

Geschäftsverzeichnisnr. 6527
Entscheid Nr. 150/2017 vom 21. Dezember 2017

ENTSCHEID

In Sachen: Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 2 des Gesetzes vom 1. April 2016 zur Abänderung des Gesetzes vom 10. November 2006 über die Öffnungszeiten in Handel, Handwerk und im Dienstleistungsbereich hinsichtlich der Einschränkung der Öffnungszeiten in Badeorten und Touristikzentren, erhoben von der « SPK » PGmbH und anderen.

Der Verfassungsgerichtshof,

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

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. Gegenstand der Klage und Verfahren

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 21. Oktober 2016 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 24. Oktober 2016 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 2 des Gesetzes vom 1. April 2016 zur Abänderung des Gesetzes vom 10. November 2006 über die Öffnungszeiten in Handel, Handwerk und im Dienstleistungsbereich hinsichtlich der Einschränkung der Öffnungszeiten in Badeorten und Touristikzentren (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 21. April 2016): die « SPK » PGmbH, die « Farok » PGmbH, die « SB Rahimi » PGmbH, Mohammed Syed, die « Dilan » PGmbH, Amir Hassan, die « PS » PGmbH, Shahidul Khan, die « Chahal » PGmbH, die « K&I International » PGmbH, die « Nasim » PGmbH, Khan Gulzar, die « Fresh & Cheap » PGmbH, die « New Continental » PGmbH, die « Asia-Pak » oHG, die « Ragai Express » PGmbH, die « Prins » PGmbH, die « Grover » PGmbH, die « S. Alam Gir » PGmbH, die « Guru Nanak » PGmbH, die « Pardeep & Jasahil » PGmbH, Mohammad Giash Uddin Kabir, die « Schoonbeke » Gen.mbH, die « Paul Traders » PGmbH und Mohammed Haque, unterstützt und vertreten durch RA K. Maenhout, in Antwerpen zugelassen.

Schriftsätze wurden eingereicht von

- der « Winnona » PGmbH, der « Shopping Paradise » PGmbH, der « Zaima » PGmbH, der « Nounko » eKG, Mohammed Islam, Handel treibend unter dem Namen Shawdagar Trading, Hasham Abul, der « Nachtroer » PGmbH, Khan Suman und Abdul Sattar, Handel treibend unter dem Namen Fahim Enterprise, unterstützt und vertreten durch RA C. Lesaffer, in Antwerpen zugelassen,

- dem Ministerrat, unterstützt und vertreten durch RA J.-F. De Bock und RÄin V. De Schepper, in Brüssel zugelassen.

Die klagenden Parteien haben einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht und der Ministerrat hat auch einen Gegenerwidierungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 21. Juni 2017 hat der Gerichtshof nach Anhörung der referierenden Richter A. Alen 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 12. Juli 2017 geschlossen und die Rechtssache zur Beratung gestellt wird.

Da keine Sitzung beantragt wurde, wurde die Rechtssache am 12. Juli 2017 zur Beratung gestellt.

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

II. Rechtliche Würdigung

(...)

In Bezug auf die angefochtene Bestimmung

B.1.1. Durch Artikel 2 des Gesetzes vom 1. April 2016 « zur Abänderung des Gesetzes vom 10. November 2006 über die Öffnungszeiten in Handel, Handwerk und im Dienstleistungsbereich hinsichtlich der Einschränkung der Öffnungszeiten in Badeorten und Touristikzentren » (nachstehend: Gesetz vom 1. April 2016) wird Artikel 17 des Gesetzes vom 10. November 2006 abgeändert.

Mit dem Gesetz vom 10. November 2006 strebte der Gesetzgeber ein Gleichgewicht zwischen den Interessen der Verbraucher und den Arbeitsumständen von Personen, die im Sektor des Einzelhandels tätig sind, an.

In Anbetracht dieser Zielsetzung hat der Gesetzgeber für den Einzelhandel einerseits bestimmte Ladenschlusszeiten (Artikel 6) und einen wöchentlichen Ruhetag (Artikel 8) vorgeschrieben und andererseits mehrere spezifische Regelungen vorgesehen.

Artikel 6 des Gesetzes vom 10. November 2006 legt die Ladenschlusszeiten für die in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallenden Niederlassungseinheiten fest:

« Der Zugang von Verbrauchern zu Niederlassungseinheiten und der Verkauf von Waren oder Dienstleistungen an Verbraucher sind in folgenden Zeiträumen verboten:

a) vor fünf Uhr und nach einundzwanzig Uhr am Freitag und an Wochentagen vor einem gesetzlichen Feiertag. Falls der gesetzliche Feiertag ein Montag ist, wird am Samstag davor eine Verlängerung bis einundzwanzig Uhr erlaubt,

b) vor fünf Uhr und nach zwanzig Uhr an anderen Tagen,

c) vor achtzehn Uhr und nach sieben Uhr in Nachtläden, vorbehaltlich anderer Ladenschlusszeiten, die in einer Gemeindeverordnung festlegt werden,

d) vor fünf Uhr und nach zwanzig Uhr in privaten Fernmeldebüros, vorbehaltlich anderer Ladenschlusszeiten, die in einer Gemeindeverordnung festlegt werden ».

In Artikel 8 des Gesetzes vom 10. November 2006 ist ein wöchentlicher Ruhetag vorgeschrieben:

« Der Zugang von Verbrauchern zu Niederlassungseinheiten, der unmittelbare Verkauf von Waren oder Dienstleistungen an Verbraucher und Hauslieferungen sind verboten während eines ununterbrochenen Zeitraums von vierundzwanzig Stunden, der am Sonntag um fünf Uhr oder dreizehn Uhr beginnt und am folgenden Tag um dieselbe Uhrzeit endet ».

In Artikel 16 des Gesetzes vom 10. November 2006 sind die Tätigkeiten und Niederlassungseinheiten, auf die die Artikel 6 und 8 dieses Gesetzes nicht anwendbar sind, aufgeführt:

« § 1. Die in den Artikeln 6 und 8 erwähnten Verbote sind nicht anwendbar auf:

a) Verkäufe in der Wohnung eines anderen Verbrauchers als dem Käufer, unter der Bedingung, dass der Verkauf im bewohnten Teil einer Wohnung stattfindet, die ausschließlich Privatzwecken dient,

b) Verkäufe in der Wohnung auf Einladung eines Verbrauchers, um die der Verbraucher den Verkäufer vorher im Hinblick auf die Verhandlung über den Kauf einer Ware oder Dienstleistung ausdrücklich gebeten hat,

c) Verkäufe und Dienstleistungserbringungen in Niederlassungseinheiten öffentlicher Verkehrsgesellschaften und in unmittelbar oder mittelbar von der NGBE oder ihrer Tochtergesellschaften betriebenen Bahnhöfen, ebenso im Gebäudekomplex, in dem diese Bahnhöfe sich befinden,

d) Verkäufe und Dienstleistungserbringungen in Flughäfen und Hafengebieten, die dem internationalen Reiseverkehr dienen,

e) Dienstleistungserbringungen im Falle zwingender Notwendigkeit,

f) Verkäufe eines Sortiments von allgemeinen Lebensmitteln und Haushaltsartikeln an Tankstellen oder Niederlassungseinheiten auf dem Autobahngelände, mit Ausnahme von alkoholhaltigen Getränken oder Getränken auf Hefebasis, die einen Alkoholgehalt von über 6 % haben, unter der Bedingung, dass die Nettohandelsfläche 250 m² nicht übersteigt.

Das vom Verbraucher gegebene Einverständnis zu einem telefonisch vorgeschlagenen Besuchsangebot auf Initiative des Verkäufers stellt keine Einladung im Sinne von Buchstabe b) dar.

§ 2. Diese Verbote sind auch nicht auf Niederlassungseinheiten anwendbar, deren Haupttätigkeit im Verkauf einer der folgenden Warengruppen besteht:

a) Zeitungen, Zeitschriften, Tabak und Rauchartikel, Telefonkarten und Produkte der Nationallotterie,

b) Träger von audiovisuellen Werken und Videospiele und deren Vermietung,

- c) Kraftstoff und Öl für Kraftfahrzeuge,
- d) Eiscreme in Einzelportionen,
- e) in Niederlassungseinheiten zubereitete Lebensmittel, die nicht dort verzehrt werden.

Von Haupttätigkeit ist dann die Rede, wenn der Verkauf der Warengruppe, die die Haupttätigkeit ausmacht, mindestens 50 Prozent des Jahresumsatzes beträgt.

§ 3. Auf Vorschlag des Ministers kann der König sowohl die Liste der in § 1 erwähnten Handels- und Handwerkssektoren als auch die Liste der in § 2 erwähnten Haupttätigkeiten ergänzen ».

Aufgrund von Artikel 18 des Gesetzes vom 10. November 2006 kann eine Gemeindeverordnung Projekte zur Betreibung eines Nachtladens einer vorherigen Erlaubnis unterwerfen:

« § 1. Eine Gemeindeverordnung kann Projekte zur Betreibung eines Nachtladens oder privaten Fernmeldebüros einer vorherigen Erlaubnis unterwerfen, die vom Bürgermeister- und Schöffenkollegium der Gemeinde erteilt wird, in der der geplante Nachtladen oder das geplante private Fernmeldebüro betrieben werden soll.

Diese Erlaubnis kann aufgrund von Kriterien verwehrt werden, die:

- nicht diskriminierend sind,
- durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses, wie räumliche Lage der Niederlassungseinheit, Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, der Sicherheit und der Ruhe, gerechtfertigt sind,
- deutlich, eindeutig und objektiv sind,
- im Voraus veröffentlicht worden sind
- und transparent und zugänglich sind.

Diese Kriterien werden in einer Gemeindeverordnung verdeutlicht.

§ 2. In der Gemeindeverordnung kann aus Gründen der räumlichen Lage und der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, der Sicherheit und der Ruhe die Niederlassung und die Betreibung von Nachtläden und privaten Fernmeldebüros auf einen Gebietsteil der Gemeinde beschränkt werden, ohne dass dies zu einem generellen Verbot oder einer quantitativen Beschränkung solcher Niederlassungen auf dem Gemeindegebiet führen darf.

§ 3. Der Bürgermeister kann die Schließung von Nachtläden und privaten Fernmeldebüros anordnen, die entgegen der Gemeindeverordnung oder eines in Ausführung der Paragraphen 1 und 2 erfolgten Beschlusses des Bürgermeister- und Schöffenkollegiums betrieben werden ».

In den Artikeln 15 bis 17 des Gesetzes vom 10. November 2006 sind mehrere Abweichungen von den Verbotsbestimmungen in Bezug auf Öffnungszeiten vorgesehen.

Artikel 17 des Gesetzes vom 10. November 2006 bestimmte vor seiner Abänderung durch das angefochtene Gesetz vom 1. April 2016:

« Die in Artikel 6 Buchstabe *a)* und *b)* und in Artikel 8 erwähnten Verbote gelten nicht für Badeorte und Gemeinden oder Gemeindeteile, die als Touristikzentren anerkannt sind.

Der König bestimmt, was unter Touristikzentren zu verstehen ist; er legt die Kriterien und das Anerkennungsverfahren für diese Zentren fest ».

B.1.3. Der angefochtene Artikel 2 des Gesetzes vom 1. April 2016 bestimmt:

« Artikel 17 des Gesetzes vom 10. November 2006 über die Öffnungszeiten in Handel, Handwerk und im Dienstleistungsbereich wird durch zwei Absätze mit folgendem Wortlaut ergänzt:

‘ In Abweichung von Absatz 1 können aufgrund einer Gemeindeverordnung Ladenschlusszeiten auferlegt werden, die alle in Artikel 6 Buchstabe *a)* und *b)* erwähnten Niederlassungseinheiten betreffen, die keine in Artikel 16 erwähnten Abweichungen erhalten und in Badeorten oder Gemeinden oder Gemeindeteilen gelegen sind, die als Touristikzentren anerkannt sind. Diese Ladenschlusszeiten sind in den Zeiträumen, die in Artikel 6 Buchstabe *a)* und *b)* erwähnt sind, einbegriffen und gelten ohne Unterscheidung für alle dort erwähnten Niederlassungen.

Niederlassungseinheiten, die unter Verstoß gegen die Gemeindeverordnung betrieben werden, werden nur gemäß dem Gesetz vom 24. Juni 2013 über die kommunalen Verwaltungsanktionen bestraft. ’ ».

B.1.4. Aus den Vorarbeiten zum Gesetz vom 1. April 2016 geht hervor, dass die angefochtene Bestimmung dazu dient, den Gemeinden die Möglichkeit zu bieten, in den Badeorten und den anerkannten Touristikzentren, in denen grundsätzlich unbegrenzte Öffnungszeiten gelten, erneut Ladenschlusszeiten vorzuschreiben, um zu verhindern, dass Niederlassungseinheiten die Gemeindeverordnungen über Nachtgeschäfte umgehen könnten:

« Die Anerkennung als Touristikzentrum hat unter anderem zur Folge, dass die Händler strikt genommen 24 Stunden pro Tag ihre Niederlassungseinheit öffnen können. Auch Nachtgeschäfte, die die ständige Kennzeichnung ‘Nachtgeschäft’ entfernen und dadurch nicht mehr zur Definition der Nachtgeschäfte gehören, können rund um die Uhr ihre Niederlassungseinheit öffnen. Auf diese Weise können diese Geschäfte etwaige Gemeindeverordnungen - in Anwendung von Artikel 18 des Gesetzes von 2006 - umgehen und so die Gemeindepolitik zur Einschränkung und Regulierung der Anwesenheit von Nachtgeschäften durch Gemeindegenehmigung aushöhlen.

Die Gemeinden müssen die Möglichkeit erhalten, diese unerwünschten Nebenwirkungen zu vermeiden » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2014-2015, DOC 54-1155/001, S. 3).

In Bezug auf die Zulässigkeit

B.2. Der Ministerrat stellt die Zulässigkeit der Klage in Abrede, weil die Klagegründe in Wirklichkeit gegen eine Verordnung der Stadt Antwerpen vom 27. Juni 2016 gerichtet seien. Der Gerichtshof sei folglich nicht befugt, über diese Klage zu befinden, da sie sich nicht auf eine gesetzeskräftige Norm beziehe.

Die gesetzliche Grundlage der Ausnahmemöglichkeit bezüglich der Öffnungszeiten in Touristikzentren ist in der angefochtenen Bestimmung enthalten. Die Feststellung, dass den Gemeinden die Möglichkeit geboten wird, innerhalb der durch den Gesetzgeber festgelegten Grenzen eine solche Ausnahme einzuführen, bedeutet nicht, dass die klagenden Parteien nicht direkt von der angefochtenen Bestimmung betroffen sind oder betroffen sein könnten.

B.3. Die Verfassung und das Sondergesetz vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof erfordern, dass jede natürliche oder juristische Person, die eine Nichtigkeitsklage erhebt, ein Interesse nachweist. Das erforderliche Interesse liegt nur bei jenen Personen vor, deren Situation durch die angefochtene Rechtsnorm unmittelbar und ungünstig beeinflusst werden könnte.

Insofern der Ministerrat und die intervenierenden Parteien das Interesse der klagenden Parteien an bestimmten Klagegründen anfechten, reicht es aus, daran zu erinnern, dass die klagenden Parteien, wenn sie ein Interesse an der Nichtigkeitsklärung der angefochtenen Bestimmung haben, darüber hinaus kein Interesse an jedem einzelnen Klagegrund nachweisen müssen.

Die klagenden Parteien berufen sich auf ihre Eigenschaft als Betreiber von Handelsniederlassungen, die im touristischen Bereich der Stadt Antwerpen liegen. In dieser Eigenschaft können sie direkt und nachteilig von der angefochtenen Bestimmung betroffen sein.

B.4. Der Ministerrat stellt die Zulässigkeit des ersten Klagegrunds in Abrede, weil darin nicht verdeutlicht werde, warum gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstoßen werde, und weil die klagenden Parteien in ihrer Klageschrift den Begriff « Subdelegierung » verwendeten, während dieser Begriff im Erwiderungsschriftsatz nicht mehr angeführt werde.

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

Aus der Klageschrift geht hervor, dass die klagenden Parteien Artikel 2 des Gesetzes vom 1. April 2016 bemängeln, weil dadurch der Gemeinderat ermächtigt werde, von der Ausnahmeregelung in Bezug auf Öffnungszeiten in den Touristikzentren abzuweichen, und somit nach Auffassung der klagenden Parteien eine verfassungswidrige Ermächtigung der ausführenden Gewalt durch die gesetzgebende Gewalt eingeführt werde.

Der Ministerrat hat im Übrigen in seinem Schriftsatz und in seinem Gegenerwiderungsschriftsatz auf diese Beschwerdegründe geantwortet und dadurch bewiesen, dass er deren Tragweite verstanden hat.

B.5. Insofern die klagenden Parteien in ihrem Erwiderungsschriftsatz auch anführen, dass die angefochtene Bestimmung einen ungerechtfertigten Behandlungsunterschied zwischen Niederlassungseinheiten in verschiedenen Touristikzentren sowie innerhalb desselben touristischen Bereichs zwischen Geschäften wie denjenigen der klagenden Parteien und Horeca-Betrieben einführe, führen sie neue Klagegründe an, die aus diesem Grund unzulässig sind.

Zur Hauptsache

B.6. Die Prüfung der Übereinstimmung einer gesetzeskräftigen Bestimmung mit den Regeln der Zuständigkeitsverteilung muss in der Regel vor derjenigen der Vereinbarkeit mit den Bestimmungen von Titel II und mit den Artikeln 143 § 1, 170, 172 und 191 der Verfassung erfolgen.

Der Gerichtshof prüft daher zunächst den Klagegrund, der aus dem Verstoß gegen die Regeln der Zuständigkeitsverteilung abgeleitet ist.

In Bezug auf den vierten Klagegrund, der aus einem Verstoß gegen die Regeln der Zuständigkeitsverteilung zwischen dem Staat, den Gemeinschaften und den Regionen abgeleitet ist

B.7.1. Der vierte Klagegrund ist abgeleitet aus dem Verstoß gegen Artikel 6 § 1 VI des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen. Die klagenden Parteien führen an, dass nicht der föderale Gesetzgeber, sondern die Regionen für die Öffnungszeiten in touristischen Bereichen zuständig seien.

B.7.2. Artikel 6 § 1 VI Absatz 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980, dessen Nrn. 6 und 9 durch Artikel 17 des Sondergesetzes vom 6. Januar 2014 über die Sechste Staatsreform eingefügt worden sind, bestimmt:

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

[...]

VI. was die Wirtschaft betrifft:

[...]

6. die Niederlassungsbedingungen, mit Ausnahme der Bedingungen für den Zugang zu Gesundheitspflegeberufen und zu geistigen Berufen im Dienstleistungsbereich,

[...]

9. der Tourismus ».

Im Rahmen der Zuständigkeitsübertragung im Bereich des Tourismus wurde durch Artikel 32 des vorerwähnten Sondergesetzes vom 6. Januar 2014 in Artikel 6 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 ein Paragraph *6bis* eingefügt, der bestimmt:

« In Angelegenheiten, die in die Zuständigkeit der Föderalbehörde fallen, ist für die individuelle Anerkennung oder die Anerkennung von Rechts wegen einer oder mehrerer Ortschaften als Touristikzentrum oder damit gleichgesetztes Zentrum und die Änderung der diesbezüglichen Normen die gleichlautende Stellungnahme der betreffenden Region oder der betreffenden Regionen erforderlich ».

B.7.3. Aus den Vorarbeiten geht hervor, dass die letztgenannte Bestimmung sich auf die Fälle bezieht, in denen in zwei Gesetzen, durch die Angelegenheiten geregelt werden, die weiterhin zur föderalen Zuständigkeit gehören, Ausnahmen vorgesehen sind, die nur für Touristikzentren, Badeorte und Luftkurorte gelten. Einer dieser Fälle, wie er ausdrücklich in der Begründung erwähnt ist, betrifft Artikel 17 des Gesetzes vom 10. November 2006 über

die Öffnungszeiten in Handel, Handwerk und im Dienstleistungsbereich (*Parl. Dok.*, Senat, 2012-2013, Nr. 5-2232/1, SS. 155-156).

Daraus ergibt sich, dass der Sondergesetzgeber nicht beabsichtigte, dass die Zuständigkeitsübertragungen an die Regionen in Bezug auf die Niederlassungsbedingungen und den Tourismus sich ebenfalls auf die Öffnungszeiten in Handel, Handwerk und im Dienstleistungsbereich in den Touristikzentren beziehen sollten.

Der vierte Klagegrund ist unbegründet.

In Bezug auf den ersten Klagegrund

B.8.1. Der erste Klagegrund ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit den deren Artikeln 33 und 108, indem Artikel 17 Absatz 3 des Gesetzes vom 10. November 2006, eingefügt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 1. April 2016, dem Gemeinderat die Möglichkeit bietet, von der Ausnahmeregelung in Bezug auf die Öffnungszeiten in den Touristikzentren abzuweichen, während Artikel 17 Absatz 2 des Gesetzes vom 10. November 2006 es überdies dem König überlasse festzulegen, was unter « Touristikzentren » zu verstehen sei.

B.8.2. In dem Maße, wie die in Artikel 17 Absatz 2 des Gesetzes vom 10. November 2006 enthaltene Ermächtigung des Königs bemängelt wird, ist die Klage dagegen verspätet, da sie außerhalb der in Artikel 3 § 1 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof festgelegten Klagefrist eingereicht wurde.

Im Übrigen ist eine gesetzgebende Ermächtigung des Königs bezüglich einer Angelegenheit, die wie im vorliegenden Fall nicht durch die Verfassung dem Gesetzgeber vorbehalten wird, nicht verfassungswidrig. In diesem Fall nutzt der Gesetzgeber nämlich die ihm durch den Verfassungsgeber erteilte Freiheit, Bestimmungen in einer solchen Angelegenheit festzulegen.

B.8.3. Durch die angefochtene Bestimmung wird in Artikel 17 des Gesetzes vom 10. November 2006 eine Ermächtigung für die Gemeinde eingeführt, von der Ausnahme zu den in den Badeorten und in den Touristikzentren geltenden Öffnungszeiten abzuweichen.

Innerhalb der Angelegenheiten, für die der föderale Gesetzgeber zuständig ist, kann er den Gemeinden Befugnisse übertragen, was durch Artikel 6 § 1 VIII Absatz 2 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen bestätigt wird.

Der erste Klagegrund ist unbegründet.

In Bezug auf den zweiten Klagegrund

B.9.1. Der zweite Klagegrund ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit der durch die Artikel II.3 und II.4 des Wirtschaftsgesetzbuches gewährleisteten Handels- und Gewerbefreiheit.

B.9.2. Im ersten Teil bemängeln die klagenden Parteien, dass die angefochtene Bestimmung gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verstoße, indem sie es den Gemeinden erlaube, Niederlassungseinheiten innerhalb und außerhalb der Touristikzentren auf die gleiche Weise zu behandeln hinsichtlich ihrer Öffnungszeiten, während es zwischen beiden Kategorien von Niederlassungseinheiten objektive Unterschiede gebe.

B.9.3. Der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung schließt nicht aus, dass ein Behandlungsunterschied zwischen bestimmten Kategorien von Personen eingeführt wird, soweit dieser Unterschied auf einem objektiven Kriterium beruht und in angemessener Weise gerechtfertigt ist. Dieser Grundsatz steht übrigens dem entgegen, dass Kategorien von Personen, die sich angesichts der beanstandeten Maßnahme in wesentlich verschiedenen Situationen befinden, in gleicher Weise behandelt werden, ohne dass hierfür eine angemessene Rechtfertigung vorliegt.

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

B.9.4. Durch die angefochtene Bestimmung wird keine identische Behandlung von innerhalb und außerhalb der Touristikzentren und Badeorte gelegenen Geschäften eingeführt. So unterliegen die außerhalb der Touristikzentren gelegenen Geschäfte weiterhin dem verpflichtenden wöchentlichen Ruhetag auf der Grundlage von Artikel 8 des Gesetzes vom 10. November 2006, während die innerhalb der Touristikzentren gelegenen Geschäfte davon befreit sind auf der Grundlage von Artikel 17 Absatz 1, ohne dass die Gemeinden davon abweichen können.

Außerdem unterliegen die außerhalb der Touristikzentren und Badeorte gelegenen Geschäfte immer den verpflichtenden Ladenschlusszeiten, die in Artikel 6 des Gesetzes vom 10. November 2006 festgelegt sind, während die innerhalb der Touristikzentren und Badeorte gelegenen Geschäfte grundsätzlich weiterhin von diesen verpflichtenden Ladenschlusszeiten befreit sind, außer wenn die betreffenden Gemeinden beschließen, noch Ladenschlusszeiten einzuführen. In diesem Fall sind die auferlegten Ladenschlusszeiten überdies nicht notwendigerweise die gleichen wie diejenigen, die in Artikel 6 des Gesetzes vom 10. November 2006 festgelegt sind.

Der erste Teil des zweiten Klagegrunds ist unbegründet.

B.10.1. Im zweiten Teil des zweiten Klagegrunds führen die klagenden Parteien an, dass der durch die angefochtene Bestimmung eingefügte Artikel 17 Absatz 4 des Gesetzes vom 10. November 2006 einen unerlaubten Behandlungsunterschied zwischen Niederlassungseinheiten einführe, je nachdem, ob sie innerhalb oder außerhalb der Touristikzentren gelegen seien, weil darin festgelegt sei, dass Niederlassungseinheiten, die unter Verstoß gegen die Gemeindeverordnung betrieben würden, nur gemäß dem Gesetz vom 24. Juni 2013 über die kommunalen Verwaltungssanktionen (nachstehend: das KVS-Gesetz) bestraft würden, während Händler mit Sitz außerhalb der Touristikzentren, die gegen die Bestimmungen des Gesetzes vom 10. November 2006 verstießen, nach dem in den Artikeln 19 bis 22 dieses Gesetzes vorgesehenen Verfahren bestraft würden.

B.10.2. Die Artikel 19 bis 22 des Gesetzes vom 10. November 2006 bestimmen:

« Art. 19. § 1. Offiziere und Bedienstete der föderalen und der lokalen Polizei und Inspektoren und Kontrolleure der Generaldirektion Kontrolle und Vermittlung des Föderalen Öffentlichen Dienstes Wirtschaft, KMB, Mittelstand und Energie sind ermächtigt, Verstöße gegen die Bestimmungen des vorliegenden Gesetzes zu ermitteln und festzustellen.

Diese Beamten oder Bediensteten nehmen Protokolle auf, die bis zum Beweis des Gegenteils Beweiskraft haben und von denen eine Abschrift dem Zuwiderhandelnden zur Vermeidung der Nichtigkeit innerhalb einer Frist von dreißig Tagen übermittelt wird.

§ 2. In der Ausübung ihres Amtes dürfen die in § 1 erwähnten Bediensteten die Unterstützung der lokalen oder föderalen Polizei anfordern.

Art. 20. In der Ausübung ihres Amtes dürfen diese Bediensteten:

1. während der Öffnungs- beziehungsweise Arbeitszeiten Einrichtungen, Gebäude, angrenzende Höfe und geschlossene Räumlichkeiten betreten, zu denen sie für die Erfüllung ihres Auftrags Zugang haben müssen,

2. alle zweckdienlichen Feststellungen machen, sich bei der ersten Forderung an Ort und Stelle die für ihre Ermittlungen und Feststellungen erforderlichen Unterlagen, Belege und Bücher vorlegen lassen und Abschriften davon anfertigen,

3. die in Nr. 2 erwähnten Daten und Unterlagen, die zum Nachweis eines Verstoßes beziehungsweise zur Ermittlung der Mittäter und Komplizen des Zuwiderhandelnden erforderlich sind, gegen Empfangsbestätigung beschlagnahmen,

4. bewohnte Räumlichkeiten betreten, falls der begründete Verdacht auf einen Verstoß besteht; Besuche in bewohnten Räumlichkeiten müssen mit vorheriger Ermächtigung des Richters am Polizeigericht von mindestens zwei Bediensteten durchgeführt werden.

Art. 21. Wenn ein Verstoß gegen die Bestimmungen des vorliegenden Gesetzes festgestellt wird, können die in Anwendung des Artikels 20 bestellten Bediensteten dem Zuwiderhandelnden eine Verwarnung erteilen, mit der sie ihn zur Einstellung dieser Handlung auffordern. Die Verwarnung wird dem Zuwiderhandelnden innerhalb einer Frist von drei Wochen ab Feststellung des Sachverhaltes per Einschreiben mit Rückschein oder durch Aushändigung einer Abschrift des Protokolls zur Feststellung des Sachverhaltes notifiziert.

In der Verwarnung werden folgende Angaben vermerkt:

a) der zur Last gelegte Sachverhalt und die Gesetzesbestimmung(en), gegen die verstoßen wird,

b) die Frist zur Behebung der Missstände,

c) dass, sollte der Verwarnung nicht Folge geleistet werden, der Prokurator des Königs darüber informiert wird.

Art. 22. § 1. Verstöße gegen die durch das vorliegende Gesetz vorgesehenen Verbotsbestimmungen werden mit einer Gefängnisstrafe von einem Monat bis zu einem Jahr und einer Geldbuße von 250 bis 10.000 EUR oder nur mit einer dieser Strafen geahndet.

§ 2. Das Gericht kann außerdem die Schließung einer Einrichtung, die gegen die Verbotsbestimmungen des vorliegenden Gesetzes verstößt, anordnen.

Die Bestimmungen von Buch I des Strafgesetzbuches einschließlich Kapitel VII und Artikel 85 finden Anwendung auf die im vorliegenden Gesetz erwähnten Verstöße.

§ 3. Die von dem Minister zu diesem Zweck bestellten Bediensteten können aufgrund der Protokolle zur Feststellung eines Verstoßes gegen die Verbotsbestimmungen des vorliegenden Gesetzes, die von den in Artikel 19 § 1 erwähnten Bediensteten aufgenommen wurden, dem Zuwiderhandelnden einen Betrag vorschlagen, durch dessen Zahlung die Strafverfolgung erlischt.

Tarife und Zahlungs- und Einziehungsmodalitäten werden vom König festgelegt.

§ 4. Aufgrund der in Ausführung von Artikel 19 § 1 Absatz 2 aufgenommenen Protokolle kann die Staatsanwaltschaft die Beschlagnahme der von dem Verstoß betroffenen Waren anordnen.

Wenn die bestellten Bediensteten aufgrund der ihnen durch Artikel 21 erteilten Befugnis einen Verstoß feststellen, können sie eine Sicherungsbeschlagnahme der von dem Verstoß betroffenen Waren vornehmen. Diese Beschlagnahme muss gemäß den Bestimmungen von Absatz 1 innerhalb einer Frist von acht Tagen von der Staatsanwaltschaft bestätigt werden.

Personen, bei denen die Waren beschlagnahmt werden, können vom Gericht als Verwahrer bestellt werden.

Die Beschlagnahme wird von Rechts wegen durch das Urteil zur Beendigung der Verfolgung, sobald dieses Urteil rechtskräftig ist, durch Einstellung der Strafverfolgung oder durch Zahlung des in § 3 erwähnten Betrags aufgehoben.

Der Staatsanwalt kann die von ihr angeordnete oder bestätigte Beschlagnahme aufheben, falls der Zuwiderhandelnde darauf verzichtet, die Waren unter den Bedingungen anzubieten, die zur Verfolgung Anlass gegeben haben; dieser Verzicht beinhaltet keineswegs die Anerkennung der Begründetheit dieser Verfolgung ».

B.10.3. Der Behandlungsunterschied beruht auf einem objektiven Kriterium, das einerseits von der Lage der Niederlassungseinheit in einem Touristikzentrum oder einem Badeort abhängt, und andererseits von dem Umstand, dass die Gemeinden gegebenenfalls von der Ermächtigung Gebrauch machen, die ihnen durch die angefochtene Bestimmung erteilt wird. Die angefochtene Bestimmung ist relevant hinsichtlich des angestrebten Ziels, da aus den Vorarbeiten ersichtlich ist, dass der Gesetzgeber gleichzeitig eine gezielte Bestrafung der von ihm ins Auge gefassten Verhaltensweisen beabsichtigt und die Autonomie der Gemeinden gewährleisten wollte:

« Durch die Stärkung der kommunalen Autonomie erhalten die Gemeinden die Instrumente, um beispielsweise Nachtgeschäfte nur noch gegen Erteilung einer Genehmigung zu erlauben und kommunale Verwaltungssanktionen aufzuerlegen für die Händler, die sich nicht an die Gemeindeverordnungen halten. Auf diese Weise wird man effizient auftreten können, denn derzeit werden solche Übertretungen durch die Staatsanwaltschaften oft nicht prioritär behandelt. Aus einer jüngeren Evaluierung der KVS-Rechtsvorschriften geht überdies hervor, dass diese Rechtsvorschriften ein sehr effizientes lokales Sanktionierungsinstrument darstellen » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2014-2015, DOC 54-1155/006, S. 5).

Außerdem geht aus den Vorarbeiten hervor, dass der Gesetzgeber durch die Anwendung des KVS-Gesetzes die Verhältnismäßigkeit der Sanktionen gegenüber den Verstößen gewährleisten wollte:

« Auf diese Weise wird ebenfalls der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eingehalten; kleinere Verstöße werden auf der Grundlage der KVS-Rechtsvorschriften sanktioniert, und für schwerere Verstöße kann der Richter die Schließung auf der Grundlage von Artikel 22 § 2 des Gesetzes vom 10. November 2006 anordnen » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2014-2015, DOC 54-1155/006, S. 10).

B.10.4. Die klagenden Parteien beschwerten sich darüber, dass die einstweilige Aufhebung, der Einzug oder die Schließung im Sinne von Artikel 4 § 1 Nrn. 2 bis 4 des KVS-Gesetzes innerhalb der Touristikzentren, für die eine Gemeindeverordnung in Bezug auf Öffnungszeiten gelte, durch das Bürgermeister- und Schöffenkollegium angeordnet werde, während außerhalb der Touristikzentren die Schließung auf der Grundlage von Artikel 22 § 2 des Gesetzes vom 10. November 2006 nur durch ein Gericht angeordnet werden könne.

Im Gegensatz zu dem, was für die Schließung auf der Grundlage von Artikel 22 § 2 des Gesetzes vom 10. November 2006 der Fall ist, wird die einstweilige Aufhebung, der Einzug oder die Schließung im Sinne von Artikel 4 § 1 Nrn. 2 bis 4 des KVS-Gesetzes nicht durch das Gericht, sondern durch das Bürgermeister- und Schöffenkollegium angeordnet. Gegen diese Entscheidung können jedoch eine Nichtigkeitsklage und ein Aussetzungsantrag gemäß den Artikeln 14 und 17 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat eingereicht werden. Folglich ist eine effektive richterliche Kontrolle gewährleistet.

B.10.5. Die klagenden Parteien beschwerten sich ebenfalls darüber, dass im Rahmen der Verwaltungsanktionen auf der Grundlage des KVS-Gesetzes keine spezifische Frist vorgesehen sei, um die Übertretenden über die Entscheidung, eine kommunale Verwaltungsanktion aufzuerlegen, in Kenntnis zu setzen.

Die Entscheidung, mit der die Verwaltungsanktion auferlegt wird, muss eine ausreichende Darlegung der Gründe, auf denen die Entscheidung beruht, enthalten, damit die Rechtsuchenden urteilen können, ob ein Anlass besteht, die Rechtsmittel anzuwenden, über die sie verfügen.

Darüber hinaus wird dem Übertretenden mitgeteilt, für welche Taten das Verwaltungsverfahren eingeleitet wird, und welche Rechte ihm während dieses Verfahrens gewährt werden, nämlich das Recht, seine Verteidigungsmittel schriftlich darzulegen, das Recht auf Akteneinsicht, das Recht, sich von einem Beistand beistehen oder vertreten zu lassen, sowie im Prinzip das Recht, sich mündlich zu verteidigen (Artikel 25 § 2 des KVS-Gesetzes).

Angesichts der vorerwähnten Garantien ist der Behandlungsunterschied nicht unverhältnismäßig gegenüber dem angestrebten Ziel.

Der zweite Teil des zweiten Klagegrunds ist unbegründet.

B.11.1. Der dritte Teil des zweiten Klagegrunds ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit der durch die Artikel II.3 und II.4 des Wirtschaftsgesetzbuches gewährleisteten Handels- und Gewerbefreiheit, indem die angefochtene Bestimmung ohne Begründung Nachtgeschäfte betreffe, sodass die angefochtene Bestimmung ausschließlich Geschäfte treffen würde, deren Betreiber entweder ausländischer Staatsangehörigkeit oder ausländischer Herkunft seien.

B.11.2. Artikel II.3 des Wirtschaftsgesetzbuches bestimmt:

« Ein jeder ist frei, die wirtschaftliche Tätigkeit seiner Wahl auszuüben ».

B.11.3. Das Gesetz vom 28. Februar 2013, das den vorerwähnten Artikel II.3 des Wirtschaftsgesetzbuches eingeführt hat, hat das so genannte d'Allarde-Dekret vom 2.-17. März 1791 aufgehoben. Dieses Dekret, das die Handels- und Gewerbefreiheit gewährleistete, hat der Gerichtshof mehrmals in seine Prüfung anhand der Artikel 10 und 11 der Verfassung einbezogen.

B.11.4. Die Unternehmensfreiheit im Sinne von Artikel II.3 des Wirtschaftsgesetzbuches ist « unter Achtung der in Belgien geltenden internationalen Verträge, des allgemeinen rechtlichen Rahmens der Wirtschaftsunion und der Währungseinheit, so wie er durch oder aufgrund der internationalen Verträge und des Gesetzes festgelegt ist » auszuüben (Artikel II.4 desselben Gesetzbuches).

Die Unternehmensfreiheit ist also in Verbindung mit den anwendbaren Bestimmungen des Rechts der Europäischen Union zu betrachten, sowie mit Artikel 6 § 1 VI Absatz 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen, anhand dessen der Gerichtshof - als Regel der Zuständigkeitsverteilung - eine direkte Prüfung vornehmen darf.

Schließlich wird die Unternehmensfreiheit ebenfalls durch Artikel 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union gewährleistet.

B.11.5. Die Handels- und Gewerbefreiheit kann nicht als eine absolute Freiheit angesehen werden. Sie verhindert nicht, dass das Gesetz die Wirtschaftstätigkeit von Personen und Unternehmen regelt. Der Gesetzgeber würde nur unvernünftig auftreten, wenn er die Handels- und Gewerbefreiheit einschränken würde, ohne dass dies in irgendeiner Weise notwendig wäre oder wenn diese Einschränkung dem angestrebten Ziel gegenüber unverhältnismäßig wäre.

Wie in B.1.4 dargelegt wurde, möchte der Gesetzgeber mit der angefochtenen Bestimmung den Gemeinden die Möglichkeit bieten, notwendigenfalls zu verhindern, dass Geschäfte die Ausnahme von den Öffnungszeiten in den Touristikzentren und den Badeorten nutzen, um die Gemeindeverordnungen in Bezug auf Nachtgeschäfte zu umgehen. Unter Berücksichtigung dieses Ziels entbehrt die angefochtene Maßnahme nicht einer vernünftigen Rechtfertigung. Damit wird im Übrigen an sich kein Unterschied je nach der Staatsangehörigkeit oder der Herkunft der Betreiber der Nachtgeschäfte eingeführt.

Der dritte Teil des zweiten Klagegrunds ist unbegründet.

In Bezug auf den dritten Klagegrund

B.12.1. Der dritte Klagegrund ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit sowie mit dem Grundsatz des berechtigten Vertrauens und den allgemeinen Rechtsregeln in Bezug auf das Übergangsrecht, indem die Möglichkeit für die Gemeinde, in den Touristikzentren Ladenschlusszeiten aufzuerlegen, mit sofortigem Inkrafttreten ohne Übergangsmaßnahmen eingeführt worden sei.

B.12.2. Wenn der Gesetzgeber eine Änderung der Politik als notwendig erachtet, kann er den Standpunkt vertreten, dass diese Änderung der Politik mit sofortiger Wirkung durchgeführt werden muss, und ist er grundsätzlich nicht verpflichtet, eine Übergangsregelung vorzusehen. Gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung wird nur verstoßen, wenn das Fehlen einer Übergangsregelung zu einem Behandlungsunterschied führt, für den es keine vernünftige Rechtfertigung gibt, oder wenn der Grundsatz des berechtigten Vertrauens übermäßig verletzt wird. Letzteres ist der Fall, wenn die rechtmäßigen Erwartungen einer bestimmten Kategorie von Rechtsunterworfenen missachtet werden, ohne dass ein zwingender Grund des Allgemeininteresses vorliegt, der das Fehlen einer Übergangsregelung rechtfertigen kann.

B.12.3. Aus den in B.1.4 angeführten Vorarbeiten zu der angefochtenen Bestimmung geht hervor, dass diese eingeführt wurde, damit Gemeinden mit Badeorten und anerkannten Touristikzentren verhindern können, dass Geschäfte das Fehlen von verpflichtenden Ladenschlusszeiten missbrauchen, um die Gemeindeverordnungen in Bezug auf Nachtgeschäfte zu umgehen.

Der Gesetzgeber konnte Maßnahmen annehmen, um die Vorgehensweise von Geschäften zu vereiteln, die versuchen, die Gemeindeverordnungen in Bezug auf Nachtgeschäfte zu umgehen. Der Umstand, dass die Öffnungszeiten innerhalb der Touristikzentren und der Badeorte vor dem Zustandekommen der angefochtenen Bestimmung unbegrenzt waren, konnte auf Seiten der klagenden Parteien nicht die rechtmäßige Erwartung entstehen lassen, dass dies auch in Zukunft so bleiben würde.

Der dritte Klagegrund ist unbegründet.

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 21. Dezember 2017.

Der Kanzler,

Der Präsident,

F. Meersschant

E. De Groot