



Verfassungsgerichtshof

**ÜBERSETZUNG**  
**Entscheid Nr. 124/2022**  
**vom 13. Oktober 2022**  
**Geschäftsverzeichnisnr. 7572**  
**AUSZUG**

*In Sachen:* Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf Artikel 62 Nr. 2 des Konsulargesetzbuches in der vor seiner Ersetzung durch das Gesetz vom 3. Juli 2019 « zur Abänderung des Gesetzes vom 21. Dezember 2013 zur Einführung des Konsulargesetzbuches und des Gesetzes vom 10. Februar 2015 über automatisierte Verarbeitungen personenbezogener Daten, die für belgische Pässe und Reisescheine erforderlich sind » geltenden Fassung, gestellt vom Staatsrat.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten P. Nihoul und L. Lavrysen, und den Richtern T. Giet, M. Pâques, Y. Kherbache, D. Pieters und S. de Bethune, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschant, unter dem Vorsitz des Präsidenten P. Nihoul,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*I. Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren*

In seinem Entscheid Nr. 250.072 vom 10. März 2021, dessen Ausfertigung am 7. Mai 2021 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 62 Nr. 2 des Konsulargesetzbuches in der vor seiner Ersetzung durch das Gesetz vom 3. Juli 2019 anwendbaren Fassung, dahin ausgelegt, dass er auch auf die Bedingung eines Aufschubs mit Bewährungsaufgaben Anwendung findet, bei der nur das Verbot gilt, sich in ein Land zu begeben, das sich im Krieg befindet, gegen die Artikel 10, 11, 12 und 22 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit Artikel 8 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und mit Artikel 2 des Protokolls Nr. 4 zu dieser Konvention, indem er alle Personen, die Gegenstand einer freiheitsbeschränkenden gerichtlichen Maßnahme sind, gleich behandelt, ohne dass die in dieser Maßnahme vorgesehenen spezifischen Einschränkungen berücksichtigt werden, und zur Folge hat, dass es einer Person, die in den Vorteil eines solchen Aufschubs gelangt ist, verboten wird, sich in jedes

Land zu begeben, für das ein Reisepass erforderlich ist, ob es sich nun im Krieg befindet oder nicht? ».

(...)

### III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1. Artikel 62 Nr. 2 des Konsulargesetzbuches in der vor seiner Ersetzung durch das Gesetz vom 3. Juli 2019 « zur Abänderung des Gesetzes vom 21. Dezember 2013 zur Einführung des Konsulargesetzbuches und des Gesetzes vom 10. Februar 2015 über automatisierte Verarbeitungen personenbezogener Daten, die für belgische Pässe und Reisescheine erforderlich sind » (nachstehend: Gesetz vom 3. Juli 2019) geltenden Fassung, bestimmt:

« Die Ausstellung eines belgischen Passes oder Reisescheins wird verweigert:

[...]

2. wenn der Antragsteller Gegenstand einer freiheitsbeschränkenden gerichtlichen Maßnahme ist ».

Artikel 65/1 Absatz 1 desselben Gesetzbuches in der vor seiner Ersetzung durch das Gesetz vom 3. Juli 2019 anwendbaren Fassung bestimmt:

« Belgische Pässe und Reisescheine werden unter den in Artikel 62 erwähnten Bedingungen entzogen und für ungültig erklärt ».

Aus der Verbindung dieser beiden Bestimmungen ergibt sich, dass der Minister der Auswärtigen Angelegenheiten den Reisepass einer Person, die Gegenstand einer freiheitsbeschränkenden gerichtlichen Maßnahme ist, entziehen und für ungültig erklären muss, unabhängig von der Art der fraglichen Maßnahme oder ihrer Modalitäten.

B.2. Der Staatsrat befragt den Gerichtshof zur Vereinbarkeit von Artikel 62 Nr. 2 des Konsulargesetzbuches in der vor seiner Ersetzung durch das Gesetz vom 3. Juli 2019 geltenden Fassung, « dahin ausgelegt, dass er auch auf die Bedingung eines Aufschubs mit

Bewährungsaufgaben Anwendung findet, bei der nur das Verbot gilt, sich in ein Land zu begeben, das sich im Krieg befindet », mit den Artikeln 10, 11, 12 und 22 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit Artikel 2 des Protokolls Nr. 4 zu dieser Konvention.

Der Staatsrat befragt den Gerichtshof zu der Gleichbehandlung, die die fragliche Bestimmung in der vorerwähnten Auslegung für alle Personen vorsieht, die Gegenstand einer freiheitsbeschränkenden gerichtlichen Maßnahme sind, ohne dass die in dieser Maßnahme vorgesehenen spezifischen Einschränkungen berücksichtigt werden, sowie zu der sich daraus ergebenden Folge, das heißt des Verbots für die Person, die in den Vorteil des vorerwähnten Aufschubs mit Bewährungsaufgaben gelangt ist, sich in jedes Land zu begeben, für das ein Reisepass erforderlich ist, ob dieses Land sich nun im Krieg befindet oder nicht.

B.3. In der Auslegung des Staatsrates ist die Bedingung eines Aufschubs mit Bewährungsaufgaben, bei der das Verbot gilt, sich in ein Land zu begeben, das sich im Krieg befindet, eine « freiheitsbeschränkende gerichtliche Maßnahme » im Sinn des vorerwähnten Artikels 62 Nr. 2 des Konsulargesetzbuches. Der Gerichtshof beantwortet die Vorabentscheidungsfrage in dieser Auslegung, da diese nicht offensichtlich falsch ist.

B.4. Die Artikel 10 und 11 der Verfassung haben eine allgemeine Tragweite. Sie untersagen jegliche Diskriminierung, ungeachtet deren Ursprungs; die Verfassungsvorschriften der Gleichheit und Nichtdiskriminierung gelten angesichts aller Rechte und aller Freiheiten, einschließlich derjenigen, die sich aus internationalen Verträgen ergeben, welche für Belgien verbindlich sind.

Der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung schließt nicht aus, dass ein Behandlungsunterschied zwischen Kategorien von Personen eingeführt wird, soweit dieser Unterschied auf einem objektiven Kriterium beruht und in angemessener Weise gerechtfertigt ist. 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.5. Artikel 12 der Verfassung gewährleistet die Freiheit der Person. Diese Freiheit umfasst unter anderem die Bewegungsfreiheit.

B.6. Artikel 2 des Protokolls Nr. 4 zur Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleistet die Freizügigkeit. Er bestimmt:

« (1) Jede Person, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält, hat das Recht, sich dort frei zu bewegen und ihren Wohnsitz frei zu wählen.

(2) Jeder Person steht es frei, jedes Land, einschließlich des eigenen, zu verlassen.

(3) Die Ausübung dieser Rechte darf nur Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale oder öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.

(4) Die in Absatz 1 anerkannten Rechte können ferner für bestimmte Gebiete Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft durch das öffentliche Interesse gerechtfertigt sind ».

Das Recht, jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen, beinhaltet das Recht der betreffenden Person, sich in ein Land ihrer Wahl zu begeben, in das ihr die Einreise erlaubt werden könnte (EuGHMR, Große Kammer, 23. Februar 2017, *de Tommaso gegen Italien*, § 104; 11. Juli 2013, *Khlyustov gegen Russland*, § 64; 22. Mai 2001, *Baumann gegen Frankreich*, § 61).

B.7. Insofern sie der Person, die Gegenstand einer freiheitsbeschränkenden gerichtlichen Maßnahme ist, die in der Bedingung eines Aufschubs mit Bewährungsaufgaben besteht, bei der das Verbot gilt, sich in ein Land zu begeben, das sich im Krieg befindet, die Möglichkeit nimmt, sich in jedes Land zu begeben, für das ein Reisepass erforderlich ist, hat die fragliche Bestimmung eine Einmischung in die Bewegungsfreiheit der betreffenden Person zur Folge.

Der Gerichtshof hat festzustellen, ob eine solche Einmischung gesetzlich vorgesehen ist, ob sie ein in Artikel 2 Absatz 3 des Protokolls Nr. 4 zur Europäischen

Menschenrechtskonvention erwähntes legitimes Ziel verfolgt und ob sie im Verhältnis zu diesem Ziel steht, was voraussetzt, dass sie ein billiges Gleichgewicht zwischen dem Allgemeininteresse und den Rechten des Einzelnen zustande bringt (EuGHMR, Große Kammer, 23. Februar 2017, *de Tommaso gegen Italien*, § 104).

Im Rahmen dieser Prüfung beurteilt der Gerichtshof, ob es vernünftig gerechtfertigt ist, einerseits Personen, die Gegenstand der vorerwähnten freiheitsbeschränkenden gerichtlichen Maßnahme sind, und andererseits Personen, die Gegenstand einer anderen freiheitsbeschränkenden gerichtlichen Maßnahme wie einer effektiven Gefängnisstrafe oder eines Verbots, das belgische Staatsgebiet zu verlassen, sind, gleich zu behandeln.

B.8.1. Artikel 2 des Protokolls Nr. 4 zur Europäischen Menschenrechtskonvention in Verbindung mit den Artikeln 10, 11 und 12 der Verfassung schreibt es vor, dass eine Einmischung in die Bewegungsfreiheit in einem deutlichen und ausreichend präzisen Wortlaut formuliert ist und dass sie in ihren Folgen vorhersehbar ist. Dieses Erfordernis der Vorhersehbarkeit bedeutet, dass die Formulierung des Gesetzes ausreichend präzise ist, damit jeder – gegebenenfalls mit einer geeigneten Beratung – unter den gegebenen Umständen in vernünftigem Maße die Folgen einer bestimmten Handlung vorhersehen kann, ohne dass diese Folgen jedoch mit absoluter Sicherheit vorhersehbar sein müssen (EuGHMR, Große Kammer, 23. Februar 2017, *de Tommaso gegen Italien*, § 107). Dieses Erfordernis verhindert es folglich nicht, dass das Gesetz der Behörde oder dem Richter einen gewissen Ermessensspielraum einräumt. Es sind nämlich die allgemeine Beschaffenheit von Gesetzen und die Verschiedenartigkeit der Situationen, auf die sie angewandt werden, zu berücksichtigen.

B.8.2. In Anbetracht des Gegenstands der fraglichen Bestimmung ist der Begriff « freiheitsbeschränkende gerichtliche Maßnahme » so auszulegen, dass er nicht jede gerichtliche Maßnahme meint, die irgendeine Freiheit beschränkt, sondern nur die gerichtlichen Maßnahmen, die die Bewegungsfreiheit einschränken. Dieser Begriff der « freiheitsbeschränkenden gerichtlichen Maßnahme » beschränkt sich nicht auf freiheitsentziehende Maßnahmen wie eine effektive Gefängnisstrafe, sondern kann ebenfalls andere Maßnahmen, wie zum Beispiel eine bedingte Freilassung, die mit einer Beschränkung der Freizügigkeit einhergeht, abdecken. Eine zu einer Strafe verurteilte Person, deren Vollstreckung Gegenstand eines Aufschubs mit Bewährungsaufgaben mit dem Verbot, sich in

ein Land zu begeben, das sich im Krieg befindet, ist, kann folglich vernünftigerweise erwarten, dass die strittige Maßnahme auf sie Anwendung findet.

Der Begriff der « freiheitsbeschränkenden gerichtlichen Maßnahme » ist ausreichend präzise und vorhersehbar und bietet daher ausreichende Garantien gegen willkürliche Eingriffe der öffentlichen Gewalt. Die Einmischung in die Bewegungsfreiheit ist also vom Gesetz vorgesehen.

B.9. Die Ablehnung der Ausstellung eines Reisepasses oder dessen Entzug aufgrund der freiheitsbeschränkenden gerichtlichen Maßnahme, deren Gegenstand die betroffene Person ist und die in der Bedingung eines Aufschubs mit Bewährungsaufgaben besteht, die es dem Betroffenen verbieten, sich in ein Land zu begeben, das sich im Krieg befindet, dient der ordnungsgemäßen Vollstreckung dieser Maßnahme und trägt außerdem dazu bei, einen Wiederholungsfall und Straftaten zu verhindern. Daraus folgt, dass die Einmischung legitime Ziele im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 des Protokolls Nr. 4 zur Europäischen Menschenrechtskonvention verfolgt, nämlich die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und die Verhütung von Straftaten, und dass sie im Hinblick auf die Verwirklichung dieser Ziele sachdienlich ist.

B.10. Die fragliche Bestimmung hat automatisch zur Folge, dass die Ausstellung eines Reisepasses für die betroffene Person abgelehnt oder dieser entzogen wird, ohne dass diese Person die Möglichkeit hat, einen Reiseschein zu erhalten, um bestimmte Reisen unter Einhaltung der freiheitsbeschränkenden gerichtlichen Maßnahme, deren Gegenstand sie ist, zu unternehmen.

Im Gegensatz zu dem, was der Ministerrat anführt, ist nicht erkennbar, dass die betroffene Person auf der Grundlage des zum Zeitpunkt der Annahme der vor dem Staatsrat angefochtenen Entscheidung geltenden Rechts einen vorläufigen Reiseschein erhalten konnte, um eine Reise in ein Land zu unternehmen, das sich nicht im Krieg befand. Der Ministerrat gibt nicht an, welche gesetzliche oder verordnungsrechtliche Bestimmung eine solche Möglichkeit vorsah, die die fragliche Bestimmung doch auszuschließen scheint. Die vorläufigen Reisescheine mit einer Geltungsdauer von höchstens einem Jahr, die Belgier erhalten können, konnten nicht in einem solchen Fall, wie er in Frage steht, ausgestellt werden (Artikel 57 Absätze 1 Nr. 4 und 3

des Konsulargesetzbuches und Artikel 8 und 9 des ministeriellen Erlasses vom 19. April 2014 « über die Ausstellung von Pässen »).

Angesichts dieser Unmöglichkeit für die betroffene Person, einen Reiseschein zu erhalten, um bestimmte Reisen unter Einhaltung der freiheitsbeschränkenden gerichtlichen Maßnahme, deren Gegenstand sie ist, zu unternehmen, und angesichts des fehlenden Beweises, dass eine derart umfassende Einschränkung erforderlich war, um die Einhaltung des Verbots, das auf Reisen in ein Land, das sich im Krieg befindet, beschränkt war, zu gewährleisten, geht die fragliche Bestimmung über das hinaus, was absolut notwendig ist, um die Einhaltung dieser Maßnahme zu gewährleisten. Dieser Person wird nämlich die Ausübung ihres Rechts entzogen, in Länder zu reisen, die sich nicht im Krieg befinden. Der Gesetzgeber hat daher kein billiges Gleichgewicht zwischen dem Allgemeininteresse und den Rechten des Einzelnen zustande gebracht.

Aus denselben Gründen ist die fragliche Bestimmung, insofern sie alle Personen, die einer freiheitsbeschränkenden gerichtlichen Maßnahme unterliegen, gleich behandelt, ohne die spezifischen Modalitäten jeder dieser Maßnahmen zu berücksichtigen, diskriminierend.

B.11. Artikel 62 Nr. 2 des Konsulargesetzbuches in der vor seiner Ersetzung durch das Gesetz vom 3. Juli 2019 geltenden Fassung, insofern er auf die Bedingung eines Aufschubs mit Bewährungsaufgaben, die es dem Betroffenen nur verbietet, sich in ein Land zu begeben, das sich im Krieg befindet, Anwendung findet, ist unvereinbar mit den Artikeln 10, 11 und 12 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 2 des Protokolls Nr. 4 zur Europäischen Menschenrechtskonvention.

B.12. Die Prüfung der Vereinbarkeit der fraglichen Bestimmung mit Artikel 22 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention kann nicht zu einer umfassenderen Feststellung der Verfassungswidrigkeit führen.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Artikel 62 Nr. 2 des Konsulargesetzbuches in der vor seiner Ersetzung durch das Gesetz vom 3. Juli 2019 « zur Abänderung des Gesetzes vom 21. Dezember 2013 zur Einführung des Konsulargesetzbuches und des Gesetzes vom 10. Februar 2015 über automatisierte Verarbeitungen personenbezogener Daten, die für belgische Pässe und Reisescheine erforderlich sind », insofern er auf die Bedingung eines Aufschubs mit Bewährungsaufgaben, die es dem Betreffenden nur verbietet, sich in ein Land zu begeben, das sich im Krieg befindet, Anwendung findet, verstößt gegen die Artikel 10, 11 und 12 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 2 des Protokolls Nr. 4 zur Europäischen Menschenrechtskonvention.

Erlassen in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 13. Oktober 2022.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) F. Meersschaut

(gez.) P. Nihoul