

**STAATSRAT, VERWALTUNGSSTREITSACHENABTEILUNG**

**E N T S C H E I D**

Nr. 229.776 vom 9. Januar 2015

G/A.209.756/Vbis-115

In der Rechtssache: **MERTES** Christian,  
Wahlmizil bei  
Herrn Heinz-Georg VEIDERS, Rechtsanwalt,  
Major-Long-Straße 38  
4780 Sankt Vith,

gegen :

**den Belgischen Staat,**  
vertreten durch den Minister des Innern  
Wahlmizil bei  
Frau Laurence RASE, und  
Herrn Jacques CLESSE, Rechtsanwälte,  
quai de Rome 2  
4000 Lüttich.

---

**DER PRÄSIDENT DER KAMMER Vbis,**

Aufgrund der am 9. August 2013 eingereichten Antragschrift, mit der Christian MERTES die Nichtigerklärung eines Erlasses des Ministers des Innern vom 25. Juni 2013 beantragt, mit dem ihm mitgeteilt wird, dass in Bezug auf seinen Antrag auf Genehmigung zur Betreibung eines Wachunternehmens in Belgien, ihm trotz einer bestehenden deutschen Genehmigung weitere Auflagen abverlangt werden;

Aufgrund der ordnungsgemäß gewechselten Erwiderungs- und Repliksschriften;

Aufgrund des von Frau VOGEL, Erster Auditor beim Staatsrat, gemäß Artikel 93 der allgemeinen Verfahrensordnung erstatteten Berichts;

Aufgrund des Beschlusses vom 15. September 2014, der die Parteien lädt, auf der öffentlichen Sitzung vom 17. November 2014 um 14 Uhr 30 zu erscheinen;

Aufgrund der Notifizierung dieses Beschlusses und des Berichts an die Parteien;

Nach Anhörung des Herrn M. HANOTIAU, Kammerpräsident, in seinem Bericht;

Nach Anhörung der Bemerkungen von Herrn Denis BARTH, Rechtsanwalt, loco Frau L. RASE und Herrn J. CLESSE, Rechtsanwälte, der für die beklagte Partei erscheint;

Nach Anhörung der gleichlautenden Stellungnahme von Frau VOGEL, erster Auditor;

Aufgrund des Titels VI, Kapitel II, der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat;

In der Erwägung, dass der Sachverhalt wie folgt zusammengefasst werden kann:

1. Am 5. Juni 2012 richtet der Kläger folgendes Schreiben an den Föderalen Öffentlichen Dienst Inneres:

„ Ich möchte mich als Dienstleistungsunternehmen vorstellen. Ich bin Belgier, 39 Jahre alt und lebe mit meiner Familie in Ostbelgien (Recht/St. Vith). Am 01.04.2012 habe ich die Firma CMertes Dienstleistung gegründet (MWST.0755.231.805). Da es in unserem deutschsprachigen Gebiet keine deutschsprachigen Security oder Wachpersonal gibt, bin ich gewillt die bestehende Ausbildung zu folgen und somit alle gesetzlichen Bedingungen in diesem Bereich zu erfüllen. Mein einziges Problem besteht darin, dass ich mit der französischen Sprache nicht sehr gut vertraut bin, möchte aber trotzdem versuchen, diese Prüfung zu absolvieren. Ich bitte Sie daher, mir die Angaben und Termine für diesen Lehrgang zuzusenden, damit ich schnellstmöglich diese Prüfung absolvieren kann“.

2. Die Gegenpartei betrachtet dieses Schreiben als einen Antrag auf Genehmigung zur Betreibung eines Wachunternehmens im Sinne des Gesetzes vom 10. April 1990 zur Regelung der privaten und besonderen Sicherheit. Mit einem Schreiben vom 12. Juni 2012 bestätigt die Gegenpartei den Empfang dieses Antrags und fordert den Kläger auf, zur Vervollständigung seiner Akte verschiedene Angaben und Unterlagen zu übermitteln.

Am 5. Juli 2012, 17. August 2012, 31. Oktober 2012 und 13. Dezember 2012 richtet die Gegenpartei Erinnerungsschreiben an den Kläger.

Da der Kläger trotz dieser wiederholten Aufforderungen die gefragten

Angaben und Unterlagen nicht einreicht, wird ihm mit einem Ministeriellen Erlass vom 26. März 2013 die beantragte Genehmigung verweigert. Dieser Erlass wird dem Kläger mit einem Schreiben vom 16. April 2013, das eine Rechtsmittelbelehrung enthält, zugestellt.

Der Kläger erhebt keinen Einspruch gegen diese Entscheidung.

3. Am 29. April 2013 erhält der Kläger in Deutschland von der Verbandsgemeinde Trier-Land eine Erlaubnis zur Ausübung einer „umfassenden Bewachungstätigkeit ohne Einschränkung“ gemäss § 34a Gewerbeordnung. Am 30. April 2013 meldet der Kläger seine „Bewachungstätigkeit nach § 34a GewO“ bei der Verbandsgemeinde Trier-Land an.

4. Am 5. Juni 2013 richtet der Rechtsbeistand des Klägers ein Schreiben an die Gegenpartei, mit dem er diese auffordert, angesichts der in Deutschland erhaltenen Genehmigung entweder ihre Entscheidung vom 16. April 2013 zurückzunehmen, oder das vorliegende Schreiben als neuen Genehmigungsantrag anzusehen. In Anbetracht der nach europäischem Recht gewährleisteten Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheiten müsse die beantragte Genehmigung dem Kläger erteilt werden.

In einem Schreiben vom 10. Juni 2013 an die Gegenpartei stellt der Rechtsbeistand des Klägers fest, dass die Gegenpartei sich bereit erklärt hat, sein Schreiben vom 5. Juni 2013 als einen neuen Antrag des Klägers auf Erteilung einer Genehmigung zur Betreibung eines Wachunternehmens in Belgien zu betrachten. Mit diesem Schreiben sendet der Rechtsbeistand des Klägers der Gegenpartei den Wortlaut von § 34 a Gewerbeordnung zu.

5. Am 25. Juni 2013 richtet die Gegenpartei folgendes Schreiben an den Kläger:

„ Sehr geehrter Herr Mertes,

Über Ihren Beistand haben meine Dienste Ihr Schreiben vom 10. Juni 2013 erhalten, mit dem das Einzelunternehmen MERTES CHRISTIAN mit Gesellschaftssitz in Deutschland, 54308 Langsur, Auf den Eisen 3, eine Genehmigung zur Betreibung eines Wachunternehmens beantragt.

Ich nehme zur Kenntnis, dass Sie am 30. April 2013 eine Erlaubnis für die Ausübung von Wachtätigkeiten in Deutschland erhalten haben.

In Artikel 4bis § 1 Absatz 2 des Gesetzes vom 10. April 1990 zur Regelung der privaten und besonderen Sicherheit wird bestimmt, dass der Minister des Innern bei der Beurteilung eines Genehmigungs- oder Zulassungsantrags eines Antragstellers ohne Betriebsitz in Belgien die Garantien berücksichtigt, die im Rahmen der gesetzlichen und reglementierten Ausübung der Tätigkeiten, auf die

sich der Antrag bezieht, in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union beigebracht werden.

Ich habe den von Ihnen übermittelten Artikel «§ 34a Bewachungsgewerbe» der Gewerbeordnung zur Kenntnis genommen. Hieraus entnehme ich, dass Sie für die Ausübung von Wachtätigkeiten in Deutschland einer Erlaubnis der zuständigen Behörde bedürfen. Diese Erlaubnis haben Sie am 30. April 2013 erhalten. Zudem sind obligatorische Ausbildungen für bestimmte Wachtätigkeiten zu absolvieren, insbesondere für:

- Kontrollgänge im öffentlichen Verkehrsraum oder in Hausrechtsbereichen mit tatsächlich öffentlichem Verkehr,
- Schutz vor Ladendieben,
- Bewachungen im Einlassbereich von gastgewerblichen Diskotheken.

Die Bedingungen zur Erlangung einer Genehmigung zur Betreibung eines Wachunternehmens in Belgien sind jedoch umfassender als die Garantien, die Sie in Deutschland beibringen mussten; zudem gewährleisteten die in Deutschland beigebrachten Garantien nicht den Schutz des Allgemeininteresses in Belgien.

Durch das Vorschreiben zusätzlicher Bedingungen wird nicht gegen den Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs verstossen, da diese belgischen Genehmigungsbedingungen diskriminierungsfrei, objektiv, klar und unzweideutig sind. Ausserdem sind diese Bedingungen aus einem zwingenden Grund des Allgemeininteresses, insbesondere der öffentlichen Ordnung (im vorliegenden Fall der Sicherheit), gerechtfertigt und in Bezug auf diesen Grund des Allgemeininteresses verhältnismässig.

Daher müssen Sie der Direktion Private Sicherheit zur Vervollständigung Ihrer Antragsakte folgende Angaben und Unterlagen übermitteln:

[...]

Jan CAPPELLE  
Direktor“.

Dieses Schreiben vom 25. Juni 2013 bildet die angefochtene Rechtsakte in der vorliegenden Rechtssache.

6. Da der Kläger die in dem Schreiben der Gegenpartei vom 25. Juni 2013 geforderten Unterlagen nicht einreicht, werden ihm am 30. Juli 2013, 28. August 2013 und 24. September 2013 Erinnerungsschreiben zugestellt.

In zwei Schreiben vom 12. August 2013 und 10. September 2013 verweist der Rechtsbeistand des Klägers die Gegenpartei auf das vorliegende Nichtigkeitsverfahren und schlussfolgert dass „weitere Erinnerungsschreiben Ihrerseits [...] folglich bis zur Entscheidung des Staatsrates überflüssig [sind]“.

7. Mit einem Ministeriellen Erlass vom 11. Dezember 2013 stellt die Gegenpartei fest, dass der Kläger es unterlassen hat, alle Angaben und Unterlagen zu übermitteln, die zur Überprüfung der Erfüllung der im Gesetz vom 10. April 1990 und in seinen Ausführungserlassen vorgesehenen Bedingungen erforderlich sind, und

verweigert die beantragte Genehmigung. Es handelt sich um die angefochtene Rechtsakte in der Rechtssache A. 211.627/Vbis-138;

In der Erwägung, dass der Auditor einen Bericht gemäß Artikel 93 der allgemeinen Verfahrensordnung erstattet hat, in dem er die Ansicht vertritt, dass die Antragschrift nach einer kurzen Verhandlung für unzulässig erklärt werden könne;

In der Erwägung, dass die beklagte Partei in einer Einrede der Unzulässigkeit einwendet, dass der angefochtene Rechtsakt vom 25. Juni 2013 nur ein an den Kläger gerichtetes Ersuchen um zusätzliche Informationen sei und dass die von dem Kläger in Deutschland erhaltene Genehmigung jedoch nicht abgewiesen werde; dass daraus folgt, dass die Antragschrift der beklagten Partei zufolge unzulässig sei;

In der Erwägung, dass der Kläger erwidert, dass er am 5. und am 10. Juni 2013 der beklagten Partei zusätzliche Informationen, nämlich die relevanten Bestimmungen der deutschen Gesetzgebung, zugesandt habe; dass er meint, dass die beklagte Partei mit ihrem Rechtsakt vom 25. Juni 2013 auffordere, dass weitere Bedingungen entgegen dem europäischen Recht erfüllt würden, so dass gegen diesen Rechtsakt eine Nichtigkeitsklage vor dem Staatsrat eingereicht werden könne;

In der Erwägung, dass gegen einen rein vorbereitenden Rechtsakt keine Nichtigkeitsklage vor dem Staatsrat eingereicht werden kann;

In der Erwägung, dass die Zulässigkeit einer Klage gegen eine vorbereitende Entscheidung angenommen werden muss, soweit dieser Rechtsakt endgültige Wirkungen mit sich bringt, d.h. soweit er teilweise zu der endgültigen Lösung führt und soweit dadurch Nachteile unmittelbar entstehen und der Kläger dadurch unwiderruflich benachteiligt wird;

In der Erwägung, dass einen vorbereitenden Rechtsakt beeinträchtigende Fehler zur Unterstützung der Klage gegen den Rechtsakt, der den Kläger endgültig benachteiligt, angeführt werden können;

In der Erwägung, dass der Rechtsakt vom 25. Juni 2013 kein ministerieller Erlass, sondern ein Schreiben des Direktors des Föderalen Öffentlichen Dienstes Inneres ist, in dem dieser erklärt, dass die deutsche Erlaubnis zur Ausübung von Wachtätigkeiten zur Erlangung der in Belgien beantragten Genehmigung nicht genügt, und welche zusätzlichen Unterlagen noch einzureichen sind; dass das besagte Schreiben keine Verweigerung der beantragten Genehmigung enthält und keinen zwingenden Einfluss auf den später zu treffenden ministeriellen Erlass hat;

In der Erwägung, dass das besagte Schreiben vom 25. Juni 2013 in Wirklichkeit zur Untersuchung des Genehmigungsantrags beiträgt; dass es sich um eine vorbereitende Maßnahme und nicht um einen Verwaltungsakt handelt, der gemäss Artikel 14 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat angefochten werden kann; dass eventuelle Legalitätskritiken gegen die in diesem Schreiben enthaltene Auslegung, dass der Besitz der deutschen Genehmigung für Überwachungstätigkeiten nicht automatisch zur Erteilung einer Genehmigung für die Ausübung solcher Tätigkeiten in Belgien führen muss, im Rahmen einer Nichtigkeitsklage gegen den ministeriellen Erlass vom 11. Dezember 2013 vorgebracht werden können; dass besagter Erlass übrigens Gegenstand einer solchen Klage ist (A. 211.627/Vbis-138);

In der Erwägung, dass die in der vorliegenden Rechtssache eingereichte Antragschrift deshalb unzulässig ist und dass man sich den Schlussanträgen des Berichts anschließen muss,

## **E N T S C H E I D E T :**

### **Artikel 1.**

Die Nichtigkeitsklage wird abgewiesen.

### **Artikel 2.**

Die Kosten, festgelegt auf 175 Euro, werden zu Lasten der klagenden Partei gelegt.

Verkündet in Brüssel in öffentlicher Sitzung der Kammer Vbis am neunten Januar zweitausendfünfzehn von:

|       |           |                  |
|-------|-----------|------------------|
| Herrn | HANOTIAU, | Kammerpräsident, |
| Frau  | WIAME,    | Kanzler.         |

Der Kanzler,

Der Präsident,

V. WIAME.

M. HANOTIAU.