

Geschäftsverzeichnissnr. 5964
Entscheid Nr. 80/2015 vom 28. Mai 2015

ENTSCHEID

In Sachen: Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 1 Nr. 5 und Nr. 8, 4 Absatz 1 erster Satz und Absatz 3 erster Satz und 5 erster Satz des Konsulargesetzbuches (Gesetz vom 21. Dezember 2013), erhoben von der Flämischen Regierung.

Der Verfassungsgerichtshof,

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

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Klage und Verfahren*

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 22. Juli 2014 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 24. Juli 2014 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob die Flämische Regierung, unterstützt und vertreten durch RA F. Judo, in Brüssel zugelassen, Klage auf Nichtigkeitsklärung der Artikel 1 Nr. 5 und Nr. 8, 4 Absatz 1 erster Satz und Absatz 3 erster Satz und 5 erster Satz des Konsulargesetzbuches (Gesetz vom 21. Dezember 2013, veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 21. Januar 2014, zweite Ausgabe).

Der Ministerrat, unterstützt und vertreten durch RA E. Jacobowitz, in Brüssel zugelassen, hat einen Schriftsatz eingereicht, die klagende Partei hat einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht und der Ministerrat hat auch einen Gegenerwidierungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 3. März 2015 hat der Gerichtshof nach Anhörung der referierenden Richter E. De Groot und J.-P. Moerman beschlossen, dass die Rechtssache verhandlungsreif ist, dass keine Sitzung abgehalten wird, außer wenn eine Partei innerhalb von sieben Tagen nach Erhalt der Notifizierung dieser Anordnung einen Antrag auf Anhörung eingereicht hat, und dass vorbehaltlich eines solchen Antrags die Verhandlung am 25. März 2015 geschlossen und die Rechtssache zur Beratung gestellt wird.

Da keine Sitzung beantragt wurde, wurde die Rechtssache am 25. März 2015 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*

(...)

B.1.1. Die Flämische Regierung beantragt die Nichtigkeitsklärung von Artikel 1 Nr. 5, Artikel 1 Nr. 8, Artikel 4 Absatz 1 erster Satz, Artikel 4 Absatz 3 erster Satz und Artikel 5 erster Satz des Konsulargesetzbuches, das durch das Gesetz vom 21. Dezember 2013 zur Einführung des Konsulargesetzbuches angenommen wurde.

Artikel 1 Nrn. 5 und 8 des Konsulargesetzbuches bestimmt:

«Für die Anwendung des vorliegenden Gesetzbuches und seiner Ausführungserlasse versteht man unter:

[...]

5. honorarkonsularischer Vertretung: eine konsularische Vertretung unter der Leitung eines honorarkonsularischen Vertreters, der nicht zu Lasten des Haushaltsplans des Staates besoldet wird,

[...]

8. konsularischen Aufgaben: in vorliegendem Gesetzbuch oder anderen Gesetzen erwähnte Aufgaben und im Völkerrecht vorgesehene konsularische Aufgaben ».

Artikel 4 Absätze 1 und 3 desselben Gesetzbuches bestimmt:

«Der Leiter einer konsularischen Vertretung nimmt die konsularischen Aufgaben wahr. Vorbehaltlich anders lautender Bestimmungen in vorliegendem Gesetzbuch wird er bei Abwesenheit oder Verhinderung von Amts wegen von dem dieser Vertretung zugewiesenen Konsularbeamten der höchsten Klasse ersetzt.

[...]

Unbeschadet der Zuständigkeiten der Gerichtshöfe und Gerichte oder der Staatsanwaltschaften unterliegen konsularische Aufgaben einschließlich standesamtlicher und notarieller Aufgaben der hierarchischen Gewalt des Ministers. Für die Ausübung standesamtlicher und notarieller Befugnisse unterliegen Konsularbeamte der Anwendung des Gesetzes vom 10. Februar 2003 über die Haftung von und für Personalmitglieder(n) im Dienste von öffentlich-rechtlichen Personen. Sie haben in demselben Maße wie Mitglieder föderaler öffentlicher Dienste Anrecht auf Rechtsschutz.

[...] ».

Artikel 5 desselben Gesetzbuches bestimmt:

«Der König bestimmt die Modalitäten, gemäß denen konsularische Aufgaben wahrgenommen werden. Er legt ebenfalls die interne Organisation konsularischer Vertretungen fest. Der König kann die diesbezügliche Ausführung dem Minister übertragen ».

B.1.2. Mit dem Konsulargesetzbuch bezweckte der Gesetzgeber, die verschiedenen Zuständigkeiten im konsularischen Bereich, die auf verschiedene Gesetzestexte verteilt waren, zu kodifizieren und gleichzeitig gewisse dieser Regelungen zu modernisieren (*Parl. Dok.*, Kammer, 2012-2013, DOC 53-2841/001, S. 4).

B.2. Nach Auffassung der Flämischen Regierung verstießen die angefochtenen Bestimmungen gegen Artikel 127 § 1 Absatz 1 Nr. 3, Artikel 128 § 1 Absatz 1, Artikel 167 § 1 Absatz 1 und Artikel 143 § 1 der Verfassung sowie gegen Artikel 6 § 1 VI Absatz 1 Nr. 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen, indem dadurch die Befugnis

für alle « im Völkerrecht vorgesehenen konsularischen Aufgaben » föderalen konsularischen und honorarkonsularischen Beamten übertragen würden, während gewisse dieser Befugnisse sich auf kulturelle, personenbezogene und wirtschaftliche Tätigkeiten bezögen und daher zum Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaften und Regionen gehörten.

B.3.1. Artikel 127 § 1 der Verfassung bestimmt:

« Die Parlamente der Französischen und der Flämischen Gemeinschaft regeln durch Dekret, jedes für seinen Bereich:

1. die kulturellen Angelegenheiten;
2. das Unterrichtswesen mit Ausnahme
 - a) der Festlegung von Beginn und Ende der Schulpflicht;
 - b) der Mindestbedingungen für die Ausstellung der Diplome;
 - c) der Pensionsregelungen;

3. die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinschaften sowie die internationale Zusammenarbeit, einschließlich des Abschlusses von Verträgen, in den unter den Nummern 1 und 2 erwähnten Angelegenheiten.

Ein Gesetz, das mit der in Artikel 4 letzter Absatz bestimmten Mehrheit angenommen wird, legt die unter Nummer 1 erwähnten kulturellen Angelegenheiten, die unter Nummer 3 erwähnten Formen der Zusammenarbeit sowie die näheren Regeln für den unter Nummer 3 erwähnten Abschluss von Verträgen fest ».

Artikel 128 § 1 der Verfassung bestimmt:

« Die Parlamente der Französischen und der Flämischen Gemeinschaft regeln durch Dekret, jedes für seinen Bereich, die personenbezogenen Angelegenheiten sowie in diesen Angelegenheiten die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinschaften und die internationale Zusammenarbeit, einschließlich des Abschlusses von Verträgen.

Ein Gesetz, das mit der in Artikel 4 letzter Absatz bestimmten Mehrheit angenommen wird, legt diese personenbezogenen Angelegenheiten sowie die Formen der Zusammenarbeit und die näheren Regeln für den Abschluss von Verträgen fest ».

Artikel 6 § 1 VI Absatz 1 Nr. 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen bestimmt:

« Die Angelegenheiten, auf die sich Artikel 39 der Verfassung bezieht, sind:

[...]

VI. was die Wirtschaft betrifft:

[...]

3. die Absatz- und Ausfuhrpolitik, unbeschadet der föderalen Zuständigkeit:

a) Garantien gegen Ausfuhr-, Einfuhr- und Investitionsrisiken zu gewähren; es wird eine Vertretung der Regionen in den föderalen Einrichtungen und Organen, die diese Garantien gewähren, gewährleistet,

b) im Bereich der multilateralen Handelspolitik, unbeschadet der Anwendung von Artikel 92bis § 4bis ».

B.3.2. Artikel 143 § 1 der Verfassung bestimmt:

« Der Föderalstaat, die Gemeinschaften, die Regionen und die Gemeinsame Gemeinschaftskommission respektieren bei der Ausübung ihrer jeweiligen Befugnisse die föderale Loyalität, um Interessenkonflikte zu vermeiden ».

Der Grundsatz der föderalen Loyalität beinhaltet gemäß den Vorarbeiten zu dieser Verfassungsbestimmung für die Föderalbehörde und die Gliedstaaten die Verpflichtung, bei der Ausübung ihrer Zuständigkeiten das Gleichgewicht der föderalen Struktur insgesamt nicht zu stören; er bedeutet mehr als die Ausübung von Zuständigkeiten, denn er gibt an, in welchem Sinne dies geschehen muss (*Parl. Dok.*, Senat, Sondersitzungsperiode 1991-1992, Nr. 100-29/2).

Der Grundsatz der föderalen Loyalität in Verbindung mit dem Grundsatz der Billigkeit und Verhältnismäßigkeit bedeutet, dass jeder Gesetzgeber verpflichtet ist, bei der Ausübung der eigenen Zuständigkeit darauf zu achten, dass durch sein Auftreten die Ausübung der Zuständigkeiten der anderen Gesetzgeber nicht unmöglich gemacht oder in übertriebenem Maße erschwert wird.

B.4.1. Artikel 167 § 1 Absatz 1 der Verfassung bestimmt:

« Der König leitet die internationalen Beziehungen, unbeschadet der Zuständigkeit der Gemeinschaften und Regionen, die internationale Zusammenarbeit einschließlich des Abschlusses von Verträgen in den Angelegenheiten zu regeln, für die sie durch die Verfassung oder aufgrund der Verfassung zuständig sind ».

Diese Verfassungsbestimmung bezweckt, auf Ebene der Zuständigkeitsverteilung in Bezug auf internationale Beziehungen ein Gleichgewicht zu finden zwischen einerseits der Autonomie der Gemeinschaften und der Regionen und andererseits der Einheit und der Kohärenz der belgischen Außenpolitik (*Parl. Dok.*, Kammer, 1992-1993, Nr. 797/3, S. 3).

Somit gewährleistet diese Bestimmung die Zuständigkeit für die Gemeinschaften und die Regionen, die Angelegenheiten, die ihnen auf interner Ebene ausschließlich zugeteilt wurden, ebenfalls auf internationaler Ebene zu regeln, unter anderem hinsichtlich des Abschlusses von Verträgen. Diese Zuständigkeit wird in Artikel 127 § 1 Absatz 1 Nr. 3, Artikel 128 § 1 Absatz 1 und Artikel 130 § 1 Absatz 1 Nr. 4 der Verfassung wiederholt.

Durch die Einheit und die Kohärenz der Außenpolitik soll vermieden werden, dass die verschiedenen Bestandteile des Föderalstaates eine widersprüchliche Außenpolitik entwickeln würden. Hierzu wird durch Artikel 167 § 1 der Verfassung die Leitung der internationalen Beziehungen dem König zugeteilt.

B.4.2. Artikel 107 der Verfassung bestimmt:

« Der König verleiht die Dienstgrade in der Armee.

Er ernennt die Beamten der allgemeinen Verwaltung und der auswärtigen Beziehungen, vorbehaltlich der durch die Gesetze festgelegten Ausnahmen.

Er ernennt andere Beamte nur aufgrund einer ausdrücklichen Gesetzesbestimmung ».

Durch Artikel 107 Absatz 2 der Verfassung wird dem König die ausschließliche Zuständigkeit verliehen, die diplomatischen und konsularischen Beamten zu ernennen. Auch diese Zuständigkeit entspricht dem Bemühen, auf die Einheit und Kohärenz der Außenpolitik zu achten. Sie deckt sich darüber hinaus mit den Regeln des internationalen Rechts, die nur diplomatische und konsularische Beziehungen zwischen Staaten und nicht zwischen Gliedstaaten regeln (siehe das Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen vom 18. April 1961 und das Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen vom 24. April 1963).

B.5.1. Die Gemeinschaften und Regionen sind folglich nicht befugt, diplomatische oder konsularische Vertreter im Ausland zu ernennen. Um innerhalb der durch Artikel 107 Absatz 2 der Verfassung festgelegten Grenzen die Vertretung der Interessen der Gemeinschaften und der Regionen im Ausland zu ermöglichen, wurden jedoch zwei Zusammenarbeitsabkommen geschlossen, die die Anwesenheit von Vertretern der Gemeinschaften und der Regionen in den diplomatischen und konsularischen Vertretungen ermöglichen.

Aufgrund von Artikel 2 des Zusammenarbeitsabkommens vom 17. Juni 1994 über die Wirtschafts- und Handelsattachés der Regionen und über die Modalitäten zur Förderung des Exports werden auf Antrag der betreffenden Region die Wirtschafts- und Handelsattachés der

Regionen in den belgischen diplomatischen und konsularischen Vertretungen im Ausland untergebracht.

Aufgrund von Artikel 2 des Zusammenarbeitsabkommens zwischen dem Föderalstaat, den Gemeinschaften und den Regionen vom 18. Mai 1995 über das Statut der Vertreter der Gemeinschaften und der Regionen in den diplomatischen und konsularischen Vertretungen werden auf Antrag der betreffenden Gemeinschaft und/oder Region die Vertreter der Gemeinschaften und/oder Regionen innerhalb der belgischen diplomatischen und konsularischen Vertretungen untergebracht.

B.5.2. Die in B.5.1 erwähnten Zusammenarbeitsabkommen bezwecken ebenfalls, die Autonomie der Gemeinschaften und Regionen mit der Einheit und Kohärenz der internationalen Beziehungen in Einklang zu bringen.

Die Autonomie der Gemeinschaften und Regionen wird unter anderem gewährleistet, indem den vorerwähnten Vertretern und Attachés, abgesehen von Einwänden des Empfangsstaates, ein diplomatischer oder konsularischer Status verliehen wird (Artikel 3.1 beider Zusammenarbeitsabkommen) und indem sie innerhalb der Gebäude der belgischen Vertretungen im Ausland über eigene Infrastruktureinrichtungen verfügen (Artikel 6 beider Zusammenarbeitsabkommen). Gleichzeitig werden die Vertreter und Attachés aufgrund von Artikel 7.1 beider Zusammenarbeitsabkommen allein von den betreffenden Gemeinschaften oder Regionen bestimmt und üben sie ihr Amt aufgrund von Artikel 7.2 beider Zusammenarbeitsabkommen gemäß den Befugnissen der Gemeinschaften und Regionen aus. Ihre Aufgaben werden von den Gemeinschaften und Regionen erteilt, und sie sind für die Ausführung dieser Aufgaben verantwortlich gegenüber diesen Behörden, mit denen sie autonom Absprachen treffen können (Artikel 8.1 und 8.2 beider Zusammenarbeitsabkommen).

Die Einheit und die Kohärenz der Auslandsbeziehungen werden unter anderem gewährleistet, indem die Kontakte und die Korrespondenz mit den offiziellen Behörden und mit den Diensten für Außenhandel des Empfangsstaates in Absprache mit dem Leiter der Vertretung erfolgen (Artikel 8.3 beider Zusammenarbeitsabkommen). Der Leiter der Vertretung behält auch die diplomatische Autorität über die Vertreter und Attachés, die in ihrem persönlichen und berufsbezogenen Auftreten verpflichtet sind, die Regeln und Gepflogenheiten in Sachen diplomatischer Beziehungen einzuhalten, sowohl innerhalb der diplomatischen Vertretung als auch nach außen hin (Artikel 10.2 beider Zusammenarbeitsabkommen). Der Leiter der Vertretung übt gegenüber allen zur diplomatischen und konsularischen Vertretung gehörenden Mitgliedern seine Direktions- und Koordinierungsfunktionen aus und achtet hierzu auf die

Vertraulichkeit aller Informationen, die ihm erteilt werden (Artikel 10.1 beider Zusammenarbeitsabkommen).

Folglich gewährleisten beide Zusammenarbeitsabkommen einerseits die funktionale Autonomie der Vertreter und der Attachés der Gemeinschaften und der Regionen bei der Ausführung der Aufgaben, die zur Zuständigkeit der Gemeinschaften oder der Regionen gehören, gewährleisten aber andererseits die grundlegende Einheit der diplomatischen oder konsularischen Vertretungen im Ausland.

B.6. Aus dem Vorstehenden geht hervor, dass die Ernennung der konsularischen und honorarkonsularischen Beamten zur Befugnis des Königs gehört, dass die Gemeinschaften und die Regionen jedoch Vertreter sowie Wirtschafts- und Handelsattachés bestimmen können, die unter der diplomatischen Autorität des Konsuls und innerhalb der konsularischen Vertretungen im Ausland autonom die Angelegenheiten behandeln, die zu den Zuständigkeiten der Gemeinschaften und der Regionen gehören.

Das Vorstehende beeinträchtigt jedoch nicht die Zuständigkeit der Gemeinschaften und Regionen, aufgrund von Artikel 167 § 1 der Verfassung sowohl auf interner als auch auf externer Ebene in den zu ihrer ausschließlichen Zuständigkeit gehörenden Angelegenheiten normsetzend aufzutreten.

B.7.1. In Artikel 1 Nr. 8 des Konsulargesetzbuches sind die konsularischen Aufgaben definiert als in diesem Gesetzbuch oder anderen Gesetzen erwähnte Aufgaben und im Völkerrecht vorgesehene konsularische Aufgaben.

Diese Definition hängt zusammen mit den Artikeln 4 und 5 des Konsulargesetzbuches, die bestimmen, dass der Leiter der Vertretung die konsularischen Aufgaben wahrnimmt, dass alle konsularischen Aufgaben der hierarchischen Gewalt des Ministers unterliegen und dass der König die Modalitäten bestimmt, gemäß denen konsularische Aufgaben wahrgenommen werden.

B.7.2. Weder in der Definition in Artikel 1 Nr. 8 des Konsulargesetzbuches, noch in den Artikeln 4 und 5 dieses Gesetzbuches wird danach unterschieden, ob die Normsetzungsbefugnis zur Bestimmung des Inhalts dieser Aufgaben zur Zuständigkeit der Föderalbehörde oder zur Zuständigkeit der Gemeinschaften und der Regionen gehört.

Im Gegensatz zu dem, was die Flämische Regierung anführt, kann daraus jedoch nicht abgeleitet werden, dass der föderale Gesetzgeber sich die Zuständigkeit aneignet, auf interner oder externer Ebene normsetzend aufzutreten in Angelegenheiten, die zu den Zuständigkeiten der Gemeinschaften und der Regionen gehören, wie die Zuständigkeit der Gemeinschaften für Unterricht, kulturelle und personenbezogene Angelegenheiten oder die Zuständigkeit der Regionen für die Wirtschaft.

Die Definition der konsularischen Aufgaben und die Artikel 4 und 5 dieses Gesetzbuches beziehen sich nämlich nur auf die ausschließliche Zuständigkeit des Königs aufgrund von Artikel 107 Absatz 2 der Verfassung, die Beamten der auswärtigen Beziehungen zu ernennen, und auf Seine ausschließliche Zuständigkeit, aufgrund von Artikel 167 § 1 der Verfassung die internationalen Beziehungen zu leiten. Daraus ergibt sich, dass es zu den Zuständigkeiten der Föderalbehörde gehört, das Statut des diplomatischen Personals zu regeln, wie etwa zu bestimmen, wer die konsularischen Aufgaben wahrnimmt, das Regeln der diplomatischen Autorität und das Festlegen der Modalitäten, gemäß denen die konsularischen Aufgaben wahrgenommen werden.

B.7.3. Die Definition in Artikel 1 Nr. 8 des Konsulargesetzbuches und die Artikel 4 und 5 dieses Gesetzbuches beeinträchtigen ebenfalls nicht die Möglichkeit der Regierungen der Gemeinschaften und Regionen, aufgrund der in B.5.1 angeführten Zusammenarbeitsabkommen Vertreter und/oder Wirtschafts- und Handelsattachés zu bestimmen, die Bestandteil der belgischen Vertretungen im Ausland sind und die, sofern es keine Einwände des Empfangsstaates gibt, über einen diplomatischen Status verfügen.

Artikel 4 Absatz 1 des Konsulargesetzbuches, der dem Leiter der Vertretung die Zuständigkeit erteilt, alle konsularischen Aufgaben wahrzunehmen, und der bezweckt, die Einheit und die Kohärenz der Kontakte mit dem Empfangsstaat zu gewährleisten, ist nämlich im Zusammenhang mit diesen Zusammenarbeitsabkommen zu betrachten. Folglich können die durch die Gemeinschaften und die Regionen bestimmten Vertreter und Attachés innerhalb ihrer Zuständigkeiten mit den Behörden im Empfangsstaat korrespondieren, auch wenn dies nur in Absprache mit dem Leiter der Vertretung geschieht (Artikel 8.3 beider Zusammenarbeitsabkommen). Die Zuständigkeit, alle konsularischen Aufgaben wahrzunehmen, beeinträchtigt ebenfalls nicht die Aufgaben und Befugnisse, die aufgrund der Artikel 7 bis 10 dieser Zusammenarbeitsabkommen diesen Vertretern und Attachés zugewiesen werden.

B.8. Die Definition einer honorarkonsularischen Vertretung in Artikel 1 Nr. 5 des Konsulargesetzbuches beinhaltet an sich keine Zuweisung von Aufgaben oder Befugnissen an diese Honorarkonsule. Aus dieser Definition kann nicht abgeleitet werden, dass der föderale Gesetzgeber sich die Zuständigkeit aneignet, auf interner oder auf externer Ebene normsetzend aufzutreten in Bezug auf den Außenhandel, der aufgrund von Artikel 6 § 1 VI Absatz 1 Nr. 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen großenteils den Regionen übertragen wurde.

Obwohl ein honorarkonsularischer Beamter gewöhnlich die Staatsangehörigkeit des Empfangsstaates besitzt und obwohl er nicht besoldet wird, ist er ein Beamter der auswärtigen Beziehungen im Sinne von Artikel 107 Absatz 2 der Verfassung. Folglich obliegt es nur dem König, die Honorarkonsule zu ernennen. Diese Zuständigkeit beeinträchtigt nicht die Möglichkeit der Regierungen der Regionen aufgrund des Zusammenarbeitsabkommens vom 17. Juni 1994, Wirtschafts- und Handelsattachés zu bestimmen.

B.9. Folglich beeinträchtigen die angefochtenen Bestimmungen nicht die Zuständigkeiten der Gemeinschaften und Regionen. Der einzige Klagegrund ist abzuweisen.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

weist die Klage zurück.

Erlassen in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 28. Mai 2015.

Der Kanzler,

Der Präsident,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen