

Geschäftsverzeichnisnr. 5540
Entscheid Nr. 158/2013 vom 21. November 2013

ENTSCHEID

In Sachen: Klage auf Nichtigkeitserklärung des Gesetzes vom 2. Juni 2012 über die föderale Untersuchungsstelle für Schifffahrtsunfälle, erhoben vom « Havenbedrijf Gent » und anderen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten M. Bossuyt und J. Spreutels, und den Richtern E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke, P. Nihoul, F. Daoût und T. Giet, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten M. Bossuyt,

verkündet nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Klage und Verfahren*

Mit einer Klagschrift, die dem Gerichtshof mit am 18. Dezember 2012 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 19. Dezember 2012 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigklärung des Gesetzes vom 2. Juni 2012 über die föderale Untersuchungsstelle für Schifffahrtsunfälle (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 18. Juni 2012): der « Havenbedrijf Gent », mit Sitz in 9042 Gent, John Kennedylaan 32, der « Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen », mit Sitz in 2000 Antwerpen, Entrepotkaai 1, und die « Maatschappij van de Brugse Zeevaartinrichtingen », mit Sitz in 8380 Brügge, Isabellalaan 1.

Die Flämische Regierung und der Ministerrat haben Schriftsätze eingereicht, die klagenden Parteien haben einen Erwiderungsschriftsatz eingereicht und die Flämische Regierung und der Ministerrat haben auch Gegenerwiderungsschriftsätze eingereicht.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 9. Oktober 2013

- erschienen

. RA A. Carton, ebenfalls *loco* RA F. Vandendriessche und RA I. Arnouts, in Brüssel zugelassen, für die klagenden Parteien und für die Flämische Regierung,

. RA J. Van Raemdonck *loco* RA E. Van Hooydonk, in Antwerpen zugelassen, für den Ministerrat,

- haben die referierenden Richter L. Lavrysen und T. Giet Bericht erstattet,

- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,

- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Die Vorschriften des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, die sich auf das Verfahren und den Sprachengebrauch beziehen, wurden zur Anwendung gebracht.

II. *Rechtliche Würdigung*

(...)

In Bezug auf das angefochtene Gesetz

B.1.1. Die klagenden Parteien beantragen die Nichtigklärung des Gesetzes vom 2. Juni 2012 über die föderale Untersuchungsstelle für Schifffahrtsunfälle.

Dieses Gesetz sieht « die teilweise Umsetzung der Richtlinie 2009/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Festlegung der Grundsätze für die Untersuchung von Unfällen im Seeverkehr und zur Änderung der Richtlinie 1999/35/EG des Rates und der Richtlinie 2002/59/EG des Europäischen Parlaments und des Rates » vor (Artikel 2).

In den Vorarbeiten zu dem Gesetz wurde auf den Anlass für diese Richtlinie hingewiesen:

« Der Malteser Öltanker Erika erlitt am 12. Dezember 1999 Schiffbruch vor der bretonischen Küste. Am 13. November 2002 erlitt der Öltanker Prestige, der unter der Flagge der Bahamas fuhr, 270 Kilometer vor der galizischen Küste Schiffbruch. Nach diesen Schifffahrtsunfällen hat sich herausgestellt, dass keine zwingende internationale Regelung für die Durchführung einer technischen Untersuchung bezüglich der Ursachen von Schifffahrtsunfällen und Vorkommnissen bestand » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2011-2012, DOC 53-1931/001, S. 6).

B.1.2. Ziel des angefochtenen Gesetzes ist die Verbesserung der Seeverkehrssicherheit und die Vorbeugung von Verschmutzungen durch Schiffe und dadurch gleichzeitig die Verringerung der Gefahr zukünftiger Schifffahrtsunfälle und Vorkommnisse durch

« 1. die Erleichterung einer schnellen Sicherheitsuntersuchung und ordnungsgemäßen Analyse von Schifffahrtsunfällen und Vorkommnissen zur Ermittlung ihrer Ursachen;

2. die Gewährleistung einer rechtzeitigen und genauen Berichterstattung über die Sicherheitsuntersuchungen und von Vorschlägen für Abhilfemaßnahmen;

3. die Gewährleistung einer Prüfung dessen, ob die Sicherheitsempfehlungen eingehalten werden, und einer Untersuchung der ergriffenen Abhilfemaßnahmen, damit gegebenenfalls zusätzliche Sicherheitsempfehlungen erteilt werden » (Artikel 5).

Im Gesetz ist festgelegt, dass eine Untersuchungsstelle mit der Bezeichnung « föderale Untersuchungsstelle für Schifffahrtsunfälle » (abgekürzt OFEAN/FOSO) eingesetzt wird. Sie ist organisatorisch, rechtlich und in ihren Entscheidungen autonom und funktional unabhängig von allen Parteien oder Instanzen, deren Interessen mit der ihr übertragenen Aufgabe in Konflikt treten könnten (Artikel 7).

Die OFEAN/FOSO hat die Aufgabe, bei Schifffahrtsunfällen und Vorkommnissen eine Sicherheitsuntersuchung durchzuführen mit dem Ziel, Unfälle und Vorkommnisse mit Schiffen künftig zu vermeiden (Artikel 3 Nr. 18 und 19 § 1). Es ist nicht die Aufgabe der OFEAN/FOSO, die Haftung für einen Schifffahrtsunfall zu ermitteln oder die Schuldfrage zu beantworten (Artikel 6 und 30 § 2). Die Berichte und Sicherheitsempfehlungen der OFEAN/FOSO können nicht in einem strafrechtlichen, disziplinarrechtlichen oder zivilrechtlichen Verfahren als Beweis verwendet werden (Artikel 29).

B.2. Die angeführten Klagegründe beziehen sich auf die Unabhängigkeit, die Zuständigkeit und die Finanzierung der OFEAN/FOSO (erster und zweiter Klagegrund), auf die Sanktionsregelung (vierter Klagegrund) und auf die Rückwirkung des angefochtenen Gesetzes (fünfter Teil des ersten Klagegrunds).

Zunächst ist jedoch der Klagegrund, der aus einem Verstoß gegen die Regeln der Zuständigkeitsverteilung abgeleitet ist, zu prüfen (dritter Klagegrund).

In Bezug auf die Zuständigkeit des föderalen Gesetzgebers

B.3.1. Der erste Teil des dritten Klagegrunds ist aus einem Verstoß gegen Artikel 6 § 1 X Nrn. 2 und 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen abgeleitet, aufgrund dessen die Regionen, was die öffentlichen Arbeiten und den Verkehr betrifft, für « die Wasserwege und ihre Nebenanlagen » und für « die Häfen und ihre Nebenanlagen » zuständig sind.

B.3.2. In den Vorarbeiten zur vorerwähnten Bestimmung wurde die Zuständigkeit, die den Regionen in Bezug auf öffentliche Arbeiten und Verkehr zugewiesen wurde, als eine « Verwaltungszuständigkeit im weiten Sinne » eingestuft (*Parl. Dok.*, Kammer, Sondersitzungsperiode 1988, Nr. 516/1, S. 13; *Parl. Dok.*, Senat, 1992-1993, Nr. 558-5, S. 412).

B.3.3. Insoweit sie nicht anders darüber verfügt haben, ist davon auszugehen, dass der Verfassungsgeber und der Sondergesetzgeber den Gemeinschaften und den Regionen die vollständige Befugnis erteilt haben, Regeln aufzustellen, die den ihnen zugewiesenen Angelegenheiten eigen sind. Vorbehaltlich anders lautender Bestimmungen hat der Sondergesetzgeber den Gemeinschaften und Regionen die Gesamtheit der Politik bezüglich der von ihm zugewiesenen Angelegenheiten übertragen.

B.3.4. Die Zuständigkeitsübertragung bezüglich der Wasserwege und Häfen umfasst nicht die Ausarbeitung « der allgemeinpolizeilichen Regeln und der Regelungen im Bereich Verkehrs- und Transportwesen », was eine föderale Zuständigkeit geblieben ist, wie aus dem Erfordernis hervorgeht, dass die Regionalregierungen an der Ausarbeitung dieser Regeln und Regelungen beteiligt werden müssen (Artikel 6 § 4 Nr. 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980).

B.4.1. Nach Darlegung der klagenden Parteien bezwecke das angefochtene Gesetz, « die Organisation und somit auch die Polizeigewalt der Häfen, der Wasserwege und ihrer Nebenanlagen » zu regeln. Außerdem werde damit dem König die Befugnis verliehen, die Grenzen der Häfen festzulegen. Beide Angelegenheiten gehörten zum Zuständigkeitsbereich der Regionen.

B.4.2. Zu den allgemeinpolizeilichen Regeln und den Regelungen im Bereich Verkehrs- und Transportwesen gehören insbesondere « die allgemeine Regelung der Schifffahrtswege » und « die Seefahrtpolizei » (*Parl. Dok.*, Kammer, Sondersitzungsperiode 1988, Nr. 516/1, S. 21).

Die besonderen polizeilichen Regeln, insbesondere bezüglich der Häfen und ihrer Nebenanlagen, sind hingegen Bestandteil der Zuständigkeit der Regionen. So sind die Regionen grundsätzlich befugt, durch Polizeiverordnungen unter anderem die Güterbehandlung und Lagerung, das Ein- und Ausschiffen von Passagieren sowie die Handels- und Gewerbefreiheit hinsichtlich der kanal- und hafenbezogenen Tätigkeiten zu regeln (siehe Entscheid Nr. 5/96 vom 18. Januar 1996, B.3.1-B.3.3).

B.4.3. Das angefochtene Gesetz ist aufgrund von Artikel 4 Absatz 1 anwendbar auf Schifffahrtsunfälle und Vorkommnisse,

- « 1. an denen belgische Schiffe beteiligt sind, oder
- 2. die sich in den Seeverkehrsgebieten ereignen, oder
- 3. die sich auf den inneren Gewässern ereignen und an denen Schiffe beteiligt sind, oder
- 4. die sich auf andere begründete Interessen des Königreichs Belgien auswirken ».

Mit « Schiff » ist jedes Fahrzeug gemeint, das auf See Personen oder Güter transportiert, Fischfang betreibt, Schleppverrichtungen, Baggerarbeiten oder gleich welche andere gewinnbringende Verrichtung der Schifffahrt ausführt, oder das dazu bestimmt ist (Artikel 3 Nr. 10).

Die « Seeverkehrsgebiete » sind die belgischen Seegewässer, die ausschließliche Wirtschaftszone (wie festgelegt und abgegrenzt im Gesetz vom 22. April 1999 über die ausschließliche Wirtschaftszone Belgiens in der Nordsee) und der Festlandsockel (wie festgelegt und abgegrenzt im Gesetz vom 13. Juni 1969 über die Erforschung und die Ausbeutung nicht lebender Ressourcen des Küstengewässers und des Festlandsockels) (Artikel 3 Nr. 7).

Die « belgischen Seegewässer » umfassen das Küstengewässer, die Küstenhäfen und die Untere Seeschelde, « deren Grenzen vom König festgelegt werden », den Hafen von Gent, « dessen Grenzen vom König festgelegt werden », den belgischen Teil des Kanals von Terneuzen nach Gent, die am belgischen Teil des Kanals von Terneuzen nach Gent gelegenen Häfen, « deren Grenzen vom König festgelegt werden » und die Kanäle Zeebrugge-Brügge und Ostende-Brügge (Artikel 3 Nr. 6).

Die « inneren Gewässer » sind die öffentlichen belgischen Gewässer, die für die Schifffahrt bestimmt sind oder benutzt werden und die nicht zu den belgischen Seegewässern gehören (Artikel 3 Nr. 8).

B.4.4. Aus der Tragweite des angefochtenen Gesetzes ergibt sich, dass es ebenfalls auf Schifffahrtsunfälle und Vorkommnisse anwendbar ist, die sich in Häfen und auf Wasserwegen ereignen, für deren Verwaltung die Regionen zuständig sind.

Da das angefochtene Gesetz hauptsächlich die Sicherheit des Schifffahrtverkehrs betrifft, ist es jedoch Bestandteil der allgemeinpolizeilichen Regeln und der Regelungen im Bereich Verkehrs- und Transportwesen, die zur Zuständigkeit der Föderalbehörde gehören, auch wenn dieser Verkehr in den Häfen und auf den inneren Gewässern stattfindet.

Wie der Gerichtshof bereits in seiner Entscheid Nr. 2/97 vom 16. Januar 1997 geurteilt hat, beziehen sich die Verkehrsregeln auf den Verlauf des Schiffsverkehrs in seiner Gesamtheit und zielen sie darauf ab, diesen Verkehr reibungslos und ohne Gefahr für andere zu organisieren und das Entstehen gefährlicher Situationen zu vermeiden (B.4.3).

B.4.5. Die Abgrenzung der Häfen ist jedoch nicht Bestandteil der Verkehrsregelung, sondern gehört zum Zuständigkeitsbereich der Regionen für die Verwaltung der Häfen. Die Föderalbehörde muss in diesem Punkt die Abgrenzung der Hafengebiete durch die Regionen berücksichtigen.

Artikel 3 Nr. 6 des angefochtenen Gesetzes ist daher für nichtig zu erklären, insofern dadurch der König ermächtigt wird, die Grenzen der Häfen festzulegen.

B.5.1. Die klagenden Parteien führen anschließend an, die im angefochtenen Gesetz vorgesehenen « Sicherheitsempfehlungen » erlegten in Wirklichkeit Verpflichtungen auf, für die der föderale Gesetzgeber nicht zuständig sei.

B.5.2. Unter einer Sicherheitsempfehlung im Sinne des angefochtenen Gesetzes ist zu verstehen:

« jeder Vorschlag, auch im Bereich der Registrierung und Kontrolle,

a) der zuständigen Untersuchungsstelle, die die Sicherheitsuntersuchung durchführt oder leitet, auf der Grundlage von Informationen, die sich aus dieser Untersuchung ergeben, oder, gegebenenfalls,

b) der Europäischen Kommission, die auf der Grundlage einer Analyse abstrakter Daten sowie der Ergebnisse durchgeführter Sicherheitsuntersuchungen vorgeht » (Artikel 3 Nr. 24).

Aufgrund von Artikel 30 § 1 Absatz 1 werden die Sicherheitsempfehlungen der OFEAN/FOSO « durch die Adressaten gebührend berücksichtigt und unter Einhaltung des geltenden belgischen Rechts, des Rechts der Europäischen Union und des Völkerrechts gegebenenfalls angemessen weiterverfolgt ».

B.5.3. Ungeachtet dessen, ob die Sicherheitsempfehlungen verbindlich sind oder nicht, was später geprüft wird (B.14.3), kann festgestellt werden, dass sie die Sicherheit des Schifffahrtverkehrs betreffen und daher zur allgemeinpolizeilichen Zuständigkeit der Föderalbehörde gehören.

Der bloße Umstand, dass die Sicherheitsempfehlungen Folgen für die Hafeninfrastruktur oder deren Betrieb und somit für die Verwaltung der Häfen haben können, beeinträchtigt an sich nicht die Zuständigkeit der Föderalbehörde. So wie jede föderale Behörde muss auch die OFEAN/FOSO bei der Ausübung ihrer Zuständigkeit darauf achten, dass sie die Ausübung der Zuständigkeit anderer Behörden nicht außerordentlich erschwert oder unmöglich macht. Es obliegt dem zuständigen Richter, dies zu überwachen.

B.6.1. Die klagenden Parteien führen schließlich an, dass der föderale Gesetzgeber seine Zuständigkeit überschritten habe, wenn die im angefochtenen Gesetz bezüglich der Häfen vorgesehene Beitragspflicht als ein Entgelt qualifiziert werde.

B.6.2. Damit eine Abgabe als ein Entgelt qualifiziert werden kann, ist es nicht nur erforderlich, dass es sich dabei um die Vergütung für eine Dienstleistung handelt, die die öffentliche Hand zugunsten des individuell betrachteten Abgabepflichtigen erbringt, sondern auch, dass sie rein entschädigender Art ist, so dass ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem Gestehungspreis oder dem Wert der erbrachten Dienstleistung und dem Betrag, den der Abgabepflichtige schuldet, bestehen muss.

B.6.3. Im Hinblick auf die Deckung der Gründungs-, Personal- und Funktionskosten der OFEAN/FOSO wird der OFEAN/FOSO ein jährlicher Beitrag von 800 000 Euro geschuldet, der teilweise durch die Betreiber von belgischen Schiffen und teilweise durch die Häfen von Antwerpen, Brüssel, Gent, Lüttich, Ostende und Zeebrugge gezahlt wird (Artikel 15 § 1).

Die Erhebung eines jährlichen Beitrags, der direkt zur Finanzierung einer öffentlichen Einrichtung dient, kann nicht als die Vergütung für eine Dienstleistung betrachtet werden, die die öffentliche Hand zugunsten eines individuell betrachteten Abgabepflichtigen erbringt. Der betreffende Beitrag ist folglich eine Steuer im Sinne von Artikel 170 der Verfassung.

B.6.4. Artikel 170 §§ 1 und 2 der Verfassung bestimmt:

« § 1. Eine Steuer zugunsten des Staates darf nur durch ein Gesetz eingeführt werden.

§ 2. Eine Steuer zugunsten der Gemeinschaft oder der Region darf nur durch ein Dekret oder durch eine in Artikel 134 erwähnte Regel eingeführt werden.

Hinsichtlich der in Absatz 1 erwähnten Besteuerungen bestimmt das Gesetz die Ausnahmen, deren Notwendigkeit erwiesen ist ».

B.6.5. Der Umstand, dass der Ertrag eines Beitrags zur Verwirklichung einer bestimmten Zielsetzung oder Politik verwendet wird, die im Gesetz beschrieben ist, und dass er dazu in einen Haushaltsfonds eingezahlt wird, entzieht diesem Beitrag nicht die Beschaffenheit einer Steuer.

Zwar kann der Pflichtbeitrag zu Lasten der Häfen und der Schiffsbetreiber indirekte Auswirkungen auf die Verwaltung der Häfen und die Wirtschaftspolitik der Regionen haben, doch solche Auswirkungen sind ein Merkmal einer jeden Steuermaßnahme. Es ist nirgends ersichtlich, dass die angefochtene Maßnahme die Ausübung der regionalen Zuständigkeiten unmöglich machen oder übertrieben erschweren würde.

B.6.6. Insofern die Flämische Regierung in ihrem Erwiderungsschriftsatz darlegt, dass die Einführung der beanstandeten Steuer gegen verschiedene Vertragsbestimmungen verstoße, deren Abänderung zum flämischen Zuständigkeitsbereich gehöre, führt sie in Wirklichkeit einen neuen Klagegrund an, der in diesem Stadium des Verfahrens nicht mehr vorgebracht werden kann (Artikel 85 Absatz 2 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof).

B.7. Mit Ausnahme des Beschwerdegrunds in Bezug auf die Abgrenzung der Häfen (B.4.5) ist der erste Teil des dritten Klagegrunds unbegründet.

In Bezug auf die Einbeziehung der Regionalregierungen

B.8.1. Der zweite Teil des dritten Klagegrunds ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen Artikel 6 § 4 Nr. 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen, aufgrund dessen die Regionalregierungen an der Ausarbeitung der allgemeinpöizeilichen Regeln und der Regelungen im Bereich Verkehrs- und Transportwesen beteiligt werden müssfen. Die klagende und die intervenierende Partei führen insbesondere an, dass die Flämische Regierung nicht ausreichend in die Ausarbeitung des angefochtenen Gesetzes einbezogen worden sei.

B.8.2. Die Einbeziehung der Regionalregierungen in die vorerwähnten Entwürfe erfordert es, dass sie tatsächlich die Möglichkeit erhalten, der zuständigen Behörde ihre Auffassung zu diesen Entwürfen kundzutun. Dies erfordert es in der Regel, dass diese Behörde auf die Anmerkungen und Einwände der Regionalregierungen antwortet, ohne dass dadurch jedoch ihre Entscheidungsbefugnis beeinträchtigt wird.

B.8.3. Im Protokoll der Interministeriellen Konferenz « Mobilität, Infrastruktur und Fernmeldewesen » vom 24. April 2001 zur Regelung der Einbeziehung der Regionalregierungen in die Ausarbeitung der allgemeinpöizeilichen Regeln und der Regelungen im Bereich Verkehrs- und Transportwesen sowie der technischen Vorschriften in Bezug auf Verkehrs- und Transportmittel, sowie der Regeln in Bezug auf die Organisation und Verwirklichung der Sicherheit des Luftverkehrs auf den regionalen Flughäfen und den öffentlichen Flugplätzen (*Belgisches Staatsblatt* 19. September 2001, zweite Ausgabe) haben die Föderalregierung und die Regionalregierungen Folgendes vereinbart:

« Art. 2. Die Föderalregierung übermittelt jeden Entwurf von allgemeinpöizeilichen Regeln und der Regelung im Bereich Verkehrs- und Transportwesen sowie der technischen Vorschriften in Bezug auf Verkehrs- und Transportmittel mit Angabe dieses Protokolls den Ministerpräsidenten der Regionalregierungen sowie den zuständigen Ministern. Sie tut das Gleiche mit jedem Entwurf von Regeln bezüglich der Organisation und Verwirklichung der Sicherheit des Luftverkehrs auf den regionalen Flughäfen und den öffentlichen Flugplätzen.

Die zuständigen Minister der Regionalregierungen bestätigen unverzüglich den Empfang des Entwurfs.

Art. 3. Die Föderalregierung bittet - außer in Ausnahmefällen - die Regionen um die Mitarbeit bei der Vorbereitung der Regelungsentwürfe. Sofern sie in die Ausarbeitung des Entwurfs einbezogen werden, verpflichten sich die Regionalregierungen, schriftlich innerhalb einer Frist von 30 Kalendertagen ab dem Empfang des Entwurfs entweder mit Einverständnis oder durch das Abfassen von Anmerkungen zu antworten. Wenn die Regionalregierungen nicht mit dem betreffenden Entwurf einverstanden sind, haben sie die Möglichkeit, innerhalb der genannten Frist den Antrag auf Behandlung des Entwurfs im Konzertierungsausschuss oder innerhalb der zuständigen Interministeriellen Konferenz zu stellen.

Wenn sie nicht einbezogen wurden, verpflichten sich die Regionalregierungen, schriftlich innerhalb einer Frist von 60 Kalendertagen zu antworten.

Unter Einbeziehung ist jede Form des Kontaktes zwischen der föderalen Verwaltung, von der die Initiative ausgeht, und den zuständigen regionalen Verwaltungen sowie jede Form des Kontaktes zwischen dem zuständigen föderalen Minister und seinen zuständigen regionalen Kollegen bei der Vorbereitung des betreffenden Entwurfs des Regelungstextes zu verstehen.

Diese Einbeziehung wird nachgewiesen anhand der Korrespondenz zwischen den Partnern und/oder anhand von Sitzungsprotokollen.

Art. 4. Bei dringender Notwendigkeit kann die Föderalregierung die Regionalregierungen bitten, die in Artikel 3 vorgesehenen Fristen auf 15 Kalendertage (bei Einbeziehung) und auf 30 Kalendertage (ohne Einbeziehung) zu verkürzen. Die dringende Notwendigkeit ist zu begründen.

Art. 5. Wenn die Föderalregierung die Anmerkungen der Regionalregierungen nicht berücksichtigt, wird dies mit einer schriftlichen und ausdrücklichen Begründung den Ministerpräsidenten der Regionalregierungen sowie den zuständigen Ministern mitgeteilt ».

Obwohl das Protokoll als solches nicht zu den Regeln gehört, die durch die Verfassung oder aufgrund der Verfassung für die Bestimmung der jeweiligen Zuständigkeiten des Staates, der Gemeinschaften und der Regionen festgelegt sind (Artikel 1 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über der Verfassungsgerichtshof), sind in dessen Bestimmungen die Grundprinzipien der Einbeziehung präzisiert, die ihrerseits wohl Bestandteil der vorerwähnten Regeln ist (Artikel 30*bis* desselben Sondergesetzes).

B.8.4. Aus den dem Gerichtshof vorgelegten Dokumenten geht hervor, dass die Regionalregierungen durch einen Brief vom 18. April 2011 gebeten wurden, ihren Standpunkt zum Gesetzesvorentwurf mitzuteilen und dass die Flämische Regierung am 24. Juni 2011 eine « ablehnende Stellungnahme » abgegeben hat. Die anderen Regionalregierungen haben nicht reagiert. Anschließend hat am 19. Juli 2011 eine Konzertierungsversammlung zwischen der Föderalbehörde und der Flämischen Region stattgefunden, in der ein Text mit Antworten auf die verschiedenen Anmerkungen der Flämischen Regierung erörtert wurde.

Anlässlich dieser Konzertierung, wie aus der Antwort des flämischen Ministers der Mobilität und der Öffentlichen Arbeiten auf eine parlamentarische Frage (Nr. 1102 vom 25. April 2012) hervorgeht, « wurden eine Reihe von Punkten bezüglich des OFEAN/FOSO-Vorentwurfs verdeutlicht und wurden eine Reihe von Punkten im Text des OFEAN/FOSO-Vorentwurfs oder der dazugehörigen Begründung angepasst ».

Der Gesetzentwurf wurde am 2. Dezember 2011 in der Abgeordnetenkommer eingereicht. In den Vorarbeiten zum angefochtenen Gesetz wurde mehrfach an den Standpunkt der

Flämischen Regierung erinnert (siehe *Parl. Dok.*, Kammer, 2011-2012, DOC 53-1931/003, SS. 3-4, und *Ann.*, Kammer, 2011-2012, 10. Mai 2012).

In der vorstehend angeführten Antwort des flämischen Ministers der Mobilität und der Öffentlichen Arbeiten auf eine parlamentarische Frage wird « geschlussfolgert, dass die Föderalregierung die Stellungnahme der Flämischen Regierung berücksichtigt hat ».

B.8.5. Aus dem Vorstehenden geht hervor, dass die Flämische Regierung weitgehend in die Entwürfe des angefochtenen Gesetzes einbezogen wurde und dass ihre Anmerkungen ausreichend in Betracht gezogen wurden.

B.8.6. Obwohl es schließlich vorzuziehen ist, dass die Einbeziehung der Regionalregierungen in einen Gesetzesvorentwurf stattfindet, bevor das Gutachten des Staatsrates dazu angefordert wird, kann aus der bloßen Umkehrung der Reihenfolge der vorerwähnten Formalitäten nicht geschlussfolgert werden, dass ein Verstoß gegen Artikel 6 § 4 Nr. 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 vorliegen würde.

B.9. Der zweite Teil des dritten Klagegrunds ist unbegründet.

In Bezug auf die Unabhängigkeit der OFEAN/FOSO

B.10. Der siebte Teil des ersten Klagegrunds ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 8 der Richtlinie 2009/18/EG, da in dem angefochtenen Gesetz nicht das Erfordernis der Unabhängigkeit der OFEAN/FOSO vorgesehen sei.

B.11.1. Artikel 8 Absatz 1 der vorerwähnten Richtlinie bestimmt:

« Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass Sicherheitsuntersuchungen unter der Verantwortung einer unparteiischen ständigen Untersuchungsstelle durchgeführt werden, die mit den notwendigen Befugnissen ausgestattet und von entsprechend qualifizierten Untersuchungsbeauftragten durchgeführt werden, die für Fragen im Zusammenhang mit Unfällen und Vorkommnissen auf See kompetent sind.

Damit die Untersuchungsstelle die Sicherheitsuntersuchungen unvoreingenommen durchführen kann, ist sie organisatorisch, rechtlich und in ihren Entscheidungen unabhängig von allen Parteien, deren Interessen mit der ihr übertragenen Aufgabe in Konflikt treten könnten.

Binnenstaaten, die weder Schiffe noch andere Wasserfahrzeuge unter ihrer Flagge haben, benennen eine unabhängige Zentralstelle für die Mitwirkung an einer Untersuchung nach Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c ».

In Erwägung 13 der Richtlinie wird diese Bestimmung wie folgt erläutert:

« Bei der Durchführung von Sicherheitsuntersuchungen von Unfällen und Vorkommnissen mit Hochseefahrzeugen oder anderen Wasserfahrzeugen in Häfen oder anderen eingeschränkten Seeverkehrsgebieten ist es von entscheidender Bedeutung, unvoreingenommen vorzugehen, damit die Umstände und Ursachen des Unfalls oder Vorkommnisses tatsächlich festgestellt werden können. Diese Untersuchungen sollten daher von qualifizierten Ermittlern unter der Kontrolle einer unabhängigen Stelle oder Einrichtung durchgeführt werden, die mit den notwendigen Befugnissen ausgestattet ist, damit Interessenkonflikte vermieden werden ».

B.11.2. Artikel 7 des angefochtenen Gesetzes bestimmt:

« Es wird eine Untersuchungsstelle mit der Bezeichnung « föderale Untersuchungsstelle für Schifffahrtsunfälle » (abgekürzt OFEAN/FOSO) eingesetzt.

Die OFEAN/FOSO ist organisatorisch, rechtlich und in ihren Entscheidungen autonom und funktional unabhängig von allen Parteien oder Instanzen, deren Interessen mit der ihr übertragenen Aufgabe in Konflikt treten könnten ».

In den Vorarbeiten zum angefochtenen Gesetz wird bezüglich dieses Artikels nur auf die Umsetzung der zitierten Richtlinienbestimmung verwiesen (*Parl. Dok.*, Kammer, 2011-2012, DOC 53-1931/001, S. 10).

B.11.3. Wie die klagenden Parteien anführen, ist in Artikel 7 des angefochtenen Gesetzes festgelegt, dass die OFEAN/FOSO « funktional unabhängig » ist, während die Richtlinienbestimmung, deren Umsetzung er darstellt, eine nicht näher definierte Unabhängigkeit erfordert.

B.11.4. Das Erfordernis der funktionalen Unabhängigkeit einer Einrichtung ist dem Unionsrecht nicht fremd. So wird in der Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG verlangt, dass die « Regulierungsbehörde » rechtlich getrennt und « funktional unabhängig » von anderen öffentlichen und privaten Einrichtungen ist. Aus Artikel 35 der Richtlinie 2009/72/EG geht insbesondere hervor, dass die unabhängige Behörde unabhängig von allen politischen Stellen selbständige Entscheidungen treffen kann und ihr jedes Jahr separate Haushaltsmittel zugewiesen werden, sodass sie den zugewiesenen Haushalt eigenverantwortlich ausführen kann und über eine für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben angemessene personelle und finanzielle Ressourcenausstattung verfügt. Das

Personal und das Management dieser unabhängigen Behörde dürfen bei der Wahrnehmung der Regulierungsaufgaben keine direkten Weisungen von Regierungsstellen oder anderen öffentlichen oder privaten Einrichtungen einholen oder entgegennehmen.

B.11.5. Aus diesem Blickwinkel bietet das Erfordernis, dass die OFEAN/FOSO « funktional unabhängig » ist, ausreichende Garantien bezüglich der Autonomie und Unabhängigkeit der Untersuchungsstelle, damit nicht auf diskriminierende Weise eine in der vorerwähnten Richtlinie zwingend vorgesehene Garantie verletzt wird.

B.11.6. Artikel 8 des angefochtenen Gesetzes bestimmt:

« § 1. Der König legt durch einen nach Beratung im Ministerrat angenommenen Erlass die Organisation, die Zusammensetzung und die Arbeitsweise der OFEAN/FOSO sowie die Kompetenzen des Personals der OFEAN/FOSO fest.

Der Minister ist für das ordnungsgemäße Funktionieren der OFEAN/FOSO verantwortlich.

§ 2. Die OFEAN/FOSO besteht mindestens aus einem Personalmitglied, das fähig ist, die OFEAN/FOSO als Direktor zu leiten und Sicherheitsuntersuchungen durchzuführen, und das der hierarchischen Gewalt des Ministers untersteht.

§ 3. Die Personalmitglieder der OFEAN/FOSO und die extern bestellten Sachverständigen unterliegen dem Berufsgeheimnis bezüglich der bei der Ausführung ihrer Aufgaben erhaltenen Informationen ».

B.11.7. Es ist widersprüchlich, festzulegen, dass der OFEAN/FOSO « autonom und funktional unabhängig » ist, und anschließend den Direktor der OFEAN/FOSO « der hierarchischen Gewalt des Ministers » zu unterstellen (Artikel 8 § 2). Diese hierarchische Aufsicht ist nicht mit der vorgegebenen Unabhängigkeit vereinbar. Es ist nämlich nicht auszuschließen, dass der zuständige Minister in bestimmten Umständen als eine « [Partei oder Instanz], deren Interessen mit der [der OFEAN/FOSO] übertragenen Aufgabe in Konflikt treten könnten » zu betrachten ist.

Die Wortfolge « und das der hierarchischen Gewalt des Ministers untersteht » ist daher für nichtig zu erklären.

B.11.8. Die bloße Hinzufügung, dass der zuständige Minister für das ordnungsgemäße Funktionieren der OFEAN/FOSO verantwortlich ist OFEAN/FOSO (Artikel 8 § 1 Absatz 2), beinhaltet keine hierarchische Aufsicht durch diesen Minister und gefährdet an sich nicht die Unabhängigkeit der Untersuchungsstelle. Die Weise, auf die die Unabhängigkeit der

OFEAN/FOSO im Einzelnen zu verwirklichen ist, entzieht sich der Zuständigkeit des Gerichtshofes.

B.12. Mit Ausnahme des Beschwerdegrunds bezüglich der hierarchischen Gewalt des Ministers (B.11.7) ist der siebte Teil des ersten Klagegrunds unbegründet.

In Bezug auf die Zuständigkeit der OFEAN/FOSO

B.13. Der sechste Teil des ersten Klagegrunds ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit deren Artikeln 37 und 105, da Artikel 30 des angefochtenen Gesetzes der OFEAN/FOSO die Zuständigkeit erteile, Sicherheitsempfehlungen auszuarbeiten und herauszugeben, obwohl der König dafür zuständig sei.

B.14.1. Wie in B.5.2 festgestellt wurde, ist eine « Sicherheitsempfehlung » im Sinne des angefochtenen Gesetzes (und der Richtlinie, deren Umsetzung in innerstaatliches Recht dieses Gesetz darstellt) « ein Vorschlag » der OFEAN/FOSO oder der Europäischen Kommission (Artikel 3 Nr. 24 des angefochtenen Gesetzes), der von den Adressaten gebührend zu berücksichtigen ist (Artikel 30 des angefochtenen Gesetzes).

B.14.2. Aufgrund von Artikel 15 Absatz 1 der Richtlinie 2009/18/EG müssen die Mitgliedstaaten dafür sorgen, « dass die Adressaten die von den Untersuchungsstellen abgegebenen Sicherheitsempfehlungen gebührend berücksichtigen und diese unter Einhaltung des Gemeinschafts- und Völkerrechts gegebenenfalls angemessen weiterverfolgt werden ».

B.14.3. Um die vorerwähnte Verpflichtung aufgrund der Richtlinie zu erfüllen, kann die OFEAN/FOSO zwar die Abhilfemaßnahmen prüfen und zusätzliche Sicherheitsempfehlungen erteilen (Artikel 9 § 2 des angefochtenen Gesetzes), doch wie der Ministerrat anführt, kann daraus nicht abgeleitet werden, dass die OFEAN/FOSO befugt wäre, verbindliche Beschlüsse oder Verordnungen herauszugeben.

Auch im Unionsrecht ist eine Empfehlung übrigens nicht verbindlich (Artikel 288 Absatz 5 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union).

B.14.4. Selbst wenn die Empfehlungen verbindlich wären, spricht Artikel 37 der Verfassung, der ebenfalls im Klagegrund angeführt wird, nicht dagegen, dass der Gesetzgeber in einer bestimmten technischen Angelegenheit einer autonomen Verwaltungsbehörde spezifische

Ausführungsbefugnisse erteilt, wobei diese Behörde im Übrigen weiterhin sowohl der gerichtlichen als auch der parlamentarischen Kontrolle unterliegt (siehe Entscheid Nr. 130/2010 vom 18. November 2010, B.5).

In diesem Zusammenhang hat der Europäische Gerichtshof den unionsrechtlichen Grundsatz der Demokratie, der bei der Auslegung einer Handlung des abgeleiteten Unionsrechts zu berücksichtigen ist, auf folgende Weise präzisiert:

«Dieser Grundsatz bedeutet nicht, dass es außerhalb des klassischen hierarchischen Verwaltungsaufbaus keine öffentlichen Stellen geben kann, die von der Regierung mehr oder weniger unabhängig sind. Das Bestehen und die Bedingungen für das Funktionieren solcher Stellen sind in den Mitgliedstaaten durch Gesetz und in einigen Mitgliedstaaten sogar in der Verfassung geregelt, und diese Stellen sind an das Gesetz gebunden und unterliegen der Kontrolle durch die zuständigen Gerichte. Solche unabhängigen öffentlichen Stellen [...] haben häufig Regulierungsfunktion oder nehmen Aufgaben wahr, die der politischen Einflussnahme entzogen sein müssen, bleiben dabei aber an das Gesetz gebunden und der Kontrolle durch die zuständigen Gerichte unterworfen. [...] Gewiss kommt ein Fehlen jeglichen parlamentarischen Einflusses auf diese Stellen nicht in Betracht» (EuGH, Große Kammer, 9. März 2010, *Kommission/Deutschland*, C-518/07, Randnrn. 42-43).

B.15. Der sechste Teil des ersten Klagegrunds ist unbegründet.

In Bezug auf die Finanzierung der OFEAN/FOSO

B.16. Artikel 15 des angefochtenen Gesetzes bestimmt:

« § 1. Im Hinblick auf die Deckung der Gründungs-, Personal- und Funktionskosten der OFEAN/FOSO wird der OFEAN/FOSO ein jährlicher Beitrag von 800 000 Euro geschuldet.

Der jährliche Beitrag im Sinne von Absatz 1 ist durch die Betreiber und - in Bezug auf die Schiffe unter fremder Flagge - durch die Häfen von Antwerpen, Brüssel, Gent, Lüttich, Ostende und Zeebrugge, die durch diese Schiffe angelaufen werden, geschuldet.

§ 2. Der jährliche Beitrag des Betreibers beträgt 0,0126 Euro pro Bruttoregistertonne der Schiffe, deren Betreiber er am 1. Januar des Jahres ist, für das der jährliche Beitrag geschuldet wird.

Der jährliche Beitrag des Betreibers im Sinne von Absatz 1 wird auf die höhere Einheit aufgerundet, wenn der Dezimalteil fünfzig Eurocent oder mehr beträgt. Er wird abgerundet, wenn dieser Teil geringer ist als fünfzig Eurocent.

Der jährliche Beitrag des Betreiber beträgt mindestens 25 Euro und höchstens 1 500 Euro pro belgisches Schiff, dessen Betreiber er ist.

§ 3. Der gemeinsame jährliche Beitrag der Häfen von Antwerpen, Brüssel, Gent, Lüttich, Ostende und Zeebrugge entspricht dem jährlichen Beitrag im Sinne von § 1 Absatz 1, abzüglich des gemeinsamen jährlichen Beitrags der Betreiber belgischer Schiffe im Sinne von § 2.

Der getrennte jährliche Beitrag der Häfen von Antwerpen, Brüssel, Gent, Lüttich, Ostende und Zeebrugge wird anhand folgender Formel festgelegt:

Der Betrag des jährlichen Beitrags im Sinne von § 3 Absatz 1, multipliziert mit der Zahl, die sich aus der Teilung der jeweiligen Gesamtzahl der Bruttoregistertonnen der Schiffe unter fremder Flagge, die die Häfen von Antwerpen, Brüssel, Gent, Lüttich, Ostende beziehungsweise Zeebrugge angelaufen haben, durch die Summe dieser Gesamtzahlen der Bruttoregistertonnen ergibt.

Die Gesamtzahl der Bruttoregistertonnen der Schiffe unter fremder Flagge, die sich auf das zweite Kalenderjahr vor dem Jahr, in dem der jährliche Beitrag geschuldet wird, bezieht, wird berücksichtigt.

Der gemäß der Formel in Absatz 2 getrennt berechnete jährliche Beitrag der Häfen von Antwerpen, Brüssel, Gent, Lüttich, Ostende und Zeebrugge wird auf die höhere Einheit aufgerundet, wenn der Dezimalteil fünfzig Eurocent oder mehr beträgt. Er wird abgerundet, wenn dieser Teil geringer ist als fünfzig Eurocent.

§ 4. Der jährliche Beitrag im Sinne von § 1 Absatz 1 wird jährlich am 1. Januar dem Verbraucherpreisindex anhand folgender Formel angepasst:

Der Betrag des jährlichen Beitrags im Sinne von § 1 Absatz 1, multipliziert mit dem neuen Index und geteilt durch den Anfangsindex.

Der neue Index ist der Verbraucherpreisindex des Monats November des Jahres vor dem Jahr, in dem der Betrag des jährlichen Beitrags gemäß Absatz 1 angepasst wird.

Der Anfangsindex ist der Verbraucherpreisindex von Mai 2011.

§ 5. Der Betrag pro Bruttoregistertonne im Sinne von § 2 Absatz 1 wird jährlich am 1. Januar dem Verbraucherpreisindex anhand folgender Formel angepasst:

Der Betrag pro Bruttoregistertonne im Sinne von § 2 Absatz 1, multipliziert mit dem neuen Index und geteilt durch den Anfangsindex.

Der neue Index ist der Verbraucherpreisindex des Monats November des Jahres vor dem Jahr, in dem der Betrag des jährlichen Beitrags gemäß Absatz 1 angepasst wird.

Der Anfangsindex ist der Verbraucherpreisindex von Mai 2011.

§ 6. Der jährliche Beitrag des Betreibers im Sinne von § 2 und der getrennte jährliche Beitrag der Häfen von Antwerpen, Brüssel, Gent, Lüttich, Ostende und Zeebrugge im Sinne von § 3 Absatz 2 werden spätestens am 1. Juni des Jahres, für das die jährlichen Beiträge geschuldet sind, gezahlt ».

B.17.1. Die klagenden Parteien führen zunächst an, dass diese Bestimmung gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstoße, indem:

- die Betreiber belgischer Schiffe einen festen Beitrag schuldeten, während die Häfen von Antwerpen, Brüssel, Gent, Lüttich, Ostende und Zeebrugge einen veränderlichen Beitrag zahlen müssten, der auf der Grundlage ihrer Verkehrszahlen berechnet werde (erster Teil des ersten Klagegrunds);
- die Häfen von Antwerpen, Brüssel, Gent, Lüttich, Ostende und Zeebrugge einen Beitrag bezahlen müssten, während die anderen Stellen, die Gewässer verwalteten, nicht der Beitragspflicht unterlägen (zweiter Teil des ersten Klagegrunds);
- die Betreiber von belgischen Schiffen einen Beitrag bezahlen müssten, während die Betreiber von Schiffen unter fremder Flagge keinen Beitrag schuldeten (dritter Teil des ersten Klagegrunds);
- die Betreiber von Binnenschiffen keinen Beitrag bezahlen müssten, obwohl die OFEAN/FOSO für diese Schiffe zuständig sei, und die Betreiber von Fischereischiffen, die kleiner als fünfzehn Meter seien, der Beitragspflicht unterlägen, obwohl die OFEAN/FOSO nicht für diese Schiffe zuständig sei (vierter Teil des ersten Klagegrunds).

Anschließend führen die klagenden Parteien an, dass der Beitragsregelung durch Artikel 35 des angefochtenen Gesetzes Rückwirkung verliehen werde, ohne dass es dafür eine vernünftige Rechtfertigung gebe (fünfter Teil des ersten Klagegrunds).

Schließlich führen die klagenden Parteien an, dass das Legalitätsprinzip in Steuersachen nicht eingehalten worden sei, da bestimmte wesentliche Elemente des Beitrags nicht präzise genug festgelegt worden seien (zweiter Klagegrund).

B.17.2. Es obliegt dem Gesetzgeber festzulegen, welchen Steuerpflichtigen die beanstandete Beitragspflicht auferlegt wird. Er verfügt diesbezüglich über eine weite Ermessensbefugnis.

Die gesellschaftlichen Entscheidungen, die beim Sammeln und Einsetzen von Mitteln getroffen werden, gehören folglich zur Ermessensfreiheit des Gesetzgebers.

B.17.3. Der in der angefochtenen Bestimmung vorgesehene jährliche Beitrag wird durch zwei Kategorien von Personen geschuldet: die Betreiber und, « in Bezug auf die Schiffe unter

fremder Flagge », die Häfen von Antwerpen, Brüssel, Gent, Lüttich, Ostende und Zeebrugge, die durch diese Schiffe angelaufen werden.

Mit den « Betreibern » sind die natürlichen oder juristischen Personen gemeint, die als Eigner oder für Rechnung des Eigners oder aber als Schiffscharterer eines oder mehrere belgische Schiffe betreiben (Artikel 3 Nr. 29 des angefochtenen Gesetzes).

Die Betreiber der Schiffe unter fremder Flagge schulden daher keinen Beitrag, auch wenn nach Darlegung des Gesetzgebers beabsichtigt wird, dass die Häfen die durch sie gezahlten Beiträge auf diese Betreiber umlegen (*Parl. Dok.*, Kammer, 2011-2012, DOC 53-1931/003, S. 6).

B.17.4. Die Betreiber belgischer Schiffe schulden einen festen Beitrag, der auf der Grundlage der Bruttoregistertonnen der Schiffe berechnet wird, die sie betreiben, während die Häfen von Antwerpen, Brüssel, Gent, Lüttich, Ostende und Zeebrugge einen veränderlichen Beitrag zahlen müssen, der auf der Grundlage ihrer Verkehrszahlen berechnet wird.

Bezüglich der vom Ministerrat erhobenen Einrede der Nichtvergleichbarkeit ist daran zu erinnern, dass ein Unterschied nicht mit der Vergleichbarkeit verwechselt werden darf. Die unterschiedliche Berechnungsweise des Beitrags kann zwar ein Element in der Beurteilung eines Behandlungsunterschieds sein, doch sie kann nicht ausreichen, um auf eine Nichtvergleichbarkeit zu schließen, denn andernfalls würde der Prüfung anhand des Grundsatzes der Gleichheit und Nichtdiskriminierung jeglicher Inhalt entzogen.

B.17.5. Die Entscheidung des Gesetzgebers, bezüglich der Schiffe unter fremder Flagge nicht den Betreibern dieser Schiffe die Beitragspflicht aufzuerlegen, sondern den durch diese Schiffe angelaufenen Häfen, beruht nach Darlegung des Ministerrates auf dem Bemühen, eine effiziente und flexible Erhebung des Beitrags vornehmen zu können.

Die klagenden Parteien führen hingegen an, dass die Umlegung der durch die Häfen gezahlten Beiträge auf die vorerwähnten Betreiber juristische und praktische Bedenken auslöse.

B.17.6. Wenn der Gesetzgeber einen Beitrag vorsieht, der insbesondere dazu dient, die Untersuchung von Schifffahrtsunfällen zu finanzieren, um die Seeverkehrssicherheit zu verbessern und den Verschmutzungen durch Schiffe vorzubeugen, entbehrt die Entscheidung, den Kategorien von Personen den Beitrag aufzuerlegen, die die betreffende Gefahr für Mensch und Umwelt entstehen lassen, nicht einer vernünftigen Rechtfertigung.

Obwohl es zur Beurteilungsbefugnis des Gesetzgebers gehört, auch die Kategorien von Personen beitragen zu lassen, denen der Zweck des Beitrags zugute kommt, ist es hingegen nicht vernünftig gerechtfertigt, die Betreiber von Schiffen unter fremder Flagge von der Beitragspflicht auszuschließen.

B.17.7. Das Argument, dass diese Betreiber indirekt dem Beitrag unterlägen, weil die Häfen ihren Beitrag umlegen würden, kann den Behandlungsunterschied nicht rechtfertigen.

Die angefochtene Regelung bietet keinerlei Garantie dafür, dass die Betreiber von Schiffen unter fremder Flagge tatsächlich einen gleichen - oder zumindest ähnlichen - Betrag zahlen müssen wie die Betreiber von belgischen Schiffen. Außerdem wird weder in den Vorarbeiten noch in den Schriftsätzen des Ministerrates präzisiert, auf welche Weise das direkte Auferlegen der beanstandeten Beitragspflicht für alle Schiffsbetreiber einer effizienten und flexiblen Erhebung des Beitrags im Wege stehen würde. Wie in B.6.1 bis B.6.6 festgestellt wurde, gehört die Auferlegung des Beitrags zur steuerlichen Zuständigkeit des Gesetzgebers. Diese Zuständigkeit umfasst ebenfalls die Erhebung des Beitrags.

Wenn der Gesetzgeber die Beiträge über die Hafenverwaltungen eintreiben möchte, ist der normale Gang der Dinge in der kooperativen föderalen belgischen Staatsstruktur, dass diesbezüglich mit der betreffenden Region ein Zusammenarbeitsabkommen geschlossen wird, und nicht, dass er diese Erhebung einseitig auf die Hafenverwaltungen abwälzt, indem er sie als Steuerpflichtige bestimmt.

B.18. Der erste und der dritte Teil des ersten Klagegrunds sind begründet.

Artikel 15 ist daher für nichtig zu erklären.

B.19. Da der zweite, der vierte und der fünfte Teil des ersten Klagegrunds sowie der zweite Klagegrund nicht zu einer weitergehenden Nichtigkeitserklärung dieser Bestimmung führen können, brauchen sie nicht geprüft zu werden. Der fünfte Teil des ersten Klagegrunds muss jedoch näher geprüft werden, insofern er sich auf die anderen Bestimmungen des angefochtenen Gesetzes bezieht (B.23-B.25).

In Bezug auf die Sanktionsregelung

B.20. Der vierte Klagegrund ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen Artikel 12 Absatz 2 und Artikel 14 der Verfassung, indem Artikel 34 § 1 des angefochtenen Gesetzes, gegebenenfalls

in Verbindung mit Artikel 30 § 1 Absatz 1 des Gesetzes, nicht dem Legalitätsprinzip in Strafsachen entspreche. Eine Person, an die die OFEAN/FOSO eine Sicherheitsempfehlung richte, könne unmöglich wissen, welche Handlungen und Versäumnisse ihre strafrechtliche Haftung zum Tragen bringen könnten.

B.21.1. Artikel 34 des angefochtenen Gesetzes bestimmt:

« § 1. Mit einer Gefängnisstrafe von sechs Monaten bis zu einem Jahr und mit einer Geldbuße von 26 Euro bis 3 000 Euro oder mit nur einer dieser Strafen wird jede Person bestraft, die die Bestimmungen dieses Gesetzes und seiner Ausführungserlasse übertreten oder behindert hat.

§ 2. Jede Verletzung des Berufsgeheimnisses im Sinne von Artikel 8 § 3 wird mit den in Artikel 458 des Strafgesetzbuches vorgesehenen Strafen geahndet.

Unbeschadet von Artikel 458 des Strafgesetzbuches wird mit einer Gefängnisstrafe von sechs Monaten bis zu drei Jahren und mit einer Geldbuße von 500 Euro bis 30 000 Euro oder mit nur einer dieser Strafen die Person bestraft, die die Identität einer Person preisgibt, die gemäß Artikel 25 § 2 um Anonymität bittet.

§ 3. Alle Bestimmungen von Buch I des Strafgesetzbuches, einschließlich Kapitel VII und Artikel 85, finden Anwendung auf die im vorliegenden Gesetz definierten Straftaten ».

B.21.2. Artikel 30 § 1 des angefochtenen Gesetzes bestimmt:

« Die Sicherheitsempfehlungen der OFEAN/FOSO werden durch die Adressaten gebührend berücksichtigt und unter Einhaltung des geltenden belgischen Rechts, des Rechts der Europäischen Union und des Völkerrechts gegebenenfalls angemessen weiterverfolgt.

Gegebenenfalls gibt die OFEAN/FOSO Sicherheitsempfehlungen auf der Grundlage einer Analyse abstrakter Daten und der Gesamtergebnisse der durchgeführten Sicherheitsuntersuchungen ab ».

B.21.3. Wie in B.14.3 festgestellt wurde, ist eine Sicherheitsempfehlung der OFEAN/FOSO nicht verbindlich. Zwar kann deren Nichteinhaltung Anlass zu zusätzlichen Sicherheitsempfehlungen geben, jedoch nicht zu strafrechtlichen Maßnahmen.

B.21.4. Das « Behindern » einer Bestimmung ist vernünftigerweise so zu verstehen, dass die Anwendung der Bestimmung verhindert wird. Im Übrigen legen die klagenden Parteien nicht dar, welche Bestimmungen des angefochtenen Gesetzes, deren Nichteinhaltung bestraft werden könnte, gegen das Legalitätsprinzip in Strafsachen verstoßen würden.

B.22. Der vierte Klagegrund ist unbegründet.

In Bezug auf die Rückwirkung des angefochtenen Gesetzes

B.23. Der fünfte Teil des ersten Klagegrunds ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 2 des Zivilgesetzbuches, da das angefochtene Gesetz Rückwirkung habe, ohne dass es dafür eine ausreichende Rechtfertigung gebe.

B.24.1. Artikel 35 des angefochtenen Gesetzes bestimmt, dass das Gesetz mit 17. Juni 2011 wirksam wird, obwohl es erst am 18. Juni 2012 im *Belgischen Staatsblatt* veröffentlicht wurde.

B.24.2. Die Nichtrückwirkung der Gesetze ist eine Garantie zur Vermeidung von Rechtsunsicherheit. Diese Garantie erfordert es, dass der Rechtsinhalt vorhersehbar und zugänglich ist, damit der Rechtsunterworfenen in einem vernünftigen Maße die Folgen eines bestimmten Handelns zum Zeitpunkt der Ausführung dieser Handlung vorhersehen kann. Die Rückwirkung ist nur zu rechtfertigen, wenn sie zur Verwirklichung einer Zielsetzung allgemeinen Interesses unerlässlich ist.

Wenn sich außerdem herausstellt, dass die Rückwirkung zum Ziel hat, den Ausgang eines oder mehrerer Gerichtsverfahren in einem bestimmten Sinn zu beeinflussen oder Rechtsprechungsorgane daran zu hindern, sich zu einer bestimmten Rechtsfrage zu äußern, erfordert es die Beschaffenheit des betreffenden Grundsatzes, dass außergewöhnliche Umstände oder zwingende Gründe allgemeinen Interesses das Eingreifen des Gesetzgebers rechtfertigen, das zum Nachteil einer Kategorie von Bürgern die allen Bürgern gebotenen Gerichtsbarkeitsgarantien beeinträchtigt.

B.24.3. Aufgrund von Artikel 25 der Richtlinie 2009/18/EG setzen die Mitgliedstaaten die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie spätestens ab dem 17. Juni 2011 nachzukommen.

Indem er festgelegt hat, dass das Gesetz mit 17. Juni 2011 wirksam wird, hat der Gesetzgeber der OFEAN/FOSO ab diesem Datum die Möglichkeit geboten, eine Sicherheitsuntersuchung in Bezug auf Schiffsfahrtsunfälle und Vorkommnisse einzuleiten und hat er formell die vorerwähnte Richtlinienbestimmung eingehalten.

Sowohl aus der Richtlinie (Artikel 5 Absatz 5) als auch aus dem angefochtenen Gesetz (Artikel 22) geht jedoch hervor, dass die OFEAN/FOSO die Sicherheitsuntersuchung so rasch wie möglich und jedenfalls nicht später als zwei Monate nach Eintreten des Schiffsfahrtsunfalls

oder Vorkommnisses einleiten muss. Da nicht einzusehen ist, wie die OFEAN/FOSO diese Verpflichtung rückwirkend erfüllen kann, besteht keine vernünftige Rechtfertigung dafür, das angefochtene Gesetz mit 17. Juni 2011 wirksam werden zu lassen.

Außerdem hat der Gesetzgeber dadurch, dass er mit diesem Datum Artikel 34 (siehe B.21.1) hat wirksam werden lassen, auf diskriminierende Weise die Garantie verletzt, dass niemand wegen Handlungen oder Versäumnissen verurteilt werden kann, die zu dem Zeitpunkt, als die Handlungen oder die Versäumnisse begangen wurden, keinen Straftatbestand darstellten.

B.25. Der fünfte Teil des ersten Klagegrunds ist begründet.

Artikel 35 des angefochtenen Gesetzes ist daher für nichtig zu erklären.

In Bezug auf die Aufrechterhaltung der Folgen

B.26. Um administrative und haushaltsmäßige Schwierigkeiten zu vermeiden, die sich aus der Nichtigerklärung von Artikel 15 des angefochtenen Gesetzes ergeben würden, und es Belgien zu ermöglichen, die Richtlinie 2009/18/EG weiter auszuführen, sind in Anwendung von Artikel 8 Absatz 2 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof die Folgen des für nichtig erklärten Artikels 15 aufrechtzuerhalten, bis der Gesetzgeber eine Gesetzesänderung hat in Kraft treten lassen - und gegebenenfalls ein Zusammenarbeitsabkommen geschlossen hat (B.17.7) - und spätestens bis zum 31. Dezember 2014.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

- erklärt die Wortfolge « deren Grenzen vom König festgelegt werden » in Artikel 3 Nr. 6 des Gesetzes vom 2. Juni 2012 über die föderale Untersuchungsstelle für Schifffahrtsunfälle für nichtig;

- erklärt die Wortfolge « und das der hierarchischen Gewalt des Ministers untersteht » in Artikel 8 § 2 desselben Gesetzes für nichtig;

- erklärt die Artikel 15 und 35 desselben Gesetzes für nichtig;

- erhält die Folgen des für nichtig erklärten Artikels 15 aufrecht, bis die zuständigen Gesetzgeber im Wege der Gesetzgebung und der Billigung eines Zusammenarbeitsabkommens tätig geworden sind, und spätestens bis zum 31. Dezember 2014;

- weist die Klage im Übrigen zurück.

Verkündet in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, in der öffentlichen Sitzung vom 21. November 2013.

Der Kanzler,

Der Präsident,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt