

ÜBERSETZUNG

Geschäftsverzeichnism. 608, 609 und 610
Urteil Nr. 42/94 vom 19. Mai 1994

U R T E I L

In Sachen: Präjudizielle Frage, gestellt vom Staatsrat in drei Urteilen vom 20. Oktober 1993, jeweils in Sachen P. Mauen, A. Caupain und J. Pinto Badillo gegen den Belgischen Staat.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Melchior und L. De Grève, und den Richtern L.P. Suetens, L. François, P. Martens, J. Delruelle und H. Coremans, unter Assistenz des Kanzlers H. Van der Zwalmen, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden M. Melchior,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. Gegenstand der präjudiziellen Fragen

In seinen Urteilen Nrn. 44.592, 44.590 und 44.591 vom 20. Oktober 1993, jeweils in Sachen P. Mauen gegen den Belgischen Staat - intervenierende Partei: die Aktiengesellschaft Mauen P. -, in Sachen A. Caupain gegen den Belgischen Staat und in Sachen J. Pinto Badillo gegen den Belgischen Staat - intervenierende Partei: die Gesellschaft mit beschränkter Haftung Inter-Continental International Detect - hat der Staatsrat, Verwaltungsabteilung, III. Kammer im summarischen Verfahren, folgende präjudizielle Frage gestellt:

« Verstößt Artikel 22 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 zur Organisation des Privatdetektivberufs dadurch, daß er in Absatz 2 bestimmt, daß der Privatdetektiv die in Artikel 3 5° genannte Ausbildungsbedingung nicht zu erfüllen braucht, wenn er am 15. April 1991 im Handelsregister eingetragen ist, und in Absatz 4 bestimmt, daß, wenn der Privatdetektiv am 15. April 1991 im Handelsregister eingetragen ist und wenn er innerhalb von drei Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes eine Genehmigung beantragt, er seinen Beruf drei Jahre lang weiter ausüben kann, auch ohne daß ihm die Genehmigung erteilt wurde, gegen Artikel 6 der Verfassung, indem er unter Bezugnahme auf den in Artikel 1 des Gesetzes definierten Begriff 'Privatdetektiv' nur jene Privatdetektive in den Genuß der Anwendung dieser Bestimmungen kommen läßt, die als natürliche Personen am 15. April 1991 in dieser Eigenschaft im Handelsregister eingetragen waren, und indem er die Privatdetektive, die zum selben Zeitpunkt als Organ einer Handelsgesellschaft ihren Beruf ausübten, ausschließt ? »

II. Sachverhalt und vorhergehendes Verfahren

P. Mauen, A. Caupain und J. Pinto Badillo sind Verwaltungsratsmitglieder oder Geschäftsführer von Gesellschaften (AG oder GmbH), die sich unter anderem mit Detektivarbeiten befassen.

Am 19. Juli 1991 hat der Gesetzgeber ein Gesetz « zur Organisation des Privatdetektivberufs » verabschiedet (*Belgisches Staatsblatt* vom 2. Oktober 1991). Artikel 1 behält die Eigenschaft als Privatdetektiv den natürlichen Personen vor. Künftig darf gemäß Artikel 2 des vorgenannten Gesetzes « niemand mehr den Beruf als Privatdetektiv ausüben oder sich als solcher ausgeben, wenn er nicht vorher zu diesem Zweck nach einem Gutachten des Justizministers die Genehmigung des Innenministers erhalten hat ». Diese Genehmigung hängt von sieben Bedingungen ab, darunter diejenige, die vom König festgelegten Voraussetzungen der Berufsausbildung und -erfahrung zu erfüllen (Artikel 3 5° und königlicher Erlaß vom 14. September 1992). Dasselbe Gesetz sieht in Artikel 22 Übergangsmaßnahmen für diejenigen vor, die den Beruf bereits vor seinem Inkrafttreten ausübten (d.h. vor dem 2. Oktober 1992). Dieser Artikel besagt:

« Wenn ein Privatdetektiv seine berufliche Tätigkeit bereits am 15. April 1991 ausübt, verfügt er über eine Frist von drei Monaten nach dem Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes, um die in Artikel 2 vorgesehene Genehmigung zu beantragen.

Er braucht die in Artikel 3 5° vorgesehene Ausbildungsbedingung nicht zu erfüllen, wenn er am 15. April 1991 in dieser Eigenschaft im Handelsregister eingetragen ist.

(...)

Wenn er am 15. April 1991 bereits im Handelsregister eingetragen ist und wenn er innerhalb von drei Monaten nach dem Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes einen Genehmigungsantrag einreicht, kann er seine

Tätigkeit drei Jahre lang weiter ausüben, selbst ohne die Genehmigung erhalten zu haben.

(...) »

Am 4. Dezember 1992, am 4. Januar 1993 und am 21. Oktober 1992 haben die Kläger vor dem Staatsrat die Genehmigung zur Ausübung des Berufes als Privatdetektiv beantragt. Da sie nicht persönlich im Handelsregister eingetragen waren, verwiesen sie auf die Eintragung der Gesellschaft, deren Geschäftsführer oder Verwaltungsratsmitglied sie sind.

Am 18. Mai und 7. Juni 1993 hat der Innenminister Erlasse verordnet, durch die den Klägern vor dem Staatsrat die Genehmigung zur Ausübung des Berufs als Privatdetektiv verweigert wurde, dies mit der Begründung, daß sie die in Artikel 3 5° des Gesetzes vom 19. Juli 1991 vorgesehene Ausbildungsbedingung nicht erfüllten und daß sie nicht davon befreit waren, sowie andererseits, daß sie nicht in den Genuß der in Artikel 22 vorgesehenen Bestimmungen gelangten.

Am 19. August, 2. August und 3. August 1993 haben P. Mauen, A. Caupain und J. Pinto Badillo beim Staatsrat einen Antrag auf Aussetzung der sie betreffenden Ministerialerlasse eingereicht.

In seinen Urteilen vom 20. Oktober 1993 hat der Staatsrat die Aussetzung der Ausführung der angefochtenen Ministerialerlasse verfügt und den Hof mit der oben angeführten präjudiziellen Frage befaßt.

III. *Verfahren vor dem Hof*

Der Hof wurde durch Übermittlung einer Ausfertigung aller vorgenannten Verweisungsentscheidungen, die am 28. Oktober 1993 in der Kanzlei eingingen, mit der präjudiziellen Frage befaßt.

Durch Anordnungen vom selben Tag bestimmte der amtierende Vorsitzende die Richter der Besetzung in den drei Rechtssachen gemäß den Artikeln 58 und 59 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof.

Durch Anordnung vom 3. November 1993 hat der Hof die Rechtssachen verbunden.

Die referierenden Richter waren der Ansicht, daß die Artikel 71 ff. des genannten Sondergesetzes in diesem Fall nicht anzuwenden seien.

Die Verweisungsentscheidungen und die Verbindungsanordnung wurden durch am 10. Dezember 1993 bei der Post aufgegebene Einschreibebriefe, die den Adressaten am 13. und 14. Dezember 1993 zugestellt wurden, notifiziert.

Die durch Artikel 74 des genannten Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte am 14. Dezember 1993 im *Belgischen Staatsblatt*.

Durch Anordnung vom 21. Dezember 1993 wurde der Richter H. Coremans designiert, um die Besetzung zu vervollständigen.

Der Ministerrat, vertreten durch den Premierminister, mit Amtssitz in 1000 Brüssel, rue de la Loi 16, und der Minister des Inneren und des Öffentlichen Dienstes, mit Amtssitz in 1000 Brüssel, rue Royale 62-66, reichten durch einen am 24. Januar 1994 bei der Post aufgegebenen Einschreibebrief einen gemeinsamen Schriftsatz ein.

Anne Caupain, die in der Kanzlei der RÄe J. Putzeys, St. Gehlen, X. Leurquin und A. Verriest, Rechtsanwälte in 1060 Brüssel, rue St-Bernard 98, Domizil erwählt hat, reichte durch einen am 24. Januar 1994 bei der Post aufgegebenen Einschreibebrief einen Schriftsatz ein.

Die Gesellschaft mit beschränkter Haftung Inter-Continental International Detect, abgekürzt I.C.I.D., mit ehemaligem Gesellschaftssitz in 1150 Brüssel, rue au Bois 406, und derzeitigem Gesellschaftssitz in 1180 Brüssel, chaussée d'Alseberg 220, reichte durch einen am 28. Januar 1994 bei der Post aufgegebenen Einschreibebrief einen Schriftsatz ein.

Juanita Pinto Badillo, verheiratete Everaerts, wohnhaft in 1150 Brüssel, rue au Bois 406, Bk. 6, reichte durch einen am 28. Januar 1994 bei der Post aufgegebenen Einschreibebrief einen Schriftsatz ein.

Abschriften dieser Schriftsätze wurden gemäß Artikel 89 des organisierenden Gesetzes durch am 11. Februar 1994 bei der Post aufgegebene Einschreibebriefe, die den Adressaten am 14. und 15. Februar 1994 zugestellt wurden, notifiziert.

Der Ministerrat, A. Caupain, die GmbH Inter-Continental International Detect und J. Pinto Badillo reichten durch am 11. März 1994, 15. März 1994, 15. März 1994 und 15. März 1994 bei der Post aufgegebene Einschreibebriefe jeweils einen Erwiderungsschriftsatz ein.

Durch Anordnung vom 17. März 1994 verlängerte der Hof die für die Urteils fällung festgesetzte Frist bis zum 28. Oktober 1994.

Durch Anordnung vom 30. März 1994 hat der Hof die Rechtssache für verhandlungsreif erklärt und die Sitzung auf den 26. April 1994 anberaumt.

Von dieser Anordnung wurden die Parteien in Kenntnis gesetzt, die ebenso wie ihre Rechtsanwälte über die Terminfestsetzung informiert wurden; dies erfolgte mit am 30. März 1994 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen, die den Adressaten am 31. März, 1. und 5. April 1994 zugestellt wurden, wobei das an die I.C.I.D. gerichtete Schreiben mit dem Vermerk « nicht abgeholt » zurückkam.

Auf der Sitzung am 26. April 1994

- erschienen

- . RÄin St. Gehlen, in Brüssel zugelassen, für A. Caupain,

- . RÄin I. Jodocy, in Brüssel zugelassen, für die I.C.I.D. GmbH,

- . RÄin M. Detry, in Brüssel zugelassen, für J. Pinto Badillo,

- . RA Fr. Tulkens *loco* RA M. Mahieu, in Brüssel zugelassen, für den Ministerrat,

- erstatteten die Richter L. François und H. Coremans Bericht,

- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,

- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Das Verfahren verlief gemäß den Artikeln 62 ff. des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, die sich auf den Sprachengebrauch vor dem Hof beziehen.

IV. In rechtlicher Beziehung

- A -

Stellungnahme des Ministerrates

A.1.1. Die im Gesetz vom 19. Juli 1991 vorgesehene Übergangsregelung enthalte zwei Unterscheidungen. Bei der ersten Unterscheidung, gegen die keine grundsätzlichen Einwände erhoben würden, handele es sich um diejenige zwischen den Privatdetektiven, die ihren Beruf vor dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 19. Juli 1991 nicht offiziell ausübten, und denjenigen, die ihren Beruf offiziell vor diesem Datum ausübten. Die zweite Unterscheidung - Gegenstand der präjudiziellen Frage - werde bei den Detektiven, die ihren Beruf vor dem Inkrafttreten des Gesetzes - angenommenerweise offiziell - ausübten, zwischen denjenigen, die ihn persönlich und als natürliche Person ausübten und in dieser Eigenschaft am 15. April 1991 im Handelsregister eingetragen waren, und denjenigen, die den Beruf über eine juristische Person ausübten, gemacht. Nur die ersteren seien von der Bedingung der Berufsausbildung entbunden, während die letzteren nicht davon befreit seien.

A.1.2. Das beanstandete Unterscheidungskriterium sei in Wirklichkeit mit Artikel 6 der Verfassung vereinbar, und zwar zunächst in Anbetracht der beiden Zielsetzungen, die mit dieser unterschiedlichen Behandlung verfolgt würden, nämlich einerseits diejenige der Kontrolle des Berufs und der Sanierung des Sektors, insbesondere durch Anforderungen der Ausbildung, und andererseits diejenige der Bereinigung der besonderen Situation der Detektive, die den Beruf vor dem Inkrafttreten des Gesetzes ausübten. Da diese beiden Zielsetzungen der alleinigen Befugnis des Gesetzgebers oblägen, könne der Hof nur insofern verurteilen, als das vom Gesetzgeber gewählte Kriterium der angestrebten Zielsetzung nicht entsprechen würde. Das beanstandete Kriterium sei die in der Vergangenheit ausgeübte Detektivtätigkeit als natürliche Person. Dieses Kriterium trage unbestritten zur Verwirklichung der angestrebten Zielsetzungen bei, da es im berücksichtigten Umfang der Lage der Detektive Rechnung trage, die diesen Beruf vorher ausgeübt hätten, jedoch die Zahl derjenigen einschränke, die für die zukünftige Ausübung des Berufes ohne besondere Berufsausbildung zugelassen würden. Der Staatsrat habe das Kriterium der Eintragung als natürliche Person ins Handelsregister vorgeschlagen; dabei handele es sich um ein objektives Kriterium, das den vom Gesetzgeber angestrebten Zielsetzungen entspreche.

Die Übergangsbestimmungen des Gesetzes müßten nämlich im Vergleich zu den zukünftigen Bestimmungen die größtmögliche Kohärenz aufweisen. Bekanntlich solle der Beruf in Zukunft nur jenen Personen zugänglich sein, die die Tätigkeit des Privatdetektivs als natürliche Person ausüben würden. Es sei also nicht unzumutbar gewesen, als Unterscheidungskriterium, um die «ehemaligen» Detektive von der Verpflichtung zur Berufsausbildung zu befreien, die Bedingung der Ausübung des Berufes als natürliche Person zu wählen.

A.1.3. Das Unterscheidungskriterium sei auch mit der Art der angefochtenen Grundsätze vereinbar; indem der Gesetzgeber den Beruf des Privatdetektivs nämlich strengen Bedingungen in Bezug auf die Ehrenhaftigkeit und die Berufsausbildung unterwerfe, habe er die Absicht verfolgt, die Achtung vor dem Privatleben - ein Recht, das eindeutig in Beziehung zum Beruf des Privatdetektivs stehe - zu gewährleisten. Um diese Bedingungen zu gewährleisten, habe der Gesetzgeber sich sowohl in den organisierenden Bestimmungen als auch in den Übergangsbestimmungen dafür entschieden, den Detektiven, die eine Tätigkeit als natürliche Person ausüben würden, die Ausübung dieses Berufes vorzubehalten.

A.1.4. Und schließlich weise das Unterscheidungskriterium auch am sichersten eine Verhältnismäßigkeit zwischen den angestrebten Zielsetzungen und den einschlägigen Grundsätzen auf.

Der Umstand, daß die natürlichen Personen, die die im neuen Gesetz vorgesehene Genehmigung beantragen würden, die Übergangsbestimmungen nicht in Anspruch nehmen könnten, wenn sie ihre Tätigkeit vorher über eine juristische Person ausgeübt hätten, habe lediglich zur Folge, daß diese Personen die Bedingung der Berufsausbildung erfüllen müßten. Diese Anforderung sei natürlich als solche nicht ungesetzlich; überdies stehe sie nicht im Mißverhältnis zu den angestrebten Zielsetzungen und der Art der einschlägigen Grundsätze. Die Identifizierung einer natürlichen Person, die als Privatdetektiv tätig ist, aufgrund ihrer Eintragung im Handelsregister stelle nämlich ein sicheres Kriterium dar. Es wäre hingegen nicht vernünftig gewesen, die Inanspruchnahme der Übergangsregelung auf alle diejenigen auszudehnen, die angegeben hätten, den Beruf tatsächlich über eine juristische Person ausgeübt zu haben, da sich verschiedene Probleme in Bezug auf die Identifizierung der genannten Berechtigten gestellt hätten. Es gebe zwar zahlreiche durch Bestimmungen geregelte Berufstätigkeiten, in denen ein solches Identifizierungskriterium vorgesehen sei für natürliche Personen, die ihren Beruf über eine juristische Person ausüben würden und als Inhaber der Genehmigung

angesehen werden könnten oder müßten. Solche Kriterien seien für die Vergangenheit jedoch nicht möglich gewesen, es sei denn, man hätte willkürlich entschieden, daß natürliche Personen die Befreiung von der Berufsausbildung in Anspruch nehmen könnten, weil sie Geschäftsführer, Angestellter oder Mitarbeiter einer Handelsgesellschaft gewesen seien, ohne daß es möglich gewesen wäre, zu prüfen, welcher tatsächlichen Ausübung des Berufes dieses Amt entsprochen hätte.

A.1.5. In Wirklichkeit könnten diejenigen, die wie die klagenden Parteien vor dem Staatsrat nicht in den Genuß der Befreiung von der Bedingung der Ausbildung gekommen seien, weil sie den Beruf vor dem Inkrafttreten des Gesetzes nicht als natürliche Person ausgeübt hätten, sich nicht darüber beklagen, daß sie Opfer einer Diskriminierung seien, sondern über eine notwendige Folge des Inkrafttretens einer sicherlich strengen neuen Gesetzgebung, die die öffentliche Ordnung betreffe und deren Zielsetzungen vorausgesetzt hätten, daß die Übergangsregelung ebenfalls streng auszulegen sei. Eine solche Situation sei die unvermeidliche Folge einer jeden Gesetzesänderung.

Stellungnahme von A. Caupain

A.2.1. Es sei zunächst anzumerken, daß der König am 20. Oktober 1993, also zu dem Zeitpunkt, als der Staatsrat das Aussetzungsurteil verkündet habe, die von den Privatdetektivanwärtlern geforderten Bedingungen der Ausbildung und der Berufserfahrung noch nicht festgelegt habe.

A.2.2. Artikel 22 Absätze 2 und 4 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 habe es offensichtlich versäumt, die natürlichen Personen zu berücksichtigen, die den Beruf als Privatdetektiv am 15. April 1991 nicht in eigenem Namen, sondern innerhalb einer bestimmten juristischen Person, die im Handelsregister eingetragen sei, ausgeübt hätten. In den Vorarbeiten zum Gesetz vom 19. Juli 1991 werde nämlich nicht erläutert, warum der Gesetzgeber aus einem bestimmten Grund diesen Personen die Inanspruchnahme der durch die vorgenannte Bestimmung vorgesehenen Übergangsmaßnahmen hätte verweigern wollen. Indem der Gesetzgeber dieses Recht nur den natürlichen Personen vorbehalten habe, die den Beruf als Privatdetektiv ausgeübt hätten und in dieser Eigenschaft am 15. April 1991 im Handelsregister eingetragen gewesen seien, habe er eine Maßnahme eingeführt, die nicht im Verhältnis zum angestrebten Ziel stehe; da nirgends erklärt werde, warum die Ausübung des Berufes innerhalb einer ordnungsgemäß im Handelsregister eingetragenen Gesellschaft nicht die gleichen Garantien biete wie die persönliche Eintragung im Handelsregister, sei es übertrieben, die Ausübung dieses Berufes zu untersagen, indem man sich auf ein solches Kriterium stütze.

Stellungnahme von J. Pinto Badillo und der GmbH Inter-Continental International Detect

A.3.1. In Ermangelung eines Ausbildungszentrums hätte J. Pinto Badillo nicht die in Artikel 3 § des Gesetzes vom 19. Juli 1991 vorgesehene Bedingung erfüllen können.

A.3.2. Wie aus den Vorarbeiten zum Gesetz vom 19. Juli 1991 ersichtlich sei, sei der Gesetzgeber davon ausgegangen, daß die Privatdetektive ihren Beruf nicht nur als Selbständige, sondern auch als nichtselbständig Erwerbstätige oder als Personenvereinigung ausüben könnten. Da vierunddreißig Prozent der Agenturen als Gesellschaft und einhundertdreißig der sechshundert im Sektor tätigen Personen im Handelsregister eingetragen seien (in den Vorarbeiten erwähnte Zahlen), habe der Minister - indem er erklärt habe, die große Mehrheit der Privatdetektive könne somit nicht die Übergangsregelung beanspruchen - zugegeben, daß das gewählte Kriterium (Eintragung im Handelsregister) nicht der angestrebten Zielsetzung (die tatsächliche Ausübung des Berufes feststellen) entspreche. Übrigens hätten Personen sich ins Handelsregister eintragen lassen, die niemals als Privatdetektiv tätig gewesen seien.

Erwiderung des Ministerrates

A.4.1. Die Zielsetzung des Gesetzgebers, nämlich die Sanierung des Berufes, habe eine bedeutende Senkung der Zahl der Privatdetektive im Vergleich zu denjenigen, die ihren Beruf vor dem Inkrafttreten des Gesetzes ausgeübt hätten, vorausgesetzt. Die Übergangsregelung sei nur für das Erfordernis der Berufsausbildung eingeführt worden.

A.4.2. Das vom Gesetzgeber gewählte Kriterium - die Eintragung als natürliche Person im Handelsregister am 15. April 1991 - sei ein angemessenes Kriterium, und man könne davon ausgehen, daß die Ausnahmesituationen unerheblich seien. Man könne nämlich vernünftigerweise von dem Prinzip ausgehen, daß diejenigen, die in

persönlichem Namen als Privatdetektiv im Handelsregister eingetragen seien und die als solche insbesondere dem Sozialstatut der selbständigen Erwerbstätigen unterlägen, diese Eintragung nur beibehalten hätten, wenn sie einer genügend umfangreichen und somit einträglichen Berufstätigkeit entspreche, um die finanzielle Last des Sozialstatuts als selbständig Erwerbstätiger zu rechtfertigen. Sicherlich könne man auch nicht ausschließen, daß gewisse Personen, die nicht als natürliche Personen im Handelsregister eingetragen seien, in der Vergangenheit eine Berufsausbildung als Privatdetektiv erhalten haben könnten, die als ausreichend anzusehen wäre. Es sei jedoch unmöglich gewesen, generell und abstrakt die Bedingungen aufzustellen, die zu erfüllen gewesen wären, um das Vorhandensein einer solchen Vermutung zu rechtfertigen. Der Umstand, daß die Privatdetektive, die Inhaber einer gemäß dem neuen Gesetz ausgestellten Genehmigung seien, in Zukunft Personenvereinigungen eingehen könnten, sei unerheblich, denn sie würden die Erfüllung der durch das neue Gesetz vorgeschriebenen Bedingungen nachgewiesen haben.

A.4.3. Das gewählte Kriterium, das das einzig Mögliche darstelle, sei in keiner Weise unverhältnismäßig, da das Erfordernis, daß die Personen, die diesen Beruf ausüben möchten und kein Anrecht auf die Übergangsbestimmungen hätten, die gesetzlich vorgesehene Ausbildung absolvieren müßten, nichts Außergewöhnliches sei. Es treffe alle Privatdetektive gleichermaßen. Bei denjenigen, die vorgäben, diesen Beruf tatsächlich über eine juristische Person ausgeübt zu haben, werde dieses Erfordernis tatsächlich eine Verzögerung ihrer Genehmigung zum neu reglementierten Beruf zur Folge haben. Angesichts der unvermeidlichen Unsicherheit über die tatsächliche Art ihrer vorherigen beruflichen Tätigkeit sei dieser Behandlungsunterschied, der sie im Vergleich zu denjenigen treffe, die den Beruf als natürliche Person ausgeübt hätten, in keiner Weise übertrieben und somit auch nicht diskriminierend.

A.4.4. Schließlich sei der Vergleich mit den Bestimmungen der Gesetze vom 15. Dezember 1970 (Ausübung der Berufstätigkeit in den kleinen und mittleren Handels- und Handwerksbetrieben) und vom 1. März 1976 (geistige Dienstleistungsberufe) unerheblich, da die Regelung der in diesen beiden Gesetzgebungen vorgesehenen Berufe nicht die gleichen Sanierungsanforderungen aufweise wie diejenigen, die für den Beruf des Privatdetektivs gegolten hätten. Darüber hinaus sei das darin vorgesehene Eingreifen der Kommunalbehörden nicht auf die Privatdetektive übertragbar, da die Kommunalbehörden nicht vernünftigerweise in der Lage seien, die wirkliche Beschaffenheit einer tatsächlichen Berufstätigkeit von Personen, die diese Tätigkeit über eine Handelsgesellschaft - die oben erwähnten Ungewißheiten gälten in dieser Hinsicht - ausgeübt hätten, zu bewerten.

Erwiderung von A. Caupain

A.5.1. Die Kritik beziehe sich nicht auf die Zielsetzung des Gesetzes vom 19. Juli 1991, sondern auf die Vermutung der Berufsausbildung, die mit der Eintragung im Handelsregister im eigenen Namen und als natürliche Person verbunden sei. Dieses Kriterium, das - wie der Innenminister in einer parlamentarischen Frage zugegeben habe - Probleme aufgeworfen habe, die möglicherweise eine Anpassung des Gesetzes rechtfertigen könnten, und das die Zahl der Personen einschränke, die die Übergangsmaßnahmen in Anspruch nehmen könnten, ohne die geringste Garantie hinsichtlich ihrer Ausbildung zu bieten, trage nicht zur Verwirklichung der doppelten Zielsetzung des Gesetzgebers bei, nämlich die tatsächliche und rechtmäßige Ausübung dieses Berufes zu kontrollieren und eine zumindest bessere Ausbildung zu gewährleisten als diejenige der Personen, die diese Tätigkeit ausgeübt hätten, ohne im Handelsregister eingetragen gewesen zu sein.

A.5.2. Dieses Kriterium habe, da es in keinem Verhältnis zur Zielsetzung der qualitativen Auswahl des Gesetzgebers stehe, unnötigerweise eine Diskriminierung zwischen den natürlichen Personen, die die gleiche Tätigkeit als Privatdetektiv ausgeübt hätten, wobei die einen diese Tätigkeit als Selbständige und die anderen sie als Organ oder Angestellter einer juristischen Person ausgeübt hätten, zur Folge, während die Entscheidung für ein anderes Statut als dasjenige eines Selbständigen von vielerlei Gründen abhängen könne und es ohne weiteres denkbar sei, daß im Rahmen einer Gesellschaft eine bessere Ausbildung gewährleistet sein könne als durch eine Einzelperson.

A.5.3. Im Gegensatz zu den Behauptungen des Ministerrates sei es für die Vergangenheit nicht unmöglich gewesen, auf andere Identifizierungskriterien als die Eintragung einer natürlichen Person im Handelsregister zurückzugreifen. In diesem Zusammenhang sei darauf zu verweisen, daß - neben den unterschiedlichen Lösungen der Übergangsbestimmungen, die in der Gesetzgebung über die Ausübung anderer Berufstätigkeiten enthalten seien - allein die Eintragung im Handelsregister nicht der Beweis für die tatsächliche Ausübung des Berufes darstelle; nichts hindere beispielsweise eine im Handelsregister als Privatdetektiv eingetragene natürliche Person daran, jemanden unter Arbeitsvertrag einzustellen, um die mit der Tätigkeit als Detektiv zusammenhängenden Aufgaben ausführen zu lassen, und sich selbst die Verwaltungs- und

Buchführungsaufgaben vorzubehalten.

Erwiderung von J. Pinto Badillo und der GmbH Inter-Continental International Detect

A.6.1. Weder die Zielsetzung des Gesetzes noch das Prinzip der Übergangsmaßnahmen würden bemängelt. Die Kritik beziehe sich auf die Unangemessenheit des Kriteriums der persönlichen Eintragung im Handelsregister, da diese fiktiv sein könne, während die Ausübung in der Form einer Gesellschaft in keiner Weise die individuelle Bestimmung der Privatdetektive, die die erforderliche Erfahrung aufweisen würden, verhindert hätte, wobei je nach der Art der Gesellschaft die Personen, die bestimmte Funktionen ausüben würden, als Privatdetektive angesehen würden, oder indem es den Gesellschaften überlassen würde, aus ihrer Mitte den anerkannten Privatdetektiv zu bestimmen.

A.6.2. Das - selbst zeitweilige - Verbot der Privatdetektive zur Ausübung ihrer Berufstätigkeit sei eine unverhältnismäßige und dramatische Folge der beanstandeten Unterscheidung.

- B -

B.1. Die präjudizielle Frage bezieht sich darauf, ob die Absätze 2 und 4 von Artikel 22 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 zur Organisation des Privatdetektivberufs Artikel 10 der Verfassung (vormals Artikel 6) entsprechen, insofern die Inanspruchnahme der in diesen Bestimmungen enthaltenen Übergangsregelung, unter Bezugnahme auf den in Artikel 1 des Gesetzes definierten Begriff des Privatdetektivs, ausschließlich jenen Privatdetektiven vorbehalten ist, die in dieser Eigenschaft am 15. April 1991 als natürliche Personen im Handelsregister eingetragen waren, und insofern diese Regelung nicht für Privatdetektive, die zum selben Zeitpunkt ihre Tätigkeit als Organ einer Handelsgesellschaft ausübten, gilt.

B.2. Artikel 22 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 besagt in den Absätzen 1, 2 und 4 folgendes:

« Wenn ein Privatdetektiv seine berufliche Tätigkeit bereits am 15. April 1991 ausübt, verfügt er über eine Frist von drei Monaten nach dem Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes, um die in Artikel 2 vorgesehene Genehmigung zu beantragen.

Er braucht die in Artikel 3 5° vorgesehene Ausbildungsbedingung nicht zu erfüllen, wenn er am 15. April 1991 in dieser Eigenschaft im Handelsregister eingetragen ist.

(...)

Wenn er am 15. April 1991 bereits im Handelsregister eingetragen ist und wenn er innerhalb von drei Monaten nach dem Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes einen Genehmigungsantrag einreicht, kann er seine Tätigkeit drei Jahre lang weiter ausüben, selbst ohne die Genehmigung erhalten zu haben. »

B.3. Die Verfassungsvorschriften der Gleichheit und des Diskriminierungsverbotes schließen 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.

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 Gleichheitsgrundsatz verstoßen, wenn feststeht, daß die eingesetzten Mittel in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen.

B.4.1. Die erste Zielsetzung des Gesetzes vom 19. Juli 1991 besteht darin, die Ausübung des Privatdetektivberufs zu kontrollieren, indem er nur Personen zugänglich gemacht wird, die vertrauenswürdig sind und eine geeignete Ausbildung erhalten haben (Begründungsschrift *Parl. Dok.*, Senat, 1990-1991, Nr. 1259/1, S. 2 und Bericht der Kommission des Inneren, *Parl. Dok.*, Senat 1990- 1991, Nr. 1259/2, S. 4).

B.4.2. Die zweite Zielsetzung des Gesetzes vom 19. Juli 1991 besteht darin, durch eine Übergangsregelung die besondere Situation derjenigen, die vor dem Inkrafttreten des Gesetzes den Privatdetektivberuf ausübten, zu bereinigen.

Zu diesem Zweck unterscheidet das Gesetz zwischen den Privatdetektiven, je nachdem, ob sie am 15. April 1991 im Handelsregister eingetragen waren oder nicht.

Die einen sind von der in Artikel 3 5° vorgesehenen Bedingung der Ausbildung befreit, vorausgesetzt, daß sie ihre Tätigkeit am 15. April 1991 ausübten und innerhalb einer Frist von drei Monaten nach dem Inkrafttreten des Gesetzes einen Genehmigungsantrag einreichten; wenn sie den Genehmigungsantrag eingereicht haben, können sie außerdem ihre Tätigkeit während drei Jahren weiter ausüben, selbst ohne die Genehmigung erhalten zu haben.

Die anderen hingegen sind gezwungen, ihre Tätigkeit zu unterbrechen, bis sie die gesetzlichen Anforderungen erfüllen.

B.4.3. Zur Unterscheidung der beiden Gruppen hat der Gesetzgeber also nur das Kriterium der Eintragung als Privatdetektiv im Handelsregister am 15. April 1991 festgehalten. Die

Übereinstimmung dieses ausschließlichen Unterscheidungskriteriums mit Artikel 10 der Verfassung (vormals Artikel 6) ist Gegenstand der präjudiziellen Frage.

B.5.1. Indem der Gesetzgeber die Eintragung im Handelsregister als einziges Unterscheidungskriterium festhält, weist er insbesondere die natürlichen Personen zurück, die zwar die Erfordernisse der Ehrenhaftigkeit und der Berufsausbildung erfüllten, aber die Tätigkeit als Privatdetektiv in der Eigenschaft als Organ einer juristischen Person ausübten und folglich nicht persönlich im Handelsregister eingetragen waren. Das festgehaltene Kriterium entspricht also nur unzureichend der vom Gesetzgeber mit der Übergangsregelung des Gesetzes vom 19. Juli 1991 angestrebten Zielsetzung, nämlich diejenigen, die bei der Ausübung ihrer Tätigkeit die Erfordernisse der Ehrenhaftigkeit und der Berufsausbildung erfüllt hatten, ihrem Beruf weiterhin nachgehen zu lassen.

B.5.2. Es trifft zwar zu, daß das Kriterium der Eintragung im Handelsregister an sich ein objektives Unterscheidungskriterium ist, doch es wurde nicht bewiesen - und der Hof erkennt dies nicht -, daß der Gesetzgeber nicht andere Kriterien festhalten könnte, um die Inanspruchnahme der Übergangsregelung so zu gewähren, daß die natürlichen Personen, die in der Vergangenheit in gleich welcher Eigenschaft den Beruf als Privatdetektiv ausgeübt und dabei die Erfordernisse der Ausbildung und der Ehrenhaftigkeit erfüllt haben, nicht davon ausgeschlossen werden - ohne nähere Prüfung des jeweiligen Einzelfalls.

Das Kriterium der Eintragung im Handelsregister, das sowohl als ausreichendes wie auch als ausschließliches Unterscheidungskriterium festgehalten wird, schafft somit eine Diskriminierung unter Privatdetektiven, die nicht im Verhältnis zu den Zielsetzungen des Gesetzgebers steht und gleichzeitig dafür irrelevant ist.

B.6. Aus den obigen Darlegungen ergibt sich, daß die Absätze 2 und 4 von Artikel 22 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 gegen Artikel 10 der Verfassung (vormals Artikel 6) verstoßen.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Artikel 22 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 zur Organisation des Privatdetektivberufs verstößt dadurch, daß er in Absatz 2 bestimmt, daß der Privatdetektiv die in Artikel 3 5° genannte Ausbildungsbedingung nicht zu erfüllen braucht, wenn er am 15. April 1991 im Handelsregister eingetragen ist, und in Absatz 4 bestimmt, daß, wenn der Privatdetektiv am 15. April 1991 im Handelsregister eingetragen ist und wenn er innerhalb von drei Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes eine Genehmigung beantragt, er seinen Beruf drei Jahre lang weiter ausüben kann, auch ohne daß ihm die Genehmigung erteilt wurde, gegen Artikel 10 der Verfassung (vormals Artikel 6), indem er unter Bezugnahme auf den in Artikel 1 des Gesetzes definierten Begriff «Privatdetektiv» nur jene Privatdetektive in den Genuß der Anwendung dieser Bestimmungen kommen läßt, die als natürliche Personen am 15. April 1991 in dieser Eigenschaft im Handelsregister eingetragen waren, und indem er die Privatdetektive, die zum selben Zeitpunkt als Organ einer Handelsgesellschaft ihren Beruf ausübten, ausschließt.

Verkündet in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 19. Mai 1994.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) H. Van der Zwahlen

(gez.) M. Melchior