



Verfassungsgerichtshof

ÜBERSETZUNG
Entscheid Nr. 19/2025
vom 6. Februar 2025
Geschäftsverzeichnismr. 8160
AUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf Artikel 3 § 1 Nr. 3 Absatz 2 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 « zur Regelung des Berufs des Privatdetektivs », gestellt vom Staatsrat.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten Pierre Nihoul und Luc Lavrysen, und den Richtern Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Danny Pieters und Katrin Jadin, unter Assistenz des Kanzlers Frank Meersschaut, unter dem Vorsitz des Präsidenten Pierre Nihoul,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

I. Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren

In seinem Entscheid Nr. 258.602 vom 26. Januar 2024, dessen Ausfertigung am 9. Februar 2024 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 3 § 1 Nr. 3 Absatz 2 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 zur Regelung des Berufs des Privatdetektivs gegen Artikel 23 der Verfassung, indem von Amts wegen davon ausgegangen wird, dass eine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die der Erteilung einer Zulassung zur nebenberuflichen Ausübung des Berufs eines Privatdetektivs im Wege steht, durch die gleichzeitige Ausübung einer Berufstätigkeit hervorgerufen wird, die den Zugriff auf personenbezogene Daten ermöglicht, außer wenn der Beruf eines Detektivs einen wesentlichen Bestandteil der besagten Tätigkeit darstellt, ohne dass je nach der Art der betreffenden Daten unterschieden wird? ».

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

In Bezug auf die fragliche Bestimmung und deren Kontext

B.1. Die Vorabentscheidungsfrage bezieht sich auf das Verbot, gleichzeitig den Beruf des Privatdetektivs, im vorliegenden Fall nebenberuflich, und eine Berufstätigkeit, durch die Zugang zu personenbezogenen Daten gegeben wird, auszuüben. Die fragliche Bestimmung ist Artikel 3 § 1 Nr. 3 Absatz 2 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 « zur Regelung des Berufs des Privatdetektivs » (nachstehend: Gesetz vom 19. Juli 1991) in der vor seiner Aufhebung durch das Gesetz vom 18. Mai 2024 « zur Regelung der privaten Ermittlungen » » anwendbaren Fassung.

B.2. Das Gesetz vom 19. Juli 1991 zielt darauf ab, den Beruf des Privatdetektivs streng zu regeln und den Zugang zu ihm zu beschränken, da mit der Ausübung dieses Berufs das Risiko verbunden ist, dass das Privatleben der Bürger verletzt wird. In der Begründung des Entwurfs, der diesem Gesetz zugrunde liegt, heißt es:

« Le présent projet de loi tend à soumettre la profession de détective privé à une réglementation spécifique et restrictive. Il ne vise nullement à favoriser une augmentation du nombre de détectives ou à accorder aux détectives des facilités particulières. Les détectives sont et demeurent en effet des particuliers qui s'occupent de la vie privée d'autres particuliers - leurs concitoyens - et il n'entre pas dans l'intention du Gouvernement de stimuler pareilles activités. C'est précisément parce que les détectives privés sont d'un point de vue professionnel souvent intéressés par des faits qui concernent la vie privée de leurs concitoyens que la profession ne peut être accessible qu'aux personnes dignes de confiance qui n'utilisent pas de méthodes non autorisées » (*Parl. Dok.*, Senat, 1990-1991, Nr. 1259/1, S. 1).

Bei den Erörterungen im Ausschuss des Senats hat der zuständige Minister betont, dass es das Ziel sei, den Sektor der Privatdetektive zu « säubern » und zu « verhindern, dass sich der Sektor ausbreitet » (*Parl. Dok.*, Senat, 1990-1991, Nr. 1259/2, SS. 7 und 8). Er hat dargelegt, dass « die Hauptabsicht des Entwurfs [...] darin besteht, den Zulauf von angehenden Privatdetektiven zu unterbinden », mit anderen Worten, es geht darum, « die Zahl der Privatdetektive so weit wie möglich zu reduzieren » (ebenda, SS. 10 und 16).

B.3. Aufgrund von Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 gilt grundsätzlich als Privatdetektiv «jede natürliche Person, die gewöhnlich, sei es in einem Abhängigkeitsverhältnis oder nicht, gegen Entlohnung und für einen Auftraggeber folgende Tätigkeiten ausübt», «1. aufspüren verschwundener Personen oder verlorener oder gestohlener Güter, «2. Sammeln von Informationen über Personenstand, Verhalten, Moralität und Vermögenslage von Personen», «3. Sammeln von Beweismaterial zur Feststellung von Fakten, die Konflikte zwischen Personen auslösen beziehungsweise auslösen können oder zur Beendigung dieser Konflikte benutzt werden können», 4. «Aufspüren von Wirtschaftsspionage», oder «5. Ausübung jeder anderen Tätigkeit, die durch einen im Ministerrat beratenen Königlichen Erlass bestimmt wird».

B.4. Aufgrund von Artikel 2 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 unterliegt die Ausübung des Berufs des Privatdetektivs der Zulassung des Ministers des Innern. Diese Zulassung wird für einen Zeitraum von fünf Jahren erteilt und kann für Zeiträume von zehn Jahren erneuert werden.

B.5.1. Artikel 3 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 legt die Bedingungen für die Erteilung der Zulassung fest. Ersetzt durch das Gesetz vom 30. Dezember 1996 «zur Abänderung des Gesetzes vom 19. Juli 1991 zur Regelung des Berufs des Privatdetektivs» (nachstehend: Gesetz vom 30. Dezember 1996) bestimmt Artikel 3 § 1 Nr. 3 des Gesetzes vom 19. Juli 1991:

« Wenn der Antragsteller einen Niederlassungsort in Belgien hat, wird die Zulassung nur erteilt, sofern er folgende Bedingungen erfüllt:

[...]

3. nicht gleichzeitig Tätigkeiten in einem Wachunternehmen, einem Sicherheitsunternehmen oder einem internen Wachdienst, Tätigkeiten in Bezug auf die Waffenherstellung, den Waffenhandel und das Mitführen von Waffen und den Munitionshandel oder irgendeine andere Tätigkeit ausüben, die aufgrund der Tatsache, dass sie von einem Privatdetektiv ausgeübt wird, eine Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die innere oder äußere Sicherheit des Staats darstellen kann.

Von Amts wegen wird davon ausgegangen, dass die gleichzeitige Ausübung des Berufs eines Detektivs und einer Berufstätigkeit, durch die Zugang zu personenbezogenen Daten gegeben wird, eine Gefahr für die öffentliche Ordnung im Sinne von Absatz 1 darstellt, es sei denn, der Detektivberuf ist inhärenter Bestandteil besagter Tätigkeit ».

B.5.2. Die in Absatz 1 von Artikel 3 § 1 Nr. 3 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 vorgesehene Bedingung war im Wesentlichen bereits in der Ursprungsfassung dieses Gesetzes enthalten.

Laut den Vorarbeiten zum Gesetz vom 19. Juli 1991 soll diese Bedingung « verhindern, dass der Privatdetektiv, der sich im Rahmen seines Berufs bestimmte Ermittlungstechniken angeeignet hat, aufgrund bestimmter seiner Aktivitäten eine Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die Sicherheit des Staates darstellt » (*Parl. Dok.*, Senat, 1990-1991, Nr. 1259/1, S. 7).

B.5.3. Das Verbot, gleichzeitig den Beruf des Privatdetektivs und eine Berufstätigkeit, durch die Zugang zu personenbezogenen Daten gegeben wird, auszuüben, das in Absatz 2 von Artikel 3 § 1 Nr. 3 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 vorgesehen ist, wurde durch das Gesetz vom 30. Dezember 1996 eingeführt.

Diese Unvereinbarkeit wird folgendermaßen gerechtfertigt:

« De nombreuses fonctions, entre autres dans le domaine public, donnent accès à des informations à caractère confidentiel que les personnes concernées ne communiquent que parce que le dépositaire de l'information est tenu à la plus stricte discrétion, au secret professionnel et à un devoir de réserve très net.

Il serait évidemment intolérable qu'une personne qui dispose de ces informations à titre professionnel soit tentée de les utiliser à d'autres fins en qualité de détective.

La confusion d'intérêts serait inévitable » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1995-1996, Nr. 557/3, S. 2) ;

« [l'objectif de l'amendement consiste à] instaurer une incompatibilité entre l'exercice de la profession de détective privé et l'exercice d'une activité professionnelle, notamment dans le secteur public, donnant accès à des données à caractère personnel, sauf si la profession de détective est une composante inhérente à ladite activité » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1995-1996, Nr. 557/4, S. 13).

Die Ausnahme, die anwendbar ist, wenn der Detektivberuf inhärenter Bestandteil der Berufstätigkeit ist, durch die Zugang zu personenbezogenen Daten gegeben wird, wird folgendermaßen gerechtfertigt:

« L'exception prévue vise en fait [la] personne travaillant pour le compte de compagnies d'assurances ou de banques qui, outre sa fonction administrative, est chargé à titre accessoire de procéder à certaines enquêtes, notamment dans le domaine du règlement des contentieux » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1995-1996, Nr. 557/3, S. 2).

B.6. Artikel 4 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 legt den Grundsatz fest, dass der Beruf des Privatdetektivs nur hauptberuflich ausgeübt werden darf, und er bestimmt die Fälle, in denen von diesem Grundsatz abgewichen werden kann. Dieser Artikel bestimmt:

« Der Beruf eines Privatdetektivs darf vorbehaltlich einer vom Minister des Innern [oder von einem von ihm bestimmten Bediensteten] gewährten Abweichung nur hauptberuflich ausgeübt werden.

Die in Absatz 1 erwähnte Abweichung wird folgenden Personen gewährt werden können:

- entweder dem Privatdetektiv, dessen Tätigkeit inhärenter Bestandteil der Haupttätigkeit ist,

- oder dem Privatdetektiv, dem die Zulassung für die Ausübung des Berufs zum ersten Mal erteilt wird. In diesem Fall wird die Zulassung für die nebenberufliche Ausübung nur für den ersten Zeitraum von fünf Jahren gewährt ».

Die Möglichkeit der Abweichung bei den ersten fünf Jahren hat das Ziel, « einem angehenden Detektiv, der wahrscheinlich nur schwerlich in Vollzeit anfangen kann, die Möglichkeit zu geben, sein Unternehmen zu entwickeln » (*Parl. Dok.*, Senat, 1990-1991, Nr. 1259/1, S. 8). Die Abweichungen müssen begrenzt sein, « um Dilettantismus bei der Ausübung des Berufs auszuschließen » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1995-1996, Nr. 557/3, S. 3).

Zur Hauptsache

B.7.1. Aus dem Wortlaut der Vorabentscheidungsfrage und der Begründung der Vorlageentscheidung geht hervor, dass der Gerichtshof nach der Vereinbarkeit von Artikel 3 § 1 Nr. 3 Absatz 2 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 mit dem Recht auf Arbeit und dem Recht auf freie Wahl einer Berufstätigkeit, das in Artikel 23 der Verfassung gewährleistet ist, befragt wird, insofern die gleichzeitige Ausübung einer Berufstätigkeit, durch die Zugang zu personenbezogenen Daten gegeben wird, der Erteilung einer Zulassung zur nebenberuflichen Ausübung des Berufs des Privatdetektivs entgegensteht, ohne dass je nach der Art der betreffenden Daten unterschieden wird, es sei denn, der Detektivberuf ist inhärenter Bestandteil der besagten Tätigkeit.

B.7.2. Mangels einer spezifischen Definition des Begriffs « personenbezogene Daten » im Gesetz vom 19. Juli 1991 legt das vorliegende Rechtsprechungsorgan diesen Begriff nach der

Definition aus, die ihm in den allgemeinen Rechtsvorschriften auf dem Gebiet des Datenschutzes gegeben wird.

In der zum Zeitpunkt der Annahme des Gesetzes vom 30. Dezember 1996 geltenden Fassung bestimmte Artikel 1 § 5 des Gesetzes vom 8. Dezember 1992 « über den Schutz des Privatlebens hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Daten »:

« Als ‘ personenbezogen ’ gelten die Daten, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen ».

Jetzt bestimmt Artikel 4 Nummer 1 der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 « zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) »:

« Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck:

1. ‘ personenbezogene Daten ’ alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person (im Folgenden ‘ betroffene Person ’) beziehen; als identifizierbar wird eine natürliche Person angesehen, die direkt oder indirekt, insbesondere mittels Zuordnung zu einer Kennung wie einem Namen, zu einer Kennnummer, zu Standortdaten, zu einer Online-Kennung oder zu einem oder mehreren besonderen Merkmalen, die Ausdruck der physischen, physiologischen, genetischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität dieser natürlichen Person sind, identifiziert werden kann ».

Der Gerichtshof prüft die Vorabentscheidungsfrage unter Berücksichtigung dieser Auslegung durch das vorlegende Rechtsprechungsorgan.

B.8.1. Artikel 23 der Verfassung bestimmt:

« Jeder hat das Recht, ein menschenwürdiges Leben zu führen.

Zu diesem Zweck gewährleistet das Gesetz, das Dekret oder die in Artikel 134 erwähnte Regel unter Berücksichtigung der entsprechenden Verpflichtungen die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte und bestimmt die Bedingungen für ihre Ausübung.

Diese Rechte umfassen insbesondere:

1. das Recht auf Arbeit und auf freie Wahl der Berufstätigkeit im Rahmen einer allgemeinen Beschäftigungspolitik, die unter anderem darauf ausgerichtet ist, einen Beschäftigungsstand zu gewährleisten, der so stabil und hoch wie möglich ist, das Recht auf

gerechte Arbeitsbedingungen und gerechte Entlohnung sowie das Recht auf Information, Konsultation und kollektive Verhandlungen;

[...] ».

B.8.2. Artikel 23 der Verfassung enthält eine Stillhalteverpflichtung, die dem entgegensteht, dass der zuständige Gesetzgeber das durch die anwendbaren Rechtsvorschriften gebotene Schutzmaß erheblich verringert, ohne dass es hierfür eine sachliche Rechtfertigung gibt.

B.9. Der Gesetzgeber verfügt im wirtschaftlich-sozialen Bereich über einen breiten Ermessensspielraum, um die anzunehmenden Maßnahmen zu bestimmen, die den Zielen dienen, die er sich gesetzt hat.

B.10. Aus den in B.2 erwähnten Vorarbeiten geht hervor, dass das Hauptziel des Gesetzgebers darin besteht, das Privatleben der Bürger zu schützen, indem er den Beruf des Privatdetektivs streng regelt und den Zugang zu diesem Beruf beschränkt. Die fragliche Bestimmung muss im Lichte dieses Hauptziels gelesen werden, sodass aus den in B.5.3 erwähnten Vorarbeiten nicht abgeleitet werden kann, dass sich die fragliche Bestimmung nur auf vertrauliche Daten bezieht. Die fragliche Bestimmung zielt darauf ab, Interessenkonflikten vorzubeugen, und soll verhindern, dass eine Person für eine Tätigkeit als Privatdetektiv personenbezogene Daten verwendet, zu denen sie durch eine andere Berufstätigkeit Zugang hat. Diese Ziele sind legitim.

B.11. Wenn der Gesetzgeber wegen des mit der Tätigkeit als Privatdetektiv verbundenen Risikos der Verletzung des Privatlebens der Bürger wünscht, dass der Zugang zu diesem Beruf begrenzt und Personen vorbehalten wird, die in jeder Hinsicht ausreichend Garantien bieten, stellt das Festlegen strenger Zugangsbedingungen zu diesem Beruf ein geeignetes Mittel dar, um dieses Ziel zu erreichen.

B.12. In Anbetracht der in B.10 erwähnten Ziele, des breiten Ermessensspielraums des Gesetzgebers in diesem Bereich und der Vielfalt der Situationen, die vorliegen können, konnte der Gesetzgeber vernünftigerweise eine Unvereinbarkeit vorsehen, die allgemein für jede Berufstätigkeit gilt, durch die Zugang zu personenbezogenen Daten gegeben wird, anstatt eine

Unterscheidung je nach Art der Daten festzulegen oder der Verwaltungsbehörde eine diesbezügliche Beurteilungsbefugnis einzuräumen.

Im Hinblick auf die in B.10 erwähnten Ziele ist es unerheblich, ob der Beruf des Privatdetektivs, wenn er gleichzeitig mit einer Berufstätigkeit ausgeübt wird, durch die Zugang zu personenbezogenen Daten gegeben wird, der hauptberuflich ausgeübte Beruf oder der nebenberuflich ausgeübte Beruf ist.

B.13. Die fragliche Bestimmung hat keine unverhältnismäßigen Folgen für die Personen, die den Beruf des Privatdetektivs ausüben möchten. Diese Bestimmung betrifft nur die gleichzeitige Ausübung des Berufs des Privatdetektivs und einer Berufstätigkeit, durch die Zugang zu personenbezogenen Daten gegeben wird. Sie verhindert daher nicht, dass die betroffene Person den Beruf des Privatdetektivs ausüben kann, nachdem sie die Ausübung der Berufstätigkeit, durch die Zugang zu personenbezogenen Daten gegeben wird, beendet hat. Außerdem hat der Gesetzgeber, wie in B.5.3 erklärt wurde, eine Ausnahme vorgesehen, wenn der Beruf des Privatdetektivs inhärenter Bestandteil einer Berufstätigkeit ist, durch die Zugang zu personenbezogenen Daten gegeben wird.

B.14. Schließlich kann der Umstand, dass eine neue Regel der Unvereinbarkeit durch eine neue Rechtsvorschrift vorgesehen worden ist, nicht zu einer anderen Schlussfolgerung führen. Der Umstand, dass der Gesetzgeber der Ansicht ist, dass eine neue Regel der früheren vorzuziehen ist, reicht nicht aus, um zu beweisen, dass die frühere Bestimmung mit Artikel 23 der Verfassung unvereinbar wäre.

B.15. Ohne dass geprüft werden muss, ob die in der fraglichen Bestimmung vorgesehene Unvereinbarkeit, die durch das Gesetz vom 30. Dezember 1996 eingeführt wurde, einen erheblichen Rückschritt beim Schutzmaß des Rechts auf Arbeit und auf freie Wahl der Berufstätigkeit zur Folge hat, geht aus dem Vorstehenden hervor, dass die fragliche Maßnahme vernünftig gerechtfertigt ist.

B.16. Artikel 3 § 1 Nr. 3 Absatz 2 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 ist vereinbar mit Artikel 23 der Verfassung.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Artikel 3 § 1 Nr. 3 Absatz 2 des Gesetzes vom 19. Juli 1991 « zur Regelung des Berufs des Privatdetektivs » verstößt nicht gegen Artikel 23 der Verfassung.

Erlassen in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 6. Februar 2025.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) Frank Meersschaut

(gez.) Pierre Nihoul