

Geschäftsverzeichnisnr. 4304
Urteil Nr. 171/2008 vom 3. Dezember 2008

URTEILSAUSZUG

In Sachen: Präjudizielle Fragen in Bezug auf Artikel 4 § 1 Nr. 1 des Gesetzes vom 16. November 1972 über die Arbeitsinspektion, gestellt vom Gericht erster Instanz Gent.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Bossuyt und M. Melchior, und den Richtern P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels und T. Merckx-Van Goey, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden M. Bossuyt,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. *Gegenstand der präjudiziellen Fragen und Verfahren*

In seinem Urteil vom 30. April 2007 in Sachen der Staatsanwaltschaft gegen Edita Lavickienė und die « Madig » AG, dessen Ausfertigung am 4. Oktober 2007 in der Kanzlei des Hofes eingegangen ist, hat das Gericht erster Instanz Gent folgende präjudizielle Fragen gestellt:

1. « Verstößt Artikel 4 § 1 Nr. 1 des Gesetzes vom 16. November 1972 über die Arbeitsinspektion, dahingehend ausgelegt, dass die Ermächtigung des Polizeirichters zum Betreten von Wohnräumen auf Schriftstücken und mündlichen Erläuterungen beruhen kann, die nicht der Strafakte beigefügt werden, gegen das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung im Sinne von Artikel 15 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention? »;

2. « Verstößt Artikel 4 § 1 Nr. 1 des Gesetzes vom 16. November 1972 über die Arbeitsinspektion, dahingehend ausgelegt, dass er das Betreten von Wohnräumen aufgrund von Schriftstücken und mündlichen Erläuterungen erlaubt, die nicht der Strafakte beigefügt werden, gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention, insofern die infolge dieser Bestimmung vom Polizeirichter erteilte Ermächtigung zum Betreten von Wohnräumen von keinem Richter auf ihre Gesetzmäßigkeit hin geprüft werden kann, während die in Anwendung von Artikel 89bis des Strafprozessgesetzbuches angeordnete Haussuchung vor dem Tatsachenrichter angefochten werden kann? ».

(...)

III. *In rechtlicher Beziehung*

(...)

B.1.1. Artikel 4 § 1 Nr. 1 des Gesetzes vom 16. November 1972 über die Arbeitsinspektion (nachstehend: « Arbeitsinspektionsgesetz ») bestimmt in der durch Artikel 190 des Programmgesetzes vom 22. Dezember 1989 abgeänderten Fassung:

« Mit ordnungsgemäßen Legitimationsurkunden ausgestattet dürfen die Sozialinspektoren bei der Ausübung ihres Auftrags:

1. zu jeder Tages- und Nachtzeit ohne vorherige Ankündigung alle Arbeitsstätten oder anderen Orte, die ihrer Kontrolle unterworfen sind oder von denen sie vernünftigerweise annehmen können, dass dort Personen beschäftigt sind, die den Bestimmungen der Rechtsvorschriften unterliegen, deren Überwachung sie ausüben, frei betreten.

Zu Wohnräumen haben sie jedoch nur Zugang mit der vorherigen Ermächtigung des Richters am Polizeigericht ».

B.1.2. Die Sozialinspektoren sind mit der Überwachung der Einhaltung der Rechtsvorschriften über die Betriebshygiene und Arbeitsmedizin, den Arbeitsschutz, die Arbeitsbeziehungen und -regelungen, die Arbeitssicherheit, die soziale Sicherheit und den sozialen Beistand beauftragt (Artikel 1 des Arbeitsinspektionsgesetzes).

Damit sie ihren Auftrag erfüllen können, gewährt Artikel 4 § 1 Nr. 1 Absatz 1 des Arbeitsinspektionsgesetzes den Sozialinspektoren ein Zugangsrecht zu allen Arbeitsstätten oder anderen Orten, die ihrer Kontrolle unterworfen sind oder von denen sie vernünftigerweise annehmen können, dass dort Personen beschäftigt sind, die den Bestimmungen der Rechtsvorschriften unterliegen, deren Überwachung sie ausüben.

Artikel 4 § 1 Nr. 1 Absatz 2 des Arbeitsinspektionsgesetzes schreibt für ihr Zugangsrecht zu Wohnräumen jedoch die vorherige Ermächtigung des Richters am Polizeigericht vor.

B.2.1. Die präjudiziellen Fragen beziehen sich auf die Verfahrensgarantien, die mit der Ausübung des Rechtes auf Zugang zu Wohnräumen verbunden sind.

Die erste angeklagte Partei vor dem vorlegenden Richter hat festgestellt, dass die Ermächtigung des Polizeirichters unter Bezugnahme auf die diesem Richter vorgelegten Schriftstücke und mündlichen Erläuterungen begründet wurde, die nicht in der Akte vorkamen. Außerdem verwies sie auf den nicht vorhandenen Zugang zu einem unabhängigen und unparteilichen Richter, um die Gesetzmäßigkeit der erteilten Ermächtigung anzufechten.

Der vorlegende Richter möchte daher vom Hof erfahren, ob Artikel 4 § 1 Nr. 1 Absatz 2 des Arbeitsinspektionsgesetzes mit dem Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (erste präjudizielle Frage) und mit dem Recht auf gerichtliches Gehör (zweite präjudizielle Frage) vereinbar sei.

Insbesondere fragt der vorlegende Richter einerseits, ob die vorerwähnte Bestimmung gegen Artikel 15 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention verstoße, wenn sie in dem Sinne ausgelegt werde, dass die Ermächtigung des Polizeirichters auf Schriftstücken und mündlichen Erläuterungen beruhen könne, die nicht der Strafakte hinzugefügt würden, und andererseits, ob die Bestimmung gegen

die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention verstoße, indem infolge der vorerwähnten Auslegung kein Richter die Gesetzmäßigkeit der Ermächtigung des Polizeirichters überwachen könne, während eine solche Gesetzmäßigkeitsprüfung hingegen möglich sei in Bezug auf einen Haussuchungsbefehl, der in Anwendung von Artikel 89*bis* des Strafprozessgesetzbuches erteilt werde.

Wenn der Hof, wie in der zweiten präjudiziellen Frage, gebeten wird, die Einhaltung des Grundsatzes der Gleichheit und Nichtdiskriminierung in Verbindung mit einer vertragsrechtlichen Bestimmung, durch die ein Grundrecht gewährleistet wird, zu prüfen, genügt die Feststellung, dass gegen diese vertragsrechtliche Bestimmung verstoßen wird, um zu der Schlussfolgerung zu gelangen, dass die Kategorie von Personen, bei der dieses Grundrecht verletzt wird, gegenüber der Kategorie von Personen, der dieses Grundrecht garantiert wird, diskriminiert wird.

B.2.2. Die Auslegung der fraglichen Bestimmung durch den vorlegenden Richter beruht auf einem Urteil des Kassationshofes vom 9. März 2004 (*Arr. Cass.*, 2004, Nr. 132), wonach « der Richter am Polizeigericht unanfechtbar und ohne Einspruchsmöglichkeit darüber urteilt, ob er die Ermächtigung erteilt oder verweigert ». Da « der Strafrichter nicht prüfen kann, ob der Sozialinspektor sich vor dem Polizeirichter auf begründete Vermutungen einer Verletzung des Sozialrechts berufen hat und das Betreten der Wohnräume notwendig war zur Feststellung dieses Verstoßes, müssen die Schriftstücke, die es dem Polizeirichter ermöglicht haben, den Antrag auf Ermächtigung zu beurteilen, sich nicht in der Strafakte befinden ».

B.2.3. Da die Ausübung des Rechtes auf Zugang zu Wohnräumen in der dem vorlegenden Richter unterbreiteten Rechtssache zu einer Strafverfolgung Anlass gegeben hat, beschränkt der Hof seine Untersuchung auf diese These.

B.3. Artikel 15 der Verfassung bestimmt:

« Die Wohnung ist unverletzlich; eine Haussuchung darf nur in den durch Gesetz bestimmten Fällen und in der dort vorgeschriebenen Form vorgenommen werden ».

Diese Bestimmung wird dem Hof in Verbindung mit Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention vorgelegt, der folgendermaßen lautet:

«(1) Jedermann hat Anspruch auf Achtung seines Privat- und Familienlebens, seiner Wohnung und seines Briefverkehrs.

(2) Der Eingriff einer öffentlichen Behörde in die Ausübung dieses Rechts ist nur statthaft, insoweit dieser Eingriff gesetzlich vorgesehen ist und eine Maßnahme darstellt, die in einer demokratischen Gesellschaft für die nationale Sicherheit, die öffentliche Ruhe und Ordnung, das wirtschaftliche Wohl des Landes, die Verteidigung der Ordnung und zur Verhinderung von strafbaren Handlungen, zum Schutz der Gesundheit und der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist ».

B.4. Das Recht auf die Achtung der Wohnung ist zivilrechtlicher Art im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention. Da die Ausübung des Rechtes auf Zugang zu Wohnräumen eine Einmischung in dieses Rechts darstellt, müssen diesbezügliche Anfechtungen unter Einhaltung der in dieser Bestimmung enthaltenen Garantien erfolgen.

In Bezug auf die zweite präjudizielle Frage

B.5.1. Das vorherige Auftreten eines unabhängigen und unparteilichen Magistrats ist eine wesentliche Garantie gegen die Gefahr von Missbrauch oder Willkür. Der Polizeirichter verfügt diesbezüglich über eine breite Ermessensbefugnis, um festzustellen, ob die ihm unterbreiteten Umstände eine Verletzung des Verfassungsgrundsatzes der Unverletzlichkeit der Wohnung rechtfertigen. Die durch ihn erteilte Ermächtigung ist spezifischer Art. Sie betrifft eine bestimmte Untersuchung, bezieht sich auf eine bestimmte Wohnung und gilt nur für die Personen, auf deren Namen die Ermächtigung erteilt wird. «Selbstverständlich wird die Ermächtigung nicht automatisch durch den Polizeirichter erteilt, sondern dieser muss beurteilen, ob die Gründe für die Annahme, dass Verstöße gegen Gesetze und Verordnungen begangen wurden, überzeugend sind » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1971-1972, Nr. 254/1, S. 2).

B.5.2. Der bloße Umstand, dass die Ermächtigung zum Betreten von Wohnräumen durch einen Richter erteilt wird, kann jedoch nicht als eine ausreichende Garantie im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention angesehen werden, da die Person, auf die sich die geplante Maßnahme bezieht - und die in diesem Stadium nichts von dieser Maßnahme weiß - sich nicht Gehör verschaffen kann (EuGHMR, 21. Februar 2008, *Ravon* gegen Frankreich, § 30). Die Zweckmäßigkeit der Maßnahme würde nämlich ernsthaft in Frage

gestellt, wenn die betreffende Person zuvor darüber in Kenntnis gesetzt würde (siehe, *mutatis mutandis*, EuGHMR, 22. Mai 2008, *Iliya Stefanov* gegen Bulgarien, § 59, und EuGHMR, 19. September 2002 (Entscheidung), *Tamosius* gegen Vereinigtes Königreich).

B.5.3. Die Garantien von Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention beinhalten insbesondere, dass die Betroffenen eine tatsächliche richterliche Kontrolle, sowohl faktisch als auch rechtlich, über die Ordnungsmäßigkeit der Entscheidung, mit der ein Zugang zu Wohnräumen erlaubt wird, sowie gegebenenfalls der auf dieser Grundlage ergriffenen Maßnahmen erhalten können. Die verfügbaren Klagemöglichkeiten müssen, wenn eine Ordnungswidrigkeit festgestellt wird, es ermöglichen, entweder den Zugang zu verhindern, oder, wenn ein als ordnungswidrig angesehener Zugang bereits stattgefunden hat, den Betroffenen eine angemessene Wiedergutmachung zu bieten (EuGHMR, 21. Februar 2008, *Ravon* gegen Frankreich, § 28).

B.5.4. In der Auslegung durch den vorlegenden Richter, wonach die fragliche Bestimmung jede richterliche Kontrolle der Gesetzmäßigkeit der vom Polizeirichter erteilten Ermächtigung ausschließe, entspricht diese Bestimmung nicht den Anforderungen von Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention und steht sie folglich im Widerspruch zu den Artikeln 10 und 11 der Verfassung.

In dieser Auslegung ist die zweite präjudizielle Frage bejahend zu beantworten.

B.5.5. Artikel 4 § 1 Nr. 1 Absatz 2 des Arbeitsinspektionsgesetzes kann jedoch anders ausgelegt werden, und zwar in dem Sinne, dass diese Bestimmung nicht dagegen spricht, dass die Ermächtigung des Polizeirichters zum Betreten von Wohnräumen vor dem Strafrichter angefochten wird.

In dieser Auslegung ist die präjudizielle Frage verneinend zu beantworten.

In Bezug auf die erste präjudizielle Frage

B.6.1. Zu den Garantien von Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention gehört auch die Einhaltung des Grundsatzes der kontradiktorischen Beschaffenheit. Dieser Grundsatz beinhaltet in der Regel das Recht der Verfahrensparteien, jedes Schriftstück oder jede Anmerkung zur Kenntnis zu nehmen, das beziehungsweise die beim Richter hinterlegt werden, und sie zu erörtern.

Die Rechte der Verteidigung müssen jedoch gegenüber den Interessen, auf die Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention Anwendung findet, abgewogen werden. So ist es in außergewöhnlichen Situationen denkbar, dass bestimmte Schriftstücke aus der Akte der kontradiktorischen Beschaffenheit entgehen (EuGHMR, 21. Juni 2007, *Antunes und Pires* gegen Portugal, § 35).

In Bezug auf Artikel 6 Absatz 1 dieser Konvention sind jedoch nur jene Maßnahmen zur Einschränkung der Rechte der Verteidigung legitim, die absolut notwendig sind. Außerdem müssen die Schwierigkeiten, auf die eine der Parteien gegebenenfalls in der Ausübung ihrer Verteidigung wegen einer Einschränkung ihrer Rechte stößt, durch die Garantie des Verfahrens vor dem Rechtsprechungsorgan ausgeglichen werden (EuGHMR, 20. Februar 1996, *Doorson* gegen Niederlande, §§ 70 und 72).

Im umgekehrten Fall müssen Verletzungen des Privatlebens, die sich aus einem Gerichtsverfahren ergeben, soweit wie möglich auf das beschränkt werden, was durch die spezifische Beschaffenheit des Verfahrens einerseits und durch den Sachverhalt des Streitfalls andererseits strikt notwendig ist (EuGHMR, 12. Februar 2007, *L.L.* gegen Frankreich, § 45).

B.6.2. In der Auslegung durch den vorlegenden Richter kann die Ermächtigung des Polizeirichters zum Betreten von Wohnräumen auf Schriftstücken und Erläuterungen beruhen, die der Strafakte nicht hinzugefügt werden.

Es handelt sich um Schriftstücke und Erläuterungen, auf die sich die Annahme stützen kann, dass eine Verletzung der Sozialgesetzgebung erfolgt ist und aufgrund deren die Ermächtigung zum Betreten des Wohnraums erteilt wurde. Die materiellen Feststellungen, die die

Sozialinspektoren anlässlich der Ausübung ihres Rechtes auf Zugang zum Wohnraum vornehmen, werden in Protokolle eingetragen, die selbstverständlich der Strafakte beigefügt werden.

B.6.3. Artikel 15 Buchstabe c) des Übereinkommens Nr. 81 der Internationalen Arbeitsorganisation « über die Arbeitsaufsicht in Gewerbe und Handel » (genehmigt durch das Gesetz vom 29. März 1957) bestimmt übrigens:

« Vorbehaltlich der durch die innerstaatliche Gesetzgebung allenfalls vorgesehenen Ausnahmen gelten für die Aufsichtsbeamten folgende Vorschriften:

[...]

c) Sie haben die Quelle jeder Beschwerde über einen bestehenden Mangel oder über eine Verletzung der gesetzlichen Vorschriften als unbedingt vertraulich zu behandeln und dürfen weder dem Arbeitgeber noch dessen Vertreter andeuten, dass eine Besichtigung durch eine Beschwerde veranlasst worden ist ».

Artikel 12 Absatz 1 des Arbeitsinspektionsgesetzes bestimmt:

« Die Sozialinspektoren dürfen außer bei ausdrücklicher Erlaubnis des Einreichers einer Beschwerde oder Erstatters einer Anzeige in Bezug auf einen Verstoß gegen die Bestimmungen der Rechtsvorschriften, deren Überwachung sie ausüben, den Namen des Einreichers dieser Beschwerde oder Erstatters dieser Anzeige in keinem Fall bekannt geben, selbst nicht vor Gericht ».

B.6.4. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die Rechte der Verteidigung auf unverhältnismäßige Weise eingeschränkt würden, wenn die Schriftstücke und Erläuterungen, auf die sich die Ermächtigung des Polizeirichters zum Betreten von Wohnräumen stützt, vollständig dem Grundsatz der kontradiktorischen Beschaffenheit entzogen würden. Der durch Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention gebotene Schutz wird hingegen ausreichend beachtet, wenn alle Elemente, aus denen die Identität des Einreichers der Beschwerde oder Erstatters der Anzeige abzuleiten ist, nicht in der Strafakte erwähnt sind. Es ist zur Verteidigung dieser Interessen nicht notwendig, die Beschwerde oder die Anzeige selbst dem Grundsatz der kontradiktorischen Beschaffenheit zu entziehen.

B.6.5. In der Auslegung der fraglichen Bestimmung, wonach die Schriftstücke und Erläuterungen, auf die sich die Ermächtigung des Polizeirichters zum Betreten von Wohnräumen stützt, vollständig dem Grundsatz der kontradiktorischen Beschaffenheit entzogen werden, erfüllt diese Bestimmung nicht die Anforderungen von Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention und führt sie zu einer willkürlichen Einmischung in das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung, das durch Artikel 15 der Verfassung und Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleistet wird.

In dieser Auslegung ist die erste präjudizielle Frage bejahend zu beantworten.

B.6.6. Artikel 4 § 1 Nr. 1 Absatz 2 des Arbeitsinspektionsgesetzes kann jedoch in dem Sinne ausgelegt werden, dass nicht die eigentliche Beschwerde oder Anzeige, sondern nur die Angaben, aus denen die Identität des Einreichers der Beschwerde oder des Erstatters der Anzeige abzuleiten ist, dem Grundsatz der kontradiktorischen Beschaffenheit entzogen werden.

In dieser Auslegung ist die präjudizielle Frage verneinend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

- Artikel 4 § 1 Nr. 1 Absatz 2 des Gesetzes vom 16. November 1972 über die Arbeitsinspektion, dahingehend ausgelegt, dass er jede richterliche Prüfung der Gesetzmäßigkeit der vom Polizeirichter erteilten Ermächtigung zum Betreten von Wohnräumen ausschließt, verstößt gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

- Dieselbe Bestimmung, dahingehend ausgelegt, dass sie nicht jede richterliche Prüfung der Gesetzmäßigkeit der vom Polizeirichter erteilten Ermächtigung zum Betreten von Wohnräumen ausschließt, verstößt nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

- Dieselbe Bestimmung, dahingehend ausgelegt, dass sie die Schriftstücke und Erläuterungen, auf denen die vom Polizeirichter erteilte Ermächtigung zum Betreten von Wohnräumen beruht, völlig dem Grundsatz der kontradiktorischen Beschaffenheit entzieht, verstößt gegen Artikel 15 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

- Dieselbe Bestimmung, dahingehend ausgelegt, dass sie nicht die Beschwerde oder Anzeige selbst, sondern nur die Angaben, aus denen sich die Identität des Einreichers der Beschwerde oder Erstatters der Anzeige ableiten lässt, dem Grundsatz der kontradiktorischen Beschaffenheit entzieht, verstößt nicht gegen Artikel 15 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Verkündet in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989, in der öffentlichen Sitzung vom 3. Dezember 2008.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) M. Bossuyt