetzes von 1980, s.o. Ziff. 33).

Andererseits hat sie die Beschwerde der Bf. Mathieu-Mohin und des Bf. Clerfayt insoweit für zulässig erachtet, als sich die Beschwerde dagegen richtet, dass die Bf. in ihrer Eigenschaft als Wähler, mit Wohnsitz in Gemeinden des Verwaltungsbezirks von Hal-Vilvorde, keine französischsprachigen Abgeordneten in die für den genannten Bezirk zuständige regionale Versammlung wählen können, und dass sie als gewählte Vertreter in jener Versammlung keinen Sitz erhalten können, während die niederländischsprachigen Wähler und Vertreter derselben Gemeinden es im Allgemeinen können.

**42.** In ihrem abschließenden Bericht vom 15. März 1985 (gem. Art. 31), gelangt die Kommission zu dem Ergebnis:

- mit zehn Stimmen gegen eine, dass ein Verstoß gegen die Anforderungen von Art. 3 des 1. ZP-EMRK für sich betrachtet in Bezug auf die Bf. in ihrer Eigenschaft als Wähler vorliegt;
- dass es weder notwendig ist, den Sachverhalt im Hinblick auf einen möglichen Verstoß gegen Art. 14 der Konvention zu überprüfen, noch es einer getrennten Erörterung bedarf, ob ein Verstoß gegen die Konvention und das 1. ZP-EMRK im Hinblick auf die Bf. in ihrer Eigenschaft als gewählte Vertreter vorliegt. [Es folgt ein Hinweis, dass der Bericht der Kommission dem Urteil als Anhang beigegeben ist.]

*Anträge an den Gerichtshof*

**43.** Die Regierung beantragt, „der Gerichtshof möge entscheiden, dass hinsichtlich der Bf. weder ein Verstoß gegen eine Bestimmung der Konvention (...) noch gegen das 1. ZP-EMRK vorliegt“. Die Bf. Mathieu-Mohin beantragt „festzustellen, dass das belgische Gesetz vom 8. August 1980 ihre Rechte aus Art. 3 des 1. ZP-EMRK i.V.m. Art. 14 der Konvention in ihrer Eigenschaft als Wählerin und gewählte Vertreterin mit Wohnsitz im Verwaltungsbezirk von Hal-Vilvorde verletzt“. Der Bf. Clerfayt beantragt, „seine Beschwerde für begründet zu erklären und ihr in allen Punkten stattzugeben“.

Diese Anträge wurden auch in der mündlichen Verhandlung vom 24. September 1986 im Wesentlichen so vorgetragen. Die Bf. Mathieu-Mohin hat außerdem gemäß Art. 50 eine Entschädigung für ihre Kosten in Höhe von 50.000,- belgischen Francs [ca. 1.239,- Euro]\* beantragt.

**Entscheidungsgründe:***I. Zur behaupteten Verletzung von Art. 3 des 1. ZP-EMRK für sich betrachtet*

**44.** Die Bf. beanstanden Art. 29 Abs. 1 des Sondergesetzes von 1980, der derzeit die Zusammensetzung des Flämischen Rates (s.o. Ziff. 31) regelt, und zwar in zweifacher Hinsicht. Zunächst würde die Bestimmung den französischsprachigen Wählern des Verwaltungsbezirks von Hal-Vilvorde, welches auf dem Gebiet der Flämischen Region liegt, jedoch mit dem zweisprachigen Verwaltungsbezirk von Brüssel einen einheitlichen Wahlbezirk bildet (s.o. Ziff. 37-38), es praktisch nicht ermöglichen, Vertreter französischer Sprache beim Flämischen Rat zu ernennen, während die niederländischsprachigen Wähler dies bzgl. ihrer Vertreter niederländischer Sprache könnten (s.o. Ziff. 39 vorletzter Absatz). Zweitens würde diese Bestimmung einen in diesem Wahlbezirk gewählten Abgeordneten mit Wohnsitz in einer der Gemeinden des Verwaltungsbezirks von Hal-Vilvorde daran hindern, einen Sitz im Flämischen Rat zu erhalten, wenn er der französischen Sprachgruppe der Abgeordnetenkammer oder des Senats zugehörig ist; das stelle eine Behinderung dar, von der Abgeordnete, die einer niederländischen Sprachgruppe angehören und ihren Wohnsitz in derselben Gemeinden haben, nicht betroffen würden (s.o. Ziff. 39).

Nach Ansicht der beiden Bf. stellt dies eine Verletzung von Art. 3 des 1. ZP-EMRK dar, der wie folgt lautet:

„Die Hohen Vertragsparteien verpflichten sich, in angemessenen Zeitabständen freie und geheime Wahlen unter Bedingungen abzuhalten, welche die freie Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaften gewährleisten.“

**45.** Die Kommission schließt sich der Argumentation der Bf. im Wesentlichen an. Die Regierung weist die Argumentation zurück und betont, dass ein französischsprachiger Abgeordneter des Wahlbezirks von Brüssel, der im Verwaltungsbezirk von Hal-Vilvorde seinen Wohnsitz hat, zu den Mitgliedern des Flämischen Rates zählen würde, und dort seine Wähler vertreten könne, wenn er seinen Parlamentseid in Niederländisch leistet (s.o. Ziff. 16, 31, 39, 3. Abs.). Außerdem ver-

\* Anm. d. Hrsg.: Zum Umrechnungskurs siehe die Fn. auf S. 712.

langt die Regierung die Tatsache zu berücksichtigen, dass es sich bei der fraglichen Situation lediglich um eine Übergangsphase handelt (s.o. Ziff. 14, 21, 24, 28, 29).

#### A. Auslegung von Art. 3 des 1. ZP-EMRK

**46.** Da der Gerichtshof im vorliegenden Fall erstmals über eine auf Art. 3 des 1. ZP-EMRK gestützte Beschwerde zu entscheiden hat, hält er es für erforderlich, festzustellen, welche Bedeutung er dieser Bestimmung im Zusammenhang mit dem vorliegenden Fall beimisst.

**47.** Die Präambel der Konvention macht deutlich, dass Grund- und Menschenrechte „am besten durch eine wahrhaft demokratische politische Ordnung“ gesichert werden. Da Art. 3 des 1. ZP-EMRK ein charakteristisches Prinzip der Demokratie gewährleistet, kommt dieser Bestimmung eine herausragende Bedeutung im Konventionssystem zu.

**48.** Während fast alle anderen materiell-rechtlichen Bestimmungen der Konvention und die der Zusatzprotokolle Nr. 1, 4, 6 und 7 lauten: „Jede Person hat das Recht“ oder „Niemand darf“, verwendet Art. 3 des 1. ZP-EMRK die Formulierung: „Die Hohen Vertragsparteien verpflichten sich“. Aus diesem Wortlaut wurde gelegentlich geschlossen, diese Bestimmung gewährleiste keine individuellen Rechte und Freiheiten, die „unmittelbar jeder Person“ (*directement reconnus à quiconque / directly secured to anyone*) unter der Hoheitsgewalt dieser Vertragsparteien zustehen (Urteil vom 18. Januar 1978, *Irland gegen das Vereinigte Königreich*, Série A Nr. 25, S. 91, Ziff. 239, EGMR-E 1, 263), sondern begründe lediglich Verpflichtungen zwischen Staaten.

Wäre dem so, hätte die Beschwerde der Bf. Mathieu-Mohin und des Bf. Clerfayt vor der Kommission unzulässig sein müssen, denn gem. Art. 25 der Konvention kann nur eine Person, die behauptet, Opfer einer Verletzung eigener Rechte und Freiheiten zu sein, die Kommission anrufen.

**49.** Eine derart restriktive Auslegung hält einer Prüfung nicht stand. Die Präambel des 1. ZP-EMRK sieht vor, „Maßnahmen zur kollektiven Gewährleistung gewisser Rechte und Freiheiten zu treffen, die in Abschnitt I ... noch nicht enthalten sind“. Darüber hinaus bestimmt Art. 5: die „Hohen Vertragsparteien betrachten die Artikel 1, 2, 3 und 4 dieses Protokolls als Zusatzartikel zur Konvention“, und „alle Bestimmungen der Konvention“ – einschließlich Art. 25 – „sind dementsprechend anzuwenden“. Ferner verweist die Präambel des 4. ZP-EMRK insbesondere auf die „in den Artikeln 1 bis 3“ geschützten Rechte und Freiheiten des 1. ZP-EMRK.

Ebenso wenig lassen die vorbereitenden Arbeiten zur Konvention (*travaux préparatoires*) zu Art. 3 einen Rückschluss darauf zu, dass Art. 3 von dem Recht auf Individualbeschwerde ausgenommen werden sollte, wenn auch lange Zeit die schließlich aufgegebene Ansicht vertreten wurde, die in Art. 3 enthaltene Materie sei der Kontrolle durch den Gerichtshof entzogen. Die *travaux préparatoires* beziehen sich ferner häufig auf „politische Freiheit“, „politische Rechte“, „politische Rechte und Freiheiten des Einzelnen“, „Recht auf freie Wahlen“ sowie auf das „Wahlrecht“.

**50.** Demgemäß – und die Verfahrensbeteiligten sind sich darin einig – spiegelt die „staatenbezogene Färbung“ des Wortlauts von Art. 3 keinen substan-

tiellen Unterschied zu den anderen materiell-rechtlichen Bestimmungen der Konvention und der Protokolle wider. Sie scheint vielmehr in dem Bestreben zu liegen, der übernommenen Verpflichtung eine besondere Bedeutung zuteil werden zu lassen, und wohl auch darin, dass sich in dem betroffenen Bereich in erster Linie keine Verpflichtung zur Unterlassung oder zur Nichteinmischung, wie für den Großteil der bürgerlichen und politischen Rechte, findet, sondern die Verpflichtung für den Staat besteht, aktive Maßnahmen zu ergreifen, um demokratische Wahlen zu organisieren.

**51.** Im Hinblick auf den Inhalt der in Art. 3 niedergelegten Rechte lässt sich eine Entwicklung in der Spruchpraxis der Kommission feststellen. Ausgehend von der Idee eines „institutionellen“ Rechts auf Organisation freier Wahlen (Entscheidung vom 18. September 1961 über die Zulässigkeit der Beschwerde Nr. 1028/61, X. gegen Belgien, Yearbook of the Convention, Band 4, S. 339), ist die Kommission zu einem Konzept „eines allgemeinen Wahlrechtes“ übergegangen (siehe insbesondere die Entscheidung vom 6. Oktober 1967 über die Zulässigkeit der Beschwerde Nr. 2728/66 X. gegen die Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., Band 10, S. 339) und gelangte dann konsequenterweise zu einem subjektiven Recht auf Teilnahme – dem „Recht, zu wählen“ und dem „Recht, für das gesetzgebende Organ zu kandidieren“ (siehe insbesondere die Entscheidung vom 30. Mai 1975 über die Zulässigkeit der Beschwerde Nr. 6745-6746/76, W, X, Y und Z gegen Belgien, a.a.O., Band 18, S. 245). Der Gerichtshof stimmt dieser letztgenannten Konzeption zu.

**52.** Die fraglichen Rechte sind nicht absolut. Da Art. 3 sie anerkennt, ohne sie explizit zu umschreiben oder zu definieren, besteht Raum für implizit geltende Beschränkungen (siehe sinngemäß Urteil *Golder* vom 21. Februar 1975, Série A Nr. 18, S. 18-19, Ziff. 38, EGMR-E 1, 153). Die Vertragsstaaten knüpfen in ihren jeweiligen innerstaatlichen Rechtsordnungen das aktive und passive Wahlrecht an gewisse Bedingungen, was im Prinzip Art. 3 nicht widerspricht (Sammlung der travaux préparatoires, Band III, S. 265 und Band IV, S. 25). Die Vertragsstaaten genießen in diesem Bereich einen weiten Beurteilungsspielraum (*marge d'appréciation* / *margin of appreciation*), aber es obliegt in letzter Instanz dem Gerichtshof über die Anforderungen des 1. ZP-EMRK zu entscheiden. Er muss sich davon überzeugen, dass besagte Bedingungen die fraglichen Rechte nicht in einer Weise beeinträchtigen, dass sie in ihrem Kerngehalt betroffen sind und ihrer Wirksamkeit beraubt werden, dass sie ein rechtmäßiges Ziel verfolgen, und dass die eingesetzten Mittel sich nicht als unverhältnismäßig erweisen (siehe insbesondere das Urteil *Lithgow u.a.* vom 8. Juli 1986, Série A Nr. 102, S. 71, Ziff. 194). Insbesondere darf „die freie Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaften“ nicht konterkariert werden.

**53.** Art. 3 gilt nur für die Wahl „der gesetzgebenden Körperschaft“ oder zumindest für eine ihrer Kammern, sofern es zwei oder mehrere davon gibt (Sammlung der travaux préparatoires, Band VIII, S. 47, 51 und 53). Unter „gesetzgebende Körperschaft“ ist nicht notwendigerweise nur das nationale Parlament zu verstehen; vielmehr bedarf es einer Interpretation im Lichte der verfassungsrechtlichen Struktur des betroffenen Staates.

Der Gerichtshof hebt zugleich hervor, dass die Reform von 1980 den Flämischen Rat mit Zuständigkeiten und Befugnissen ausgestattet hat, die so weitreichend sind, dass er mit dem Rat der Französischen Gemeinschaft und dem Wallonischen Regionalrat zusätzlich zur Abgeordnetenkammer und dem Senat einen konstituierender Teil der belgischen gesetzgebenden Körperschaft darstellt (s.o. Ziff. 24-25, 27 und 37). In diesem Punkt stimmen die Verfahrensbeteiligten überein.

**54.** Hinsichtlich des Zusammensetzungsmodus der „gesetzgebenden Körperschaft“ beschränkt sich Art. 3 darauf, „freie“ Wahlen in „angemessenen Zeitabständen“ vorzuschreiben, die in „geheimer Wahl“ und „unter Bedingungen abzuhalten [sind], welche die freie Äußerung der Meinung des Volkes ... gewährleisten“. Darüber hinaus fordert Art. 3 nicht die Einführung eines bestimmten Systems (Sammlung der travaux préparatoires, Band VII, S. 131, 203 und 211; Band VIII, S. 15), wie etwa die Verhältnis- oder die Mehrheitswahl mit einem oder mit zwei Wahlgängen.

Auch hier erkennt der Gerichtshof den Vertragsstaaten einen weiten Beurteilungsspielraum mit Rücksicht darauf zu, dass ihre diesbezüglichen Gesetze je nach Ort und Zeit variieren.

Die Wahlsysteme versuchen zum Teil kaum miteinander zu vereinbarende Ziele zu erreichen: einerseits die Meinungen des Volkes möglichst wirklickeitsgetreu widerzuspiegeln, andererseits die Meinungsströme zu bündeln, um eine möglichst klare und kohärente politische Meinungsbildung zu unterstützen. In diesem Zusammenhang beinhaltet der Satzteil „Bedingungen ..., welche die freie Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaften gewährleisten“ im Wesentlichen, abgesehen von der freien Meinungsäußerung (bereits durch Art. 10 der Konvention geschützt), den Grundsatz der Gleichbehandlung aller Bürger in der Ausübung ihres aktiven und passiven Wahlrechts.

Daraus ergibt sich jedoch nicht notwendigerweise, dass alle Stimmen im Hinblick auf das Ergebnis dasselbe Gewicht haben müssen, noch dass jeder Kandidat dieselben Erfolgsaussichten haben muss. Kein Wahlsystem kann nämlich das Phänomen der „verlorenen Stimmen“ vermeiden.

Um den Anforderungen von Art. 3 des 1. ZP-EMRK zu genügen, muss jedes Wahlsystem im Lichte der politischen Entwicklung des betroffenen Landes beurteilt werden; Bedingungen, die im Rahmen eines Systems nicht akzeptabel sind, können in einem anderen Zusammenhang gerechtfertigt sein, jedenfalls solange das anzuwendende System sicherstellt, dass „die freie Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaften“ gewährleistet ist.

#### *B. Anwendung von Art. 3 des 1. ZP-EMRK im vorliegenden Fall*

**55.** Der Gerichtshof ist aufgerufen, die Beschwerdepunkte der Bf. im Hinblick auf den so ausgelegten Art. 3 zu untersuchen.

**56.** Die Regierung unterstreicht, dass die französischsprachigen Wähler des Bezirks von Hal-Vilvorde nicht daran gehindert sind, einem französischsprachigen Kandidaten ihre Stimme in Kenntnis dessen zu geben, dass er beab-

sichtigt, seinen Parlamentseid in Niederländisch zu leisten, und ein solcher gewählter Abgeordneter würde von Rechts wegen im Flämischen Rat sitzen und dort seine Wähler vertreten.

Dieses Argument ist nicht entscheidungserheblich. Zweifellos definieren sich die Wähler nicht nur durch ihre Sprache und ihre Kultur; auch politische, wirtschaftliche, soziale, religiöse oder philosophische Erwägungen beeinflussen ihre Stimmabgabe. Die sprachlichen Präferenzen spielen jedoch eine Hauptrolle beim Wahlgang der Bürger eines Landes wie Belgien, und besonders der Einwohner einer „sensiblen“ Zone, wie die Randgemeinden von Brüssel. Ein Abgeordneter, der seinen Parlamentseid in Niederländisch leistet, würde nicht der französischen Sprachgruppe der Abgeordnetenversammlung oder des Senats angehören, die – wie die niederländische Gruppe – eine wichtige Rolle in den Bereichen spielt, in denen die Verfassung eine „besondere“ Mehrheit erfordert (s.o. Ziff. 17).

57. Allerdings fügt sich das Sondergesetz von 1980 in ein allgemeines institutionelles System des belgischen Staates ein, das auf dem Territorialprinzip beruht. Das System betrifft sowohl die administrativen und politischen Einrichtungen, als auch die Verteilung ihrer Machtbefugnisse. Die noch unvollendete Reform versucht, ein Gleichgewicht zwischen den verschiedenen kulturellen Gemeinschaften und Regionen des Königreichs mittels einer komplexen Gesamtheit von Kontroll- und Ausgleichsmechanismen zu verwirklichen; sie hat zum Ziel, durch die Schaffung stabilerer und stärker dezentralisierter Strukturen die Unterschiede auf Grund der Sprache innerhalb des Landes zu glätten. Dieses für sich genommen legitime Anliegen ergibt sich eindeutig aus den Debatten im demokratisch gewählten nationalen Parlament und aus der überwältigenden Mehrheit, mit der insbesondere das erwähnte Sondergesetz, einschließlich seines Art. 29 verabschiedet wurde (s.o. Ziff. 22 und 31).

Bei der Prüfung des zur Debatte stehenden Wahlsystems darf der Gesamtzusammenhang nicht außer Acht gelassen werden. Das System erweist sich nicht als unangemessen, wenn dessen ratio in Betracht gezogen und der Beurteilungsspielraum berücksichtigt wird, der dem betroffenen Staat im Rahmen des belgischen parlamentarischen Wahlsystems zusteht. Der Spielraum ist vorliegend umso weiter als es sich um ein unvollendetes und übergangswaises System handelt. Für die Sprachminderheiten hat das zur Folge, dass sie für Kandidaten stimmen müssen, die willens und in der Lage sind, von der Sprache ihrer Region Gebrauch zu machen. Ein ähnliches Erfordernis findet sich in vielen Staaten bezüglich der Organisation ihrer Wahlen. Hierzu lehrt die Erfahrung, dass die Interessen dieser Minderheiten nicht zwingend bedroht sind. Dies trifft insbesondere dort zu, wo ein System, welches sich in seiner Gesamtheit durch das *ius soli* leiten lässt, politische wie rechtliche Schutzmechanismen vor unangebrachten oder willkürlichen Änderungen bereithält, z.B. durch das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit (s.o. Ziff. 17).

Die französischsprachigen Wähler des Bezirks von Hal-Vilvorde besitzen das aktive und passive Wahlrecht unter denselben gesetzlichen Bedingungen wie die niederländischsprachigen Wähler. Sie werden in keiner Weise dieser Rechte durch den bloßen Umstand beraubt, dass sie entweder für Kandidaten



stimmen müssen, die ihren Parlamentseid in Französisch leisten und demgemäß zu den Mitgliedern der französischen Sprachgruppe der Abgeordnetenkammer oder des Senats zählen und im Rat der Französischen Gemeinschaft sitzen werden, oder für Kandidaten stimmen, die den Parlamentseid in Niederländisch ablegen und somit der niederländischen Sprachgruppe der Abgeordnetenkammer oder des Senats und dem Flämischen Rat angehören werden. Dadurch wird „die freie Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaften“ nicht in unverhältnismäßiger Weise eingeschränkt (s.o. Ziff. 51, 52 und 53 a.E.).

Folglich entscheidet der Gerichtshof, dass Art. 3 des 1. ZP-EMRK für sich betrachtet nicht verletzt worden ist.

## *II. Zur behaupteten Verletzung von Art. 14 der Konvention*

### *i.V.m. Art. 3 des 1. ZP-EMRK*

**58.** Beide Bf. tragen vor, sie seien Opfer einer Ungleichbehandlung im Vergleich zu den niederländischsprachigen Wählern und Abgeordneten, die, wie sie selbst, im Verwaltungsbezirk von Hal-Vilvorde ihren Wohnsitz haben. Diese Ungleichbehandlung, die angeblich auf eine „Assimilierungspolitik“ und auf einen „Flämischen Zurückeroberungswillen“ zurückzuführen sei, führe zu einer Diskriminierung, die auf der Sprache und der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit basiert, und verletze demnach Art. 14 der Konvention i.V.m. Art. 3 des 1. ZP-EMRK.

**59.** Die Argumente, auf die sich die hier zusammengefasste Behauptung stützt, sind dieselben, auf die sich die Bf. hinsichtlich der Anwendung von Art. 3 des 1. ZP-EMRK, für sich betrachtet, berufen. Deshalb beschränkt sich der Gerichtshof darauf, auf die Gründe zu verweisen, mit denen er jene Argumente bereits zurückgewiesen hat (s.o. Ziff. 57). Diese Gründe verdeutlichen, dass eine „Diskriminierung“ zum Nachteil der Bf. nicht vorliegt.

Somit ist festzustellen, dass Art. 14 der Konvention nicht verletzt wurde.

### **Aus diesen Gründen entscheidet der Gerichtshof,**

1. mit dreizehn Stimmen gegen fünf, dass Art. 3 des 1. ZP-EMRK, für sich betrachtet, nicht verletzt wurde;
2. mit vierzehn Stimmen gegen vier, dass Art. 14 der Konvention i.V.m. Art. 3 des 1. ZP-EMRK nicht verletzt wurde.

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

**Sondervoten:** Drei. (1) Gemeinsame abweichende Meinung des Richters Cremona, der Richterin Bindschedler-Robert, der Richter Bernhardt, Spielmann und Valticos; (2) Erklärung des Richters Bernhardt; (3) Zustimmendes Sondervotum des Richters Pinheiro Farinha.