

Geschäftsverzeichnisnr. 2059
Urteil Nr. 41/2002 vom 20. Februar 2002

URTEILSAUSZUG

In Sachen: Präjudizielle Frage in bezug auf das Gesetz vom 15. Dezember 1970 über die Ausübung beruflicher Tätigkeiten in kleinen und mittleren Handels- und Handwerksbetrieben, gestellt vom Staatsrat.

Der Schiedshof,

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

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. *Gegenstand der präjudiziellen Frage*

In seinem Urteil Nr. 89.834 vom 27. September 2000 in Sachen A. Ceressia gegen den Belgischen Staat, dessen Ausfertigung am 17. Oktober 2000 in der Kanzlei des Schiedshofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende präjudizielle Frage gestellt:

« Ist nicht davon auszugehen, daß das Gesetz vom 15. Dezember 1970, durch welches die Handwerks- und Gewerkekammern und der Niederlassungsrat beim Ministerium des Mittelstands eingesetzt werden und diesen Behörden die Zuständigkeit erteilt wird, den Zugang zu bestimmten Berufen einzuschränken, eine gravierende Diskriminierung im Lichte der Artikel 10 und 11 der belgischen Verfassung beinhaltet, und ist außerdem nicht davon auszugehen, daß diese Diskriminierung insofern, als sie jede Form des gerichtlichen Schutzes aufhebt, völlig übertrieben ist und in keinem Verhältnis zum verfolgten Ziel steht, soweit die Ausübung einer beruflichen Tätigkeit ein bürgerliches Recht ist und soweit die freie Wahl der Berufstätigkeit durch Artikel 23 der belgischen Verfassung sowie durch Artikel 6 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche und soziale Rechte gewährleistet wird, und soweit Artikel 144 der belgischen Verfassung bestimmt, daß nur die Gerichtshöfe und Gerichte zuständig sind, über Streitfälle über bürgerliche Rechte zu befinden, und soweit es sich zeigt, daß die Beeinträchtigung der Freiheit, eine berufliche Tätigkeit auszuüben, eine Verletzung von Artikel 1 des Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention darstellen kann? »

Mittels Anordnung vom 17. Oktober 2001 hat der Hof die Frage folgendermaßen neuformuliert:

« Verstößt das Gesetz vom 15. Dezember 1970 dadurch, daß es die Handwerks- und Gewerkekammer und den Niederlassungsrat einsetzt und diese Behörden ermächtigt, den Zugang zu bestimmten Berufen einzuschränken, gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, in Verbindung:

1. mit Artikel 144 der Verfassung, insoweit das obengenannte Gesetz den ordentlichen Richter für nicht zuständig erklärt für Streitfälle bezüglich der Ausübung einer beruflichen Tätigkeit, die eigentlich ein bürgerliches Recht ist, während dieser Artikel 144 bestimmt, daß nur die Gerichtshöfe und Gerichte zuständig sind, über bürgerliche Rechte zu befinden;

2. mit Artikel 23 der Verfassung, mit Artikel 6 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und mit Artikel 1 des Ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention, insoweit das obengenannte Gesetz die durch diese Bestimmungen gewährleistete freie Wahl der Berufstätigkeit einschränkt? »

(...)

IV. *In rechtlicher Beziehung*

(...)

Die beanstandeten Bestimmungen

B.1. Der Hof wird über das Gesetz vom 15. Dezember 1970 über die Ausübung beruflicher Tätigkeiten in kleinen und mittleren Handels- und Handwerksbetrieben befragt. Aus dem Gegenstand der präjudiziellen Frage wird ersichtlich, daß nur einerseits die Einschränkungen, denen aufgrund dieses Gesetzes der Zugang zu einigen Berufen unterliegen kann, und andererseits die Entscheidungsbefugnis der Handwerks- und Gewerbekammern und die Zuständigkeit des Niederlassungsrats beim Ministerium des Mittelstands, Streitfälle zu schlichten, beanstandet werden.

Daraus folgt, daß sich die dem Hof vorgelegte präjudizielle Frage auf die Artikel 2 und 4 bis 13 des Gesetzes vom 15. Dezember 1970 beschränkt.

Zur Hauptsache

B.2. Die durch den Hof neuformulierte Frage hat einen zweifachen Gegenstand.

Einerseits wird dem Hof die Frage vorgelegt, ob das Gesetz vom 15. Dezember 1970 dadurch, daß es zuläßt, die freie Wahl bestimmter beruflicher Tätigkeiten einzuschränken, den Betroffenen nicht in diskriminierender Weise den Vorteil von Artikel 23 der Verfassung und der in der Frage zitierten internationalen Vertragsbestimmungen entzieht.

Andererseits wird dem Hof die Frage vorgelegt, ob das Gesetz vom 15. Dezember 1970 dadurch, daß es die Zuständigkeit für die Einschränkung des Zugangs zu bestimmten Berufen den Handwerks- und Gewerbekammern erteilt, mit Berufungsmöglichkeit beim Niederlassungsrat und beim Staatsrat, den Betroffenen nicht in diskriminierender Weise den Vorteil von Artikel 144 der Verfassung entzieht.

B.3.1. Das Gesetz vom 15. Dezember 1970 regelt die Ausübung beruflicher Tätigkeiten in den kleinen und mittleren Handels- und Handwerksbetrieben; unter Einhaltung des in den Artikeln 2 und 3 des Gesetzes festgelegten Verfahrens - und insbesondere auf Initiative der betroffenen Berufsverbände - ist der König ermächtigt, Bedingungen aufzuerlegen, die sich auf die Betriebsführungs- und Berufskennnisse der Kandidaten für die Ausübung obengenannter beruflicher Tätigkeiten beziehen können.

Artikel 5 sieht die Ausstellung einer Bescheinigung vor, aus der hervorgeht, daß die vorgeschriebenen Bedingungen erfüllt worden sind, und diese Bescheinigung wird gemäß den Artikeln 11 und 12 desselben Gesetzes ausgestellt; dieser letzte Artikel regelt vor allem die im vorliegenden Fall beanstandeten Berufungen.

B.3.2. Das Gesetz vom 15. Dezember 1970 wird, wie in den Vorarbeiten angegeben, den gleichen allgemeinen Zielsetzungen gerecht wie das Gesetz vom 24. Dezember 1958, das durch das o.a. Gesetz aufgehoben worden ist:

« Indem man dem selbständigen Unternehmer Fähigkeitsbedingungen auferlegt, will man den Sektor der Selbständigen stärken und auch schützen. [...] Des weiteren wurde sowohl bei der Besprechung des Gesetzes vom 24. Dezember 1958 als auch während der Besprechung des vorliegenden Entwurfs wiederholt auf die Notwendigkeit des Verbraucherschutzes hingewiesen. » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1969-1970, Nr. 520/8, S. 2)

Überdies lag es in der Absicht des Gesetzgebers, der relativen Unzweckmäßigkeit des Gesetzes von 1958 bezüglich der Handelstätigkeiten zu begegnen, die Voraussetzungen, von denen die Ausübung einer beruflichen Tätigkeit abhängig gemacht werden kann, zu vereinfachen, die Möglichkeiten des Nachweises der vorgeschriebenen Kenntnisse zu erweitern, die gesetzlich auferlegte Last besser zu verteilen und schließlich ein einheitliches Übergangssystem zu gewährleisten (*Parl. Dok.*, Kammer, 1969-1970, Nr. 520/1, SS. 2 bis 8).

In Hinsicht auf den angeführten Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit deren Artikel 23

B.4.1. Artikel 23 der Verfassung lautet:

« 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.4.2. Artikel 23, der das Recht auf freie Wahl der Berufstätigkeit in die wirtschaftlichen und sozialen Rechte mit einbezieht, bestimmt, daß es Aufgabe des zuständigen Gesetzgebers ist, die Voraussetzungen für die Ausübung dieser Rechte festzulegen. Der zuständige Gesetzgeber kann deshalb der freien Wahl einer Berufstätigkeit Einschränkungen auferlegen.

Diese Einschränkungen wären nur dann diskriminierend, wenn der Gesetzgeber sie ohne Notwendigkeit hinsichtlich bestimmter Kategorien von Personen einführen würde oder wenn diese Einschränkungen Folgen nach sich zögen, die in einem deutlich unangemessenen Verhältnis zum angestrebten Ziel stünden.

Es ist nicht ersichtlich, daß dies zutrifft für das Gesetz vom 15. Dezember 1970. In Anbetracht sowohl der durch den Gesetzgeber angestrebten Zielsetzungen als auch der angenommenen Modalitäten (insbesondere der Initiative der Berufsverbände, des limitativen Charakters und der Art der Voraussetzungen hinsichtlich der Kenntnisse, die verlangt werden können, sowie des Vorhandenseins von Rechtsmitteln), lassen die der freien Wahl der betreffenden Berufstätigkeiten auferlegten Einschränkungen die erforderliche Rechtfertigung nicht vermissen.

In Hinsicht auf den angeführten Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

B.5. Artikel 6 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte lautet:

« (1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht auf Arbeit an, welches das Recht jedes einzelnen auf die Möglichkeit, seinen Lebensunterhalt durch frei gewählte oder angenommene Arbeit zu verdienen, umfaßt, und unternehmen geeignete Schritte zum Schutz dieses Rechts.

(2) Die von einem Vertragsstaat zur vollen Verwirklichung dieses Rechts zu unternehmenden Schritte umfassen fachliche und berufliche Beratung und Ausbildungsprogramme sowie die Festlegung von Grundsätzen und Verfahren zur Erzielung einer stetigen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung und einer produktiven Vollbeschäftigung unter Bedingungen, welche die politischen und wirtschaftlichen Grundfreiheiten des einzelnen schützen. »

B.6. Insoweit diese Bestimmung auf « frei gewählte oder angenommene Arbeit » abzielt, dient sie dazu zu verbieten, daß die Ausübung einer ganz bestimmten Arbeit auferlegt werden kann. Das ist keinesfalls das Ziel des Gesetzes vom 15. Dezember 1970, das sich darauf beschränkt zu erlauben, daß der Zugang zu den darin reglementierten Berufen vom Nachweis bestimmter Betriebsführungs- und Berufskennntnisse abhängig gemacht werden kann.

Das Auferlegen solcher Bedingungen steht nicht im Widerspruch zu den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 des obengenannten Paktes.

In Hinsicht auf den angeführten Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 1 des Ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention

B.7. Artikel 1 dieses Zusatzprotokolls lautet:

« Jede natürliche oder juristische Person hat ein Recht auf Achtung ihres Eigentums. Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn, daß das öffentliche Interesse es

verlangt, und nur unter den durch Gesetz und durch die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts vorgesehenen Bedingungen.

Die vorstehenden Bedingungen beeinträchtigen jedoch in keiner Weise das Recht des Staates, diejenigen Gesetze anzuwenden, die er für die Regelung der Benutzung des Eigentums im Einklang mit dem Allgemeininteresse oder zur Sicherung der Zahlung der Steuern oder sonstigen Abgaben oder von Geldstrafen für erforderlich hält. »

B.8. Ausgehend von der Annahme, eine Einschränkung der freien Ausübung einer beruflichen Tätigkeit könnte das Eigentumsrecht verletzen, müssen die beanstandeten Maßnahmen betrachtet werden als eine Regelung « der Benutzung des Eigentums im Einklang mit dem Allgemeininteresse » im Sinne des zweiten Absatzes von Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls; unter Berücksichtigung der in B.4.2 dargelegten Elemente beeinträchtigt diese Regelung nicht in übermäßiger Weise die Rechte der betroffenen « Eigentümer ».

In Hinsicht auf den angeführten Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit deren Artikel 144

B.9.1. Artikel 144 der Verfassung bestimmt:

« Streitfälle über bürgerliche Rechte gehören ausschließlich zum Zuständigkeitsbereich der Gerichte. »

B.9.2. Der Hof ist nicht befugt, direkt zu untersuchen, ob eine gesetzliche Norm gegen Artikel 144 der Verfassung verstößt. Mit der Bestimmung jedoch, daß Streitfälle über bürgerliche Rechte ausschließlich unter die Zuständigkeit der Gerichte fallen, verleiht Artikel 144 einem jeden eine Garantie, die nicht einigen entzogen werden kann; sollte sich herausstellen, daß einer Kategorie von Personen das Recht entzogen wird, eine Beanstandung bezüglich eines bürgerlichen Rechts bei den Gerichten anhängig zu machen, dann wäre dieser Behandlungsunterschied nicht gerechtfertigt, da er zum obengenannten Artikel 144 im Widerspruch stünde. Er verstieße dann auch gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

B.10. Artikel 11 des Gesetzes vom 15. Dezember 1970 bestimmt, daß die Bescheinigung, « aus der hervorgeht, daß die auferlegten Bedingungen erfüllt wurden »

(Artikel 5 § 1 desselben Gesetzes), beantragt und ausgestellt wird bei der Handwerks- und Gewerbekammer der Provinz, in der die berufliche Tätigkeit zum ersten Mal ausgeübt werden wird. Gegen die durch diese Behörde getroffene Entscheidung kann gemäß den Artikeln 12 und 13 Berufung eingelegt werden beim Niederlassungsrat, der « ihr gegenüber als administratives Rechtsprechungsorgan » befindet (Artikel 13 § 2 Absatz 3). Artikel 13 § 5 bestimmt schließlich, daß gegen jede Entscheidung des Niederlassungsrats eine Nichtigkeitsklage beim Staatsrat eingereicht werden kann.

B.11. Für die Beantwortung der präjudiziellen Frage muß der Hof untersuchen, ob der Gesetzgeber, indem er die Beanstandungen bezüglich der Beantragung der betreffenden Bescheinigungen einem administrativen Rechtsprechungsorgan anvertraut, die zur Debatte stehenden Rechte wohl zu Recht auf implizite Weise als politische Rechte eingestuft hat.

B.12.1. Das Recht eines Selbständigen auf Ausübung eines reglementierten Berufs auf dem Sektor der kleinen und mittleren Handels- und Handwerksbetriebe weist sowohl privatrechtliche als auch öffentlich-rechtliche Aspekte auf.

Die privatrechtlichen Aspekte liegen vor allem in der Tatsache, daß der Beruf mittels Abschließung und Durchführung von Verträgen ausgeübt wird, die grundsätzlich zivilrechtlichen Bestimmungen unterliegen.

Dieses Recht weist allerdings auch öffentlich-rechtliche Aspekte auf, insoweit der Händler oder Handwerker in der beanstandeten Reglementierung dem Eingreifen von Verwaltungsbehörden unterliegt. Der Beruf wird nämlich nicht nur reglementiert, weil derjenige, der diesen Beruf ausüben will, geschützt werden soll, sondern auch und vor allem mit der Absicht, zur Gewährleistung des Gemeinwohls ein Gleichgewicht zwischen dem Schutz des Berufes in seiner Gesamtheit und dem Verbraucherschutz herzustellen.

B.12.2. Der Gesetzgeber hat keine eindeutig unvernünftige Beurteilung vorgenommen, indem er davon ausgegangen ist, daß der Schwerpunkt im vorliegenden Fall bei den öffentlich-rechtlichen Aspekten liegt. Er hat somit das Recht auf Ausübung bestimmter Handels- oder Handwerksberufe als ein politisches Recht im Sinne von Artikel 145 der Verfassung bewerten können.

B.12.3. Der Gesetzgeber hat, indem er die Streitfälle bezüglich der Voraussetzungen für den Zugang zu solchen Berufen administrativen Rechtsprechungsorganen übertragen hat, von der ihm in Artikel 145 der Verfassung gebotenen Möglichkeit Gebrauch gemacht. Er hat auf diese Weise eine Maßnahme ergriffen, die nicht unvereinbar ist mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit deren Artikel 144.

B.13. Die Tatsache, daß einer ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zufolge das Recht, als Selbständiger einen Beruf auszuüben, als ein bürgerliches Recht im Sinne von Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention angesehen wird, kann zu keiner anderen Schlußfolgerung führen. Den Erfordernissen dieser Vertragsbestimmung ist nämlich durch die belgische Gesetzgebung entsprochen worden, insoweit die Beanstandungen bezüglich der Voraussetzungen für den Zugang zu einem solchen Beruf einer rechtsprechenden Instanz übertragen werden, die über eine Befugnis zu unbeschränkter Ermessensnachprüfung verfügt - einer Instanz, die übrigens der Kassationskontrolle des Staatsrats unterliegt.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Die Artikel 2 und 4 bis 13 des Gesetzes vom 15. Dezember 1970 über die Ausübung beruflicher Tätigkeiten in kleinen und mittleren Handels- und Handwerksbetrieben verstoßen nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit deren Artikel 23 oder deren Artikel 144, mit Artikel 6 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte oder mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention.

Verkündet in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 20. Februar 2002.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) M. Melchior