

Geschäftsverzeichnisnr. 1268
Urteil Nr. 124/98 vom 3. Dezember 1998

URTEIL

In Sachen: Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 5 Absatz 1 Nr. 6 und 6 Absatz 1 Nr. 6 des Gesetzes vom 10. April 1990 über Wachunternehmen, Sicherheitsunternehmen und interne Wachdienste, so wie sie durch die Artikel 5 Nr. 3 und 6 des Gesetzes vom 18. Juli 1997 zur Abänderung des vorgenannten Gesetzes ersetzt wurden, erhoben von W. Claeys und anderen.

Der Schiedshof,

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

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. *Gegenstand der Klage*

Mit einer Klageschrift, die dem Hof mit am 30. Dezember 1997 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 31. Dezember 1997 in der Kanzlei eingegangen ist, wurde Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 5 Nr. 3 und 6 des Gesetzes vom 18. Juli 1997 zur Abänderung des Gesetzes vom 10. April 1990 über Wachunternehmen, Sicherheitsunternehmen und interne Wachdienste, des Gesetzes vom 19. Juli 1991 zur Regelung des Berufs des Privatdetektivs und des Gesetzes vom 3. Januar 1933 über die Herstellung und das Mitführen von Waffen und über den Handel mit Waffen und Munition (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 28. August 1997), die die Artikel 5 Absatz 1 Nr. 6 und 6 Absatz 1 Nr. 6 des vorgenannten Gesetzes vom 10. April 1990 ersetzen, erhoben von W. Claeys, wohnhaft in 9831 Deurle, Antoon de Peseroeyelaan 16, A. Beerts, wohnhaft in 2990 Wuustwezel, Het Geleeg 6/1, J. Dolfeyn, wohnhaft in 5140 Sombrefte, rue Agnelée 26, P. Bleyfuesz, wohnhaft in 4000 Lüttich, rue Gaston Laboulle 10, und G. Berwouts, wohnhaft in 5140 Sombrefte, rue Potriau 37.

II. *Verfahren*

Durch Anordnung vom 31. Dezember 1997 hat der amtierende Vorsitzende gemäß den Artikeln 58 und 59 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof die Richter der Besetzung bestimmt.

Die referierenden Richter haben Artikel 71 bzw. 72 des organisierenden Gesetzes im vorliegenden Fall nicht für anwendbar erachtet.

Die Klage wurde gemäß Artikel 76 des organisierenden Gesetzes mit am 23. Januar 1998 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Durch Anordnung vom 11. Februar 1998 hat der Hof beschlossen, daß die Untersuchung in französischer Sprache erfolgt.

Diese Anordnung wurde den Parteien sowie deren Rechtsanwälten mit am 13. Februar 1998 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Die durch Artikel 74 des organisierenden Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte im *Belgischen Staatsblatt* vom 27. Februar 1998.

Der Ministerrat, rue de la Loi 16, 1000 Brüssel, hat mit am 25. Februar 1998 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Schriftsatz eingereicht.

Dieser Schriftsatz wurde gemäß Artikel 89 des organisierenden Gesetzes mit am 20. April 1998 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief notifiziert.

Die klagenden Parteien haben mit am 30. April 1998 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 27. Mai 1998 hat der Hof die für die Urteilsfällung vorgesehene Frist bis zum 30. Dezember 1998 verlängert.

Durch Anordnung vom 23. September 1998 hat der Hof die Rechtssache für verhandlungsreif erklärt und den Sitzungstermin auf den 21. Oktober 1998 anberaumt, nachdem die Parteien aufgefordert wurden, sich auf der Sitzung möglichst konkret, explizit und genau über das Vorhandensein bzw. Nichtvorhandensein relevanter Tatsachen zur Rechtfertigung der beanstandeten Maßnahme zu äußern, da die *ratio legis* in den Vorarbeiten nur andeutungsweise und vage angegeben wurde (*Parl. Dok.*, Senat, 1985-1986, Nr. 298-5, SS. 39 und 42, und 1988-1989, Nr. 775-1, SS. 3 und 13, Nr. 775-2, SS. 3, 6, 15, 17 und 32).

Diese Anordnung wurde den Parteien und deren Rechtsanwälten mit am 24. September 1998 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 21. Oktober 1998

- erschienen
- . RA P. Vande Castele, in Brüssel zugelassen, für die klagenden Parteien,
- . RA E. Brewaeyns, in Brüssel zugelassen, für den Ministerrat,
- haben die referierenden Richter L. François und H. Coremans Bericht erstattet,
- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,
- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Das Verfahren wurde gemäß den Artikeln 62 ff. des organisierenden Gesetzes, die sich auf den Sprachengebrauch vor dem Hof beziehen, geführt.

III. *Gegenstand der angefochtenen Bestimmungen*

1. Artikel 5 Absatz 1 Nr. 6 und Artikel 6 Absatz 1 Nr. 6 des Gesetzes vom 10. April 1990 über Wachunternehmen, Sicherheitsunternehmen und interne Wachdienste bestimmten folgendes:

“ Art. 5. Die Personen, die mit der tatsächlichen Führung eines Wachunternehmens, eines internen Wachdienstes oder eines Sicherheitsunternehmens beauftragt sind, und die Personen, die dem Verwaltungsrat eines Wach- oder Sicherheitsunternehmens angehören, müssen folgende Voraussetzungen erfüllen:

[...]

6. seit fünf Jahren nicht Mitglied eines Polizeidienstes oder eines öffentlichen Nachrichtendienstes gewesen sein und kein militärisches oder öffentliches Amt bekleidet haben, das in einer durch den König festgelegten Liste aufgeführt ist; ”

“ Art. 6. Die Personen, die von einem Wachunternehmen oder Sicherheitsunternehmen eingestellt werden oder für dessen Rechnung arbeiten, und die Personen, die bei den Tätigkeiten eines internen Wachdienstes eingesetzt werden, müssen folgende Voraussetzungen erfüllen:

[...]

6. seit fünf Jahren nicht Mitglied eines Polizeidienstes oder eines öffentlichen Nachrichtendienstes gewesen sein und kein militärisches oder öffentliches Amt bekleidet haben, das in einer durch den König festgelegten Liste aufgeführt ist; ”.

2. Seit ihrer Abänderung durch das Gesetz vom 18. Juli 1997, gegen welches die Klage erhoben wurde, besagen diese Bestimmungen:

“ Art. 5. Die Personen, die mit der tatsächlichen Führung eines Wachunternehmens, eines internen Wachdienstes oder eines Sicherheitsunternehmens beauftragt sind, und die Personen, die dem Verwaltungsrat eines Wach- oder Sicherheitsunternehmens angehören, müssen folgende Voraussetzungen erfüllen:

[...]

6. seit fünf Jahren nicht Mitglied eines Polizeidienstes im Sinne des Gesetzes vom 5. August 1992 über das Polizeiamt oder eines öffentlichen Nachrichtendienstes im Sinne des Gesetzes vom 18. Juli 1991 zur Regelung der Kontrolle über die Polizeidienste und die Nachrichtendienste gewesen sein und kein militärisches oder öffentliches Amt bekleidet haben, das in einer durch den König festgelegten Liste aufgeführt ist; ”

“ Art. 6. Die Personen, die in einem Wachunternehmen, einem Sicherheitsunternehmen oder einem internen Wachdienst eine andere Funktion ausüben als diejenigen, auf die sich Artikel 5 bezieht, müssen folgende Voraussetzungen erfüllen:

[...]

6. seit fünf Jahren nicht Mitglied eines Polizeidienstes im Sinne des Gesetzes vom 5. August 1992 über das Polizeiamt oder eines öffentlichen Nachrichtendienstes im Sinne des Gesetzes vom 18. Juli 1991 zur Regelung der Kontrolle über die Polizeidienste und die Nachrichtendienste gewesen sein und kein militärisches oder öffentliches Amt bekleidet haben, das in einer durch den König festgelegten Liste aufgeführt ist; ”.

IV. *In rechtlicher Beziehung*

- A -

Klageschrift

Hinsichtlich der Zulässigkeit

A.1.1. Der eventuelle Einwand, dem zufolge gewisse Bestimmungen des Gesetzes vom 10. April 1990 durch das Gesetz vom 18. Juli 1997 lediglich “bestätigt ” oder “ausgelegt ” worden seien, beeinträchtigt nicht die Zulässigkeit der Klage, da jeder Gesetzgebungsakt vom Hof geprüft werden könne, auch wenn sich das Auftreten des Gesetzgebers auf die Bestätigung oder Übernahme einer bestehenden Gesetzgebung beschränke.

A.1.2. Das Berufsverbot, das die Kläger, Militärpersonen im aktiven Dienst bzw. ehemalige Militärpersonen, anfechten würden, sei ein Bestandteil des Statuts der Angehörigen der belgischen bewaffneten Macht, insbesondere der Militärpersonen. Ihre Rechte und Pflichten am Ende ihrer Laufbahn im aktiven Dienst - bei ihrer Demission oder Ruhestandsversetzung - würden durch die angefochtenen Gesetzesbestimmungen festgelegt. Als der Staatsrat den aufgrund von Artikel 5 Absatz 1 Nr. 5 des Gesetzes vom 10. April 1990 in seiner ursprünglichen Fassung ergangenen königlichen Erlaß für nichtig erklärt habe, habe er geurteilt, daß das Gesetz einen Bestandteil der Rechtsstellung der Inhaber der betreffenden Ämter darstelle. Die genaue Identifizierung dieser Ämter

-Gegenstand des angefochtenen Erlasses - stelle einen Bestandteil der statutarischen Situation dieser Amtsinhaber dar.

Zur Hauptsache

A.1.3. Abgesehen von der fünfjährigen Frist würden die angefochtenen Bestimmungen dem König eine weitgehende Ermessensfreiheit einräumen. Da sie ein Berufsverbot einführen würden, würden sie einen Bestandteil des Statuts der bewaffneten Macht darstellen.

A.1.4. Die fraglichen Grundrechte - die freie Wahl der Berufstätigkeit und das Recht auf Arbeit im Sinne von Artikel 23 der Verfassung und das Legalitätsprinzip im Sinne von Artikel 182 der Verfassung - hätten unmittelbare Wirkung; sie würden dem Gesetzgeber die Verpflichtung auferlegen, selbst den Beruf zu regeln und auf jegliche Übertragung an die vollziehende Gewalt zu verzichten. In den Urteilen Nrn. 23/96 und 34/96 seien Bestimmungen für nichtig erklärt worden, durch welche der Gesetzgeber entweder derart undeutliche oder unvollständige Kriterien festgelegt habe, daß sie dem König eine zu weitgehende Beurteilungszuständigkeit anheimgestellt hätten, die mit Artikel 182 der Verfassung unvereinbar gewesen sei, oder auf unverhältnismäßige Weise der Arbeitsfreiheit Abbruch getan habe.

A.1.5. Die einzigen Kriterien, die in der fraglichen Bestimmung angegeben seien, seien der zwar objektive Begriff "militärisches oder öffentliches Amt", der insbesondere die Wehrpflichtigen - die laut einer ständigen Rechtsprechung auch Organe des Belgischen Staates (gewesen) seien - umfasse, und die Militärpersonen - die zur Durchführung des "Beschäftigungsgesetzes" durch andere Arbeitgeber beschäftigt würden, aber ihre ursprüngliche Eigenschaft als Militärpersonen beibehalten würden. Die fraglichen Bestimmungen würden es nicht ermöglichen, festzustellen, welche öffentlichen Ämter und welche Grade eigentlich berücksichtigt würden oder ob man vollständige Korps insgesamt einbeziehen könne.

A.1.6. Hinsichtlich der Militärpersonen verfüge der König lediglich über eine beschränkte Durchführungsbefugnis (Artikel 182 der Verfassung). Artikel 23 der Verfassung garantiere ebenfalls - diesmal einem jeden -, daß nur der Gesetzgeber selbst die freie Wahl der Berufstätigkeit regeln und/oder einschränken könne. Die zu weitgehende, dem König erteilte Ermächtigung versage den Klägern eine zweifache verfassungsmäßige Garantie; sie beeinträchtige in unverhältnismäßiger und diskriminierender Weise die freie Wahl der Berufstätigkeit und stelle somit eine Diskriminierung zuungunsten der Beamten und der Militärpersonen dar.

A.1.7. Die angefochtenen Bestimmungen würden ohne weitere Präzisierung eine absolute Ermessensbefugnis angesichts der Militärpersonen und der Beamten des öffentlichen Dienstes einführen, wohingegen andere durch diese Bestimmungen ins Auge gefaßte Kategorien ganz genau bestimmt würden.

Im Anschluß an die vorstehenden Erwägungen stelle man eine autonome Verletzung der Artikel 10 und 11 der Verfassung fest, wenn man die Situation der Kläger mit derjenigen der anderen (belgischen) Staatsbürgern vergleiche. Es gebe zwar einen objektiven Unterschied, d.h. je nachdem, ob man ein öffentliches oder militärisches Amt inne habe. Es sei allerdings unangemessen, daß lediglich diese Eigenschaft das Berufsverbot in annehmbarer Weise begründen könnte. Obwohl der Gesetzgeber eine bestimmten Zielsetzung ins Auge fasse - der Ministerrat werde diesbezüglich lediglich eine nachträgliche Erklärung abgeben können, da die Vorarbeiten von 1996-1997 diesbezüglich nichts erwähnen würden -, so sei es immerhin offensichtlich unvernünftig zu bestimmen, daß alle Angehörigen des öffentlichen Sektors für das Berufsverbot in Betracht kämen. Der Umstand, daß der König selbst Seine eigenen Kriterien festlegen würde, sei diesbezüglich unerheblich.

Schriftsatz des Ministerrats

A.2.1. Die angefochtenen Bestimmungen würden mit denjenigen übereinstimmen, die vorher bestanden hätten, nämlich Artikel 5 Absatz 1 Nr. 6 und Artikel 6 Absatz 1 Nr. 6 des Gesetzes vom 10. April 1990 über Wachunternehmen, Sicherheitsunternehmen und interne Wachdienste. Die Abänderung des Gesetzes vom 10. April 1990 durch das Gesetz vom 18. Juli 1997 sei vollkommen identisch mit derjenigen, die durch das Gesetz vom 30. Dezember 1996 in das Gesetz vom 19. Juli 1991 zur Regelung des Berufs des Privatdetektivs eingefügt worden sei, zu dessen Durchführung der königliche Erlaß vom 28. September 1992 zur Festlegung der öffentlichen und militärischen Ämter im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 Nr. 6 des vorgenannten Gesetzes vom 19. Juli 1991 ergangen sei. Der einzige Unterschied bestehe darin, daß das Gesetz vom 18. Juli 1997 verdeutlicht habe, was

unter Polizei- und Nachrichtendienst zu verstehen sei. Diesbezüglich werde jetzt auf das Gesetz vom 18. Juli 1991 zur Regelung der Kontrolle über die Polizeidienste und die Nachrichtendienste verwiesen.

Eine Klage gegen eine Unterscheidung, die durch eine *ratione temporis* nicht mehr für nichtig zu erklärende Bestimmung eingeführt worden sei, sei unzulässig. Zwar kenne der Ministerrat sicherlich die Rechtsprechung des Hofes, der davon ausgehe, daß in dem Fall, wo der Gesetzgeber eine vormalige Bestimmung in ein neues Gesetz übernehme, dieser Umstand im Prinzip kein Hindernis dafür darstelle, daß gegen die übernommene Bestimmung innerhalb von sechs Monaten nach deren Veröffentlichung eine Klage eingereicht werden könne, da der Gesetzgeber auf diese Weise seinen Willen zum Ausdruck bringe, diesbezüglich gesetzgeberisch aufzutreten. Es sei jedoch darauf hinzuweisen, daß die klagenden Parteien ebenfalls gehalten seien, die Grundsätze der staatsbürgerlichen Pflichten einzuhalten, die in der Rechtsprechung des Staatsrates zum Ausdruck kämen. Aus dem Umstand, daß nicht gegen das Gesetz vom 10. April 1990, das die gleiche Bestimmung wie die derzeit angefochtene enthalten habe, vorgegangen worden sei, müsse man schlußfolgern, daß die Kläger ihr Recht auf Forderung der Nichtigerklärung einer identischen Bestimmung verwirkt hätten.

Die Nichtigerklärung betreffe aufgrund der Erheblichkeit und Bedeutung ihrer Wirkung, die *erga omnes* gelte, in erster Linie die öffentliche Ordnung. Es sei somit nicht zweckmäßig, daß die Gültigkeit von Gesetzen, Dekreten und Ordonnanzen für eine unbestimmte Zeit unsicher bleiben würde, entsprechend der Zeit, die die Parteien in Anspruch nehmen würden, um eine Nichtigkeitsklage einzureichen. Aus diesem Grundsatz, der mit der Rechtssicherheit in Verbindung zu bringen sei, ergebe sich, daß die Klage jedenfalls bei Strafe der Unzulässigkeit innerhalb von sechs Monaten nach der Veröffentlichung der angefochtenen Norm im *Belgischen Staatsblatt* eingereicht werden müsse, und daß dies auch, wie im vorliegenden Fall, für Bestätigungsgesetze gelte.

Die Klage sei somit unzulässig *ratione temporis*.

A.2.2. Die angefochtenen Bestimmungen bezögen sich auf das Statut der Sicherheits- und Wachunternehmen und ihres Personals, und nicht auf das Statut der Militärpersonen. Nur ehemalige Militärpersonen könnten betroffen sein, und auch hierbei lediglich diejenigen, die vor weniger als fünf (bzw. zehn) Jahren ein militärisches Amt bekleidet hätten.

Das Interesse aller klagenden Parteien sei untrennbar mit dem Inhalt des königlichen Erlasses verbunden, der die angefochtene Norm zur Ausführung bringen müsse. Erst wenn die Kläger (einzeln) auf der vom König festzulegenden oder festgelegten Liste der militärischen oder öffentlichen Ämter erscheinen würden, könnten sie geltend machen, daß die angefochtene Bestimmung auf sie Anwendung finde. Eine Bestimmung, die nicht auf die klagenden Parteien anwendbar sei, könne ihnen keinerlei Nachteil bringen, so daß die dagegen angeführte Klage unzulässig sei. Keine der klagenden Parteien weise nach, daß ihre Lage durch die angefochtene Norm unmittelbar und nachteilig betroffen werden könnte.

A.2.3. Keine der klagenden Parteien könne nachweisen, daß sie der Anwendung von Artikel 1 Nr. 3 des königlichen Erlasses vom 28. September 1992 zur Festlegung der öffentlichen und militärischen Ämter, die (vorübergehend) mit der Beteiligung an den Tätigkeiten eines Wach- oder Sicherheitsunternehmens unvereinbar sind, unterworfen sei, und somit könne keine von ihnen nachweisen, daß sie infolge des Ausführungserlasses unmittelbar und nachteilig durch die angefochtene Norm betroffen werde.

A.2.4. In bezug auf den ersten Klagegrund sei zunächst anzumerken, daß die angefochtene Norm nicht das Statut der Militärpersonen regele, sondern dasjenige der Wach- und Sicherheitsunternehmen. Die einfache Tatsache, daß eine ehemalige Militärperson während einer bestimmten Zeitspanne nicht als Geschäftsführer oder Personalmitglied eines solchen Unternehmens auftreten und nicht als solcher anerkannt werden könne, bedeute nicht, daß auf diese Weise das Statut der Militärpersonen geregelt werde.

Obwohl Artikel 182 der Verfassung dem föderalen Gesetzgeber die normative Befugnis vorbehalte, schließe er nicht aus, daß der Gesetzgeber dem König eine begrenzte Ausführungsbefugnis zuerkenne. Der Gesetzgeber habe den allgemeinen Grundsatz festgelegt, daß Personen, die ein militärisches Amt ausgeübt hätten, eine bestimmte Zeitspanne warten müßten, ehe sie eine Funktion in einem Wach- oder Sicherheitsunternehmen ausüben könnten. Der König erhalte lediglich die Befugnis, den Begriff "militärisches oder öffentliches Amt "

durch das Erstellen einer Liste einzugrenzen. Die Erstellung einer Liste durch den König könne lediglich die Zielgruppe begrenzen. Durch eine solche Situation könnten die Kläger nicht nachteilig betroffen werden. Artikel 182 der Verfassung beauftrage zwar den Gesetzgeber damit, die Rechte und Pflichten der Militärpersonen zu regeln, doch schöpfe der König aus Artikel 107 der Verfassung die Befugnis, die Tragweite dieser Rechte und Pflichten zu bestimmen. Die angefochtenen Normen, so wie sie übrigens vorher bestanden hätten, würden den allgemeinen Grundsatz festlegen. Bestimmte ehemalige Beamte oder Militärpersonen könnten während einer gewissen Zeitspanne nicht die vorgenannten Funktionen ausüben. Das Gesetz verleihe der vollziehenden Gewalt die Befugnis, die Liste der Ämter aufzustellen, für die dieses Verbot gelte. Die vollziehende Gewalt verleihe diesem allgemeinen Grundsatz somit einen konkreten Inhalt. Es sei im übrigen verfassungsmäßig unmöglich gewesen, daß der Gesetzgeber diese Regelung ausführlich ausarbeiten würde. Die Schaffung und die Organisation der Dienste der allgemeinen Verwaltung sowie die Rechtsstellung des darin beschäftigten Personals würden in bezug auf die Zivilbeamten durch den König bestimmt. Es handele sich um eine dem König durch die Verfassung vorbehaltene Befugnis. Der Gesetzgeber würde den Grundsatz der Gewaltentrennung mißachten, wenn er in dieses Sachgebiet eindringen würde, mit Ausnahme der Angelegenheiten, die gemäß der Verfassung dem Gesetz vorbehalten seien.

A.2.5. Die Kläger verwiesen zu Unrecht auf Artikel 23 der Verfassung. Diese Bestimmung habe zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Gesetzes vom 10. April 1990 noch nicht bestanden. Diese Bestimmung sei an sich nicht ausführbar. Sie könne nämlich nicht in dem Sinne ausgelegt werden, daß sie ein absolutes Recht verleihe. Die in Artikel 23 der Verfassung enthaltenen wirtschaftlichen und sozialen Rechte seien nicht direkt wirksam und könnten somit nicht auf der einfachen Grundlage ihrer Eintragung in der Verfassung gerichtlich eingeklagt werden. Es obliege dem Gesetzgeber, diesen Rechten eine konkrete Gestalt zu verleihen und ihre Ausführungsbedingungen festzulegen. Auch die Stillhalteverpflichtung, die dieser Artikel enthalten könne, dürfe nicht blindlings angewandt werden. Es könne eine Abwägung der Verhältnismäßigkeit beispielsweise mit dem allgemeinen Interesse oder mit anderen Grundrechten vorgenommen werden. Eine Maßnahme stehe demzufolge nur im Widerspruch zu Artikel 23 der Verfassung, wenn der Verstoß so ernsthaft sei, daß er jegliche Berufsausübung unmöglich mache.

Indem der Gesetzgeber einfach eine Zeitspanne festgelegt habe, in der ehemalige Militärpersonen keine Funktion in einem Wach- oder Sicherheitsunternehmen ausüben könnten, habe er nicht die Ausübung eines Berufes unmöglich gemacht, sondern lediglich in gewissem Maße eingeschränkt.

A.2.6. Die wichtigste Zielsetzung des Gesetzes vom 10. April 1990 bestehe darin, die Ausübung der Tätigkeit eines Wach- oder Sicherheitsunternehmens zu kontrollieren, indem sie nur vertrauenswürdigen Personen zugänglich gemacht werde, die eine angemessene Ausbildung erhalten hätten.

Es obliege dem Hof weder zu sagen, ob eine Frist unangemessen sei, noch zu beurteilen, ob eine andere Frist übermäßig sei, da diese Frage der Beurteilungsbefugnis des Gesetzgebers unterliege.

Es obliege nicht dem Hof, auf die Art und Weise vorzugreifen, in der das angefochtene Gesetz angewandt werden würde. So umfassend und ungenau die dem König durch die angefochtenen Bestimmungen erteilte Ermächtigung auch sein möge, sie gestatte es Ihm keineswegs, von dem Grundsatz abzuweichen, wonach ein Behandlungsunterschied, der durch eine Norm zwischen verschiedenen Kategorien von Personen geschaffen werde, auf einer objektiven und angemessenen Rechtfertigung gründen müsse, die im Vergleich zum Ziel und zu den Folgen der betreffenden Maßnahme beurteilt werde. Es stehe dem Verwaltungsrichter und dem ordentlichen Richter zu, die Kontrolle über die Maßnahme auszuüben, mit der der König die ihm zugeteilte Ermächtigung überschritten haben solle.

A.2.7. Im zweiten Klagegrund machten die klagenden Parteien geltend, es sei diskriminierend, den Bezugszeitraum von fünf auf zehn Jahre zu verlängern, wenn der betreffende Beamte oder die betreffende Militärperson abgesetzt oder von Amtes wegen entlassen worden sei.

Bei der Absetzung handele es sich um die höchste Disziplinarstrafe für Beamte, was darauf hinweise, daß der betreffende Beamte sich zumindest ordnungswidrig verhalten habe. Der Gesetzgeber habe somit eine längere Frist

aufzulegen können, ehe dieser ehemalige Beamte eine Funktion in einem Wachunternehmen werde ausüben können.

Die Entlassung von Amts wegen werde oft angewandt, wenn ein Beamter nicht mehr den Bedingungen in bezug auf politische Rechte oder körperliche Eignung entspreche oder aber wenn er endgültig als für den Beruf ungeeignet befunden werde, unter anderem aufgrund von negativen Beurteilungen. Die endgültige Amtsniederlegung sei auch vorgesehen, wenn der Beamte sich in einem Fall befinde, in dem die Anwendung der Zivilgesetze und der Strafgesetze eine Amtsniederlegung zur Folge habe. Das gleiche gelte für die Beamten, die infolge eines Disziplinarverfahrens abgesetzt würden.

Erwiderungsschriftsatz von W. Claeys und anderen

A.3.1. Der Ministerrat verwechsle zwei Sachen, indem er auf das Gesetz über die Detektive verweise (gegen welches in der Rechtssache mit Geschäftsverzeichnisnummer 1145 eine Klage auf Nichtigerklärung erhoben worden sei) und indem er auf einen Klagegrund antworte, der in dieser anderen Rechtssache geltend gemacht werde, hier aber nicht, da die angefochtene Rechtsnorm nicht eine identische Bestimmung enthalte. Außer dem Verbot, welches bestimmten Personen auferlegt werde, gewisse Funktionen auszuüben, sei die Ähnlichkeit zwischen den beiden Sachen nicht einzusehen; das Urteil Nr. 37/98, welches in der Rechtssache mit Geschäftsverzeichnisnummer 1145 ergangen sei, mache es übrigens nicht möglich, sinngemäß eine richtige Antwort auf die Beschwerdegründe der Kläger zu geben.

A.3.2. Die Einrede der Unzulässigkeit *ratione temporis* sei nicht annehmbar. Der Hof habe in seinem Urteil Nr. 81/95 den Standpunkt vertreten, der Hof sei, selbst wenn man davon ausgehe, daß es sich bei der angefochtenen Bestimmung um eine auslegende Bestimmung handele, doch nicht davon entbunden, ihre Vereinbarkeit mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung zu prüfen. Dies gelte auch für Bestätigungsbestimmungen.

Die Verfassungsänderung vom 31. Januar 1994, wodurch Artikel 23 der Verfassung eingefügt worden sei, führe übrigens dazu, daß der Gesetzgeber vom 18. Juli 1997 andere Normen habe beachten müssen als im Jahre 1990. Die öffentliche Ordnung verlange, daß ein rechtzeitig befaßter Richter über eine Klage urteile.

Schließlich sei im Urteil Nr. 37/98 eine ähnliche Einrede zurückgewiesen worden.

A.3.3. Die Verteidigung des Ministerrates sei rechtlich und faktisch mangelhaft. Der Gesetzgeber habe dem König unbegrenzte Befugnisse zuerkannt. Folglich könnten die einzelnen Kläger von einem Tag auf den anderen auf einer vom König erstellten Liste angeführt werden. Dieses Risiko sei real, insbesondere, wenn man bedenke, daß bestimmte Kläger soeben in den Ruhestand getreten seien bzw. in einem Jahr in den Ruhestand treten würden. Wenn der Gesetzgeber dem König nicht diese Befugnis verliehen hätte, wäre das Risiko, einem Berufsverbot zu unterliegen, nicht vorhanden. Der sich aus einem Nichtigkeitsurteil ergebende Vorteil sei somit offensichtlich. Durch ein Nichtigkeitsurteil würde *de jure* feststehen, daß die bestehende Liste ungesetzlich sei. Dieser Vorteil gelange den bereits jetzt auf der Liste des Berufsverbots angeführten Mitgliedern der Vereinigungen zum Vorteil. *De facto* seien bestimmte Mitglieder der Vereinigungen bereits auf der Liste des für nichtig erklärten königlichen Erlasses angeführt worden. Durch das Nichtigkeitsurteil werde nachgewiesen werden, daß diese Liste ungesetzlich sei.

Das Urteil Nr. 37/98 habe der Auffassung der Kläger beigepflichtet.

A.3.4. In bezug auf den "ersten" Klagegrund hätten die klagenden Parteien in ihrer Klageschrift bereits nachgewiesen, daß die angefochtene Bestimmung einen wesentlichen Teil des Statuts der Militärpersonen bilde.

Die Verteidigung des Ministerrates sei aus mehreren Gründen mangelhaft. Die Militärpersonen seien in diesem Fall Gegenstand eines Berufsverbotes. Der Umstand, daß der König das Statut der Beamten festlege, sei in diesem Fall unerheblich. Da der Gesetzgeber einen allgemeinen Grundsatz eingeführt habe, wonach alle Militärpersonen auf der Verbotliste angeführt werden könnten, seien die angefochtenen Gesetzesbestimmungen

sicherlich unangemessen aufgrund der allgemeinen Beschaffenheit der mit dem Verbot belegten Kategorie. Artikel 23 könne sehr wohl geltend gemacht werden (Urteil Nr. 34/96) für ein aus dem Jahre 1997 stammendes Gesetz.

Das Urteil Nr. 37/98 habe diese verschiedenen Elemente angenommen.

A.3.5. Man könnte nicht annehmen, daß die durch das angefochtene Gesetz festgelegte Frist gemäß dem vom Ministerrat vorgebrachten Argument darauf abziele, die Klage nur für jene Personen zugänglich zu machen, die zuverlässig seien und eine angemessene Ausbildung erhalten hätten. Dieser Argument sei inkohärent und beleidigend, denn, wenn die Militärpersonen, Diener des Staates *par excellence*, vom Gesetzgeber als unverläßlich betrachtet werden würden, so würden sie nicht den Anwerbungsbedingungen genügen bzw. müßten sie entlassen werden. Auch die Militärperson, die ehrenvoll entlassen worden sei, sei zuverlässig und werde dies nicht erst fünf Jahre später. Dieser Mangel an Logik sei um so bedeutender, da die ehemaligen Militärpersonen, die seit dem Inkrafttreten des Gesetzes von 1990 in einem Wachunternehmen beschäftigt seien, nicht der beanstandeten Bedingung hätten entsprechen müssen.

A.3.6. Das aus der inadäquaten Ausbildung abgeleitete Argument sei genausowenig begründet, ob man nun der Ansicht sei, daß es sich um die in der Armee erworbene Ausbildung oder um die im Gesetz von 1990 ins Auge gefaßte Ausbildung handele, die allerdings auch den ehemaligen Militärpersonen erteilt werde.

A.3.7. Schließlich genüge der Umstand, daß die Anwendungserlasse nicht diskriminierend seien, nicht als Rechtfertigung dafür, daß der Gesetzgeber eine durch die Verfassung ihm vorbehaltene Angelegenheit delegiere.

A.3.8. Es sei nicht gerechtfertigt, auf die vorliegende Rechtssache die Rechtsprechung des Urteils Nr. 37/98 zu übertragen, in dem der Hof eine Nichtigkeitsklage zurückgewiesen habe, die gegen eine analoge Bestimmung des Gesetzes über die Detektive gerichtet gewesen sei. Die im vorliegenden Fall entwickelte Motivierung, die auf der Gefahr einer Verletzung des Privatlebens und auf dem Umstand, daß das Verbot lediglich eine Polizeibefugnis innehabende Personen betreffe, die Zugang zu persönlichen oder vertraulichen Daten hätten, basiere, so daß lediglich jenen Militärpersonen, die sich in dieser Situation befänden, das beanstandete Berufsverbot auferlegt werden könne, sei hier nicht übertragbar, da der Ministerrat nur eine einzige Rechtfertigung anführe - die Zuverlässigkeit der Personen und deren Ausbildung -, die sich von derjenigen unterscheide, die vom Hof in Betracht gezogen worden sei, in den Vorarbeiten keine andere gegeben werde und es weder dem Ministerrat noch dem Hof zustehe, nachträglich eine Substitution von Beweggründen vorzunehmen.

A.3.9. Da das Gesetz von 1990 nur eine einzige Frist vorsehe (fünf Jahre) und nicht zwei (fünf und zehn Jahre), so wie das Gesetz von 1991 über die Detektive, sei die Antwort des Ministerrats auf dem zweiten Klagegrund gegenstandslos, denn die Kläger hätten ja nur einen einzigen Klagegrund vorgebracht.

- B -

Hinsichtlich des Umfangs der Klage

B.1.1. Die klagenden Parteien beantragen in der Hauptsache die Nichtigklärung der Artikel 5 Absatz 1 Nr. 6 und 6 Absatz 1 Nr. 6 des Gesetzes vom 10. April 1990 über Wachunternehmen, Sicherheitsunternehmen und interne Wachdienste, abgeändert bzw. ersetzt durch die Artikel 5 Nr. 3 und 6 des Gesetzes vom 18. Juli 1997, und hilfsweise die Nichtigklärung der Wortfolge "und kein

militärisches oder öffentliches Amt bekleidet haben, das in einer durch den König festgelegten Liste aufgeführt ist” in den vorerwähnten Artikeln 5 Absatz 1 Nr. 6 und 6 Absatz 1 Nr. 6. Sie beantragen ebenfalls die Nichtigerklärung der Artikel 5 Nr. 3 und 6 des Gesetzes vom 18. Juli 1997.

B.1.2. Die klagenden Parteien fordern zwar die Nichtigerklärung der gesamten Artikel 5 Nr. 3 und 6 des Gesetzes vom 18. Juli 1997, doch der Hof stellt fest, daß die angeführten Klagegründe lediglich gegen die Artikel 5 Absatz 1 Nr. 6 und 6 Absatz 1 Nr. 6 des Gesetzes vom 10. April 1990, abgeändert durch das Gesetz vom 18. Juli 1997, soweit diese Bestimmungen militärische oder öffentliche Ämter betreffen, gerichtet sind. Die Klage ist somit darauf beschränkt.

Hinsichtlich der Zulässigkeit der Klage

B.2.1. Der Ministerrat bestreitet die zeitliche Zulässigkeit der Klage, weil die angefochtenen Bestimmungen mit den vorherigen Bestimmungen des Gesetzes vom 10. April 1990 übereinstimmen würden, die die Kläger zu gegebener Zeit nicht angefochten hätten.

B.2.2. Zwar wird aus dem Vergleich zwischen den neuen Artikeln 5 Absatz 1 Nr. 6 und 6 Absatz 1 Nr. 6 und den ursprünglichen Artikeln 5 Absatz 1 Nr. 6 und 6 Absatz 1 Nr. 6 des Gesetzes vom 10. April 1990 deutlich, daß der Gesetzgeber mit den angefochtenen Bestimmungen die vorherigen Bestimmungen wörtlich oder wenigstens inhaltlich übernommen hat, doch hat er trotzdem die Gesetzgebung in bezug auf diese Angelegenheit erneut ins Auge gefaßt. Der Umstand, daß er eine vorherige Bestimmung in eine neue Gesetzgebung übernimmt, stellt kein Hindernis dar, damit gegen die übernommene Bestimmung innerhalb von sechs Monaten nach deren Veröffentlichung Klage erhoben werden kann.

Die Einrede wird abgewiesen.

B.3.1. Der Ministerrat bestreitet das Interesse der klagenden Parteien.

B.3.2. Die Verfassung und das Sondergesetz vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof 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.

B.3.3. Die Kläger sind Militärpersonen im aktiven Dienst bzw. ehemalige Militärpersonen. Sie können unmittelbar und in ungünstigem Sinne in ihrer Situation betroffen werden durch eine Bestimmung, die den König dazu ermächtigt, ihre Ämter unter denjenigen zu bestimmen, deren Inhaber während fünf Jahren nach dem Ausscheiden aus dem Amt keine Funktion in einem Wachunternehmen, Sicherheitsunternehmen oder internen Wachdienst ausüben dürfen.

Sie weisen hingegen kein Interesse an der Nichtigerklärung dieser Bestimmungen nach, soweit diese den König dazu ermächtigen, die gleichen Verbotsbestimmungen auf andere als diejenigen, die militärische Ämter ausgeübt haben, anzuwenden. Der Hof untersucht die angefochtenen Bestimmungen also nicht, insofern sie den König dazu ermächtigen, andere öffentliche Ämter zu bestimmen.

Zur Hauptsache

B.4.1. Dem Klagegrund zufolge, ausgehend von einer Verletzung der Artikel 10 und 11 der Verfassung, einzeln betrachtet oder in Verbindung mit den Artikeln 23 Absatz 3 Nr. 1 und 182 der Verfassung, würden die angefochtenen Bestimmungen den König zu Unrecht dazu ermächtigen, angesichts der Inhaber eines militärischen Amtes, die Er bestimmt, der freien Arbeitswahl und dem Legalitätsprinzip, die in den vorgenannten Verfassungsbestimmungen verankert seien, Abbruch zu tun.

B.4.2. In den Vorarbeiten zum Gesetz vom 10. April 1990 wird die Absicht erwähnt, “ Unternehmen und Dienste, die sich mit Bewachungs- und Sicherheitstätigkeiten befassen, spezifischen, einschränkenden Regeln zu unterwerfen ” (*Parl. Dok.*, 1988-1989, Nr. 775-1, S. 1) und

dabei jede mögliche Konkurrenz mit den Polizeidiensten zu vermeiden und die Sicherheit der Bürger und der Institutionen zu gewährleisten (ebenda, 1985-1986, nr. 298-1, S. 26).

Aus der Besprechung des ursprünglichen Artikels 5 des Gesetzes vom 10. April 1990 - eine Bestimmung, die größtenteils dem neuen Artikel 5 entspricht, der zum Teil Gegenstand der Klage ist - geht hervor, daß diese Bestimmung darauf abzielt, “ zu gewährleisten, daß die Verwaltung bzw. Führung dieser Unternehmen bei Personen liegt, die alle Garantien hinsichtlich der Integrität und beruflichen Eignung bieten ” (*Parl. Dok.*, Senat, 1988-1989, Nr. 775-1, S. 11) und “ eine zu enge Verflechtung zwischen dem privaten Sicherheitsgewerbe und den regulären Polizeikorps oder Beamten, die verwaltungs- oder gerichtspolizeiliche Aufgaben übernehmen, zu verhindern ” (ebenda, Nr. 775-1, S. 12; im selben Sinne, Nr. 298-5, SS. 39 und 42, Nr. 775-1, S. 3, und Nr. 775-2, SS. 6 und 15), wobei aus ausländischen Beispielen ersichtlich geworden ist, daß eine allzu enge Bindung unbedingt zu vermeiden ist (ebenda, Nr. 775-1, S. 12).

Man es für bedenklich erachtet, Offizieren und Personen, die oft über vertrauliche Informationen verfügen, ohne Übergangszeit den Wechsel zum Privatsektor zu erlauben und somit die Entstehung unerwünschter Beziehungen zu ermöglichen (ebenda, Nr. 775-1, S. 13, und Nr. 775-2, SS. 3, 17 und 32); man hat es auch für unvertretbar gehalten, daß die öffentliche Hand die betreffenden Unternehmen mit von ihr geschultem Personal versieht (ebenda, Nr. 775-1, S. 3).

Artikel 6 legt für das ausführende Personal Bedingungen fest, die größtenteils denen entsprechen, die für das leitende Personal gelten.

B.4.3. Das Gesetz vom 10. April 1990 über Wachunternehmen, Sicherheitsunternehmen und interne Wachdienste bezieht sich insbesondere auf die Tätigkeiten hinsichtlich des Schutzes von Personen oder Gütern (Artikel 1 § 1). Das Gesetz vom 29. Juli 1934, durch welches die Privatmilizen verboten werden, verbietet insbesondere “ jede [...] Organisation von Privatpersonen, deren Zweck darin besteht, Gewalt anzuwenden oder die Armee oder die Polizei zu ersetzen [...] ” (Artikel 1 Absatz 1). Aus diesem Wortlaut ergibt sich, daß die Tätigkeit der Wach- und Sicherheitsunternehmen, auch wenn sie nicht die Gewaltanwendung einschließt, mindestens

größtenteils in den Anwendungsbereich des Privatmilizgesetzes fallen würde, wenn Artikel 1 Absatz 2 dieses Gesetzes, welcher durch das Gesetz vom 10. April 1990 darin eingefügt wurde, nicht bestimmen würde, daß das Verbot nicht auf die Wach- und Sicherheitsunternehmen im Sinne des Gesetzes anwendbar ist. Diese Ausnahme läßt sich durch das Bemühen erklären, nicht das grundsätzliche Verbot im Sinne des Privatmilizgesetzes für diese Unternehmen aufzuheben, sondern sie spezifischen Begrenzungen zu unterwerfen. Diese Begrenzungen liegen also in einem Bereich, der schon weitgehend der Handels- und Gewerbefreiheit und der Freiheit der Berufsausübung durch ein grundsätzliches Verbot entzogen worden ist, dessen Verfassungsmäßigkeit nicht beanstandet wird und anscheinend nicht beanstandet werden kann, vorausgesetzt, daß die Auslegung von Artikel 1 des Gesetzes von 1934 nicht über jenen Rahmen hinausgeht, den die öffentliche Ordnung erfordert.

Wenn der Gesetzgeber die Freiheiten vor jenen Gefahren schützen will, die mit der Tätigkeit der Wach- und Sicherheitsunternehmen einhergehen können, ist das Vorschreiben von Zulassungsbedingungen, die mit der Moralität, der beruflichen Vergangenheit, der Ausbildung und der Erfahrung zusammenhängen, ein geeignetes Mittel dazu.

B.4.4. Soweit die Maßnahme generell die ehemaligen Militärpersonen betrifft, ist sie jedoch unverhältnismäßig angesichts der damit verfolgten Zielsetzung. Das Bemühen, zu verhindern, daß vertrauliche Informationen, die sich im Besitze der öffentlichen Hand befinden, privaten Unternehmen enthüllt werden, daß zwischen ersterer und letzteren verdächtige Beziehungen zustande kommen und letztere unrechtmäßig die Ausbildung genießen würden, die erstere ihren Beamten erteilt, ist nur relevant, was die Polizeiämter und Nachrichtendienste innerhalb der Armee betrifft. Dieses Bemühen ist also nicht in einem solchen Maße relevant, daß der König ohne Einschränkung dazu ermächtigt werden darf, das fragliche Verbot angesichts aller Militärpersonen festzulegen, während die Ausbildung und die Tätigkeit vieler von ihnen nichts mit denjenigen der Angehörigen der Polizei- und Nachrichtendienste zu tun haben. Das Argument, das zum ersten Mal auf der Sitzung vorgebracht wurde, in Beantwortung der vom Hof gestellten Fragen, und dem zufolge es unvorsichtig wäre, Sicherheitsdienste in die Lage zu versetzen, Mitarbeiter einzustellen, die in Angriffstechniken ausgebildet worden sind und nicht über die nötige Zeit verfügt haben, sie sich abzugewöhnen,

rechtfertigt um so weniger eine derart allgemeine Ermächtigung wie diejenige, die sich aus dem beanstandeten Gesetz ergibt.

B.5. Soweit der Klagegrund von einer Verletzung der Artikel 10 und 11 der Verfassung ausgeht, ist er begründet; soweit er aus einer Verletzung dieser Bestimmungen in Verbindung mit den Artikeln 23 und 182 der Verfassung ausgeht, kann er nicht zu einer weiterreichenden Nichtigerklärung führen und braucht er daher nicht geprüft zu werden.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

- erklärt in den Artikeln 5 Absatz 1 Nr. 6 und 6 Absatz 1 Nr. 6 des Gesetzes vom 10. April 1990 über Wachunternehmen, Sicherheitsunternehmen und interne Wachdienste in der durch das Gesetz vom 18. Juli 1997 abgeänderten Fassung die Wortfolge “militärisches oder” für nichtig;

- erklärt in denselben Bestimmungen die Wortfolge “und kein [...] öffentliches Amt bekleidet haben, das in einer durch den König festgelegten Liste aufgeführt ist”, soweit sie sich auf militärische Ämter bezieht, für nichtig.

Verkündet in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 3. Dezember 1998.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

L. Potoms

M. Melchior