



Verfassungsgerichtshof

ÜBERSETZUNG
Entscheid Nr. 35/2025
vom 27. Februar 2025
Geschäftsverzeichnismr. 8145
AUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf Artikel 8 § 1 Nr. 2 Buchstabe *c*) des Gesetzes vom 19. Dezember 1974 « zur Regelung der Beziehungen zwischen den öffentlichen Behörden und den Gewerkschaften der Bediensteten, die von diesen Behörden abhängen », gestellt vom Staatsrat.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten Pierre Nihoul und Luc Lavrysen, und den Richtern Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Katrin Jadin und Magali Plovie, 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. 258.259 vom 19. Dezember 2023, dessen Ausfertigung am 15. Januar 2024 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 8 § 1 Nr. 2 Buchstabe *c*) des Gesetzes vom 19. Dezember 1974 ‘ zur Regelung der Beziehungen zwischen den öffentlichen Behörden und den Gewerkschaften der Bediensteten, die von diesen Behörden abhängen ’ gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit deren Artikel 27, indem er vorsieht, dass jede zugelassene Gewerkschaftsorganisation, die nicht eine in Paragraph 1 Nr. 1 desselben Artikels erwähnte Gewerkschaftsorganisation ist, um in einem Sektorenausschuss sitzen zu dürfen, gleichzeitig die größte Anzahl beitragspflichtiger Mitglieder unter den anderen als den im selben Paragraphen 1 Nr. 1 erwähnten Gewerkschaftsorganisationen haben und eine Anzahl beitragspflichtiger Mitglieder in Höhe von mindestens zehn Prozent des Personalbestands der zum Ausschuss gehörenden Dienste zählen muss? ».

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1. Das Gesetz vom 19. Dezember 1974 « zur Regelung der Beziehungen zwischen den öffentlichen Behörden und den Gewerkschaften der Bediensteten, die von diesen Behörden abhängen » (nachstehend: Gesetz vom 19. Dezember 1974) verpflichtet den König, « Verhandlungsausschüsse » zu schaffen, in denen die zuständigen Behörden verpflichtet sind, mit den « repräsentativen Gewerkschaftsorganisationen » zu verhandeln, bevor eine ganze Reihe von Entscheidungen getroffen wird.

In Artikel 3 und 4 dieses Gesetzes wird zwischen allgemeinen Ausschüssen (dem « Ausschuss der föderalen, gemeinschaftlichen und regionalen öffentlichen Dienste », dem « Ausschuss der provinziellen und lokalen öffentlichen Dienste » und dem « Gemeinsamen Ausschuss für alle öffentlichen Dienste »), « Sektorenausschüssen » und « Sonderausschüssen » unterschieden.

Die Sektorenausschüsse sind zuständig für die « Staatsverwaltungen und anderen staatlichen Dienste, einschließlich der Dienste, die der rechtsprechenden Gewalt beistehen, sowie der juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die vom Staat abhängen », die « Verwaltungen und anderen Dienste der Gemeinschafts- und Regionalregierungen sowie die Verwaltungen und anderen Dienste des Vereinigten Kollegiums der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission und des Kollegiums der Französischen Gemeinschaftskommission », die « von den Gemeinschaften oder in deren Namen geschaffenen Unterrichtsanstalten », die « von der Französischen Gemeinschaftskommission geschaffenen Anstalten des nicht subventionierten Unterrichtswesens » sowie die « juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die von den Gemeinschaften, den Regionen, der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission und der Französischen Gemeinschaftskommission abhängen ».

B.2. Artikel 8 § 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 1974 bestimmt:

« Folgende Gewerkschaftsorganisationen gelten als repräsentativ, um in einem Sektorenausschuss sitzen zu dürfen:

1. jede Gewerkschaftsorganisation, die im Ausschuss der föderalen, gemeinschaftlichen und regionalen öffentlichen Dienste sitzt,

2. unbeschadet von Nr. 1: jede zugelassene Gewerkschaftsorganisation, die gleichzeitig

a) die Interessen aller Personalkategorien der zum Ausschuss gehörenden Dienste vertritt,

b) und einer auf landesweiter Ebene als Verband gegründeten Gewerkschaftsorganisation angeschlossen ist oder einer auf gleicher Ebene gebildeten Gewerkschaftsföderation angehört,

c) und die größte Anzahl beitragspflichtiger Mitglieder unter den anderen als den in Nr. 1 erwähnten Gewerkschaftsorganisationen hat und eine Anzahl beitragspflichtiger Mitglieder in Höhe von mindestens zehn Prozent des Personalbestands der zum Ausschuss gehörenden Dienste zählt ».

B.3. Alle sechs Jahre untersucht eine Kommission zur Kontrolle der Repräsentativität der Gewerkschaftsorganisationen im öffentlichen Sektor, ob die Gewerkschaftsorganisationen, die beantragen, in den Sektorenausschüssen sitzen zu dürfen, den in Artikel 8 des Gesetzes vom 19. Dezember 1974 festgelegten Kriterien bezüglich der Anzahl beitragspflichtiger Mitglieder entsprechen (Artikel 14 § 1 Absatz 1 dieses Gesetzes).

B.4. Die Vorabentscheidungsfrage bezieht sich im Wesentlichen auf die Vereinbarkeit von Artikel 8 § 1 Nr. 2 Buchstabe c) des Gesetzes vom 19. Dezember 1974 mit Artikel 27 der Verfassung, insofern er bestimmt, dass eine Gewerkschaftsorganisation, die nicht im Ausschuss der föderalen, gemeinschaftlichen und regionalen öffentlichen Dienste sitzt, nur in einem Sektorenausschuss sitzen darf, wenn die Anzahl ihrer beitragspflichtigen Mitglieder größer ist als die der anderen Gewerkschaftsorganisationen, die nicht in diesem allgemeinen Ausschuss sitzen, und wenn diese Anzahl mindestens zehn Prozent der Personalmitglieder der zum Ausschuss gehörenden öffentlichen Dienste ausmacht.

In Bezug auf die Zulässigkeit der Vorabentscheidungsfrage

B.5.1. Die Vorabentscheidungsfrage bezieht sich auf die Vereinbarkeit einer Gesetzesbestimmung mit Bestimmungen der Verfassung, deren Einhaltung der Gerichtshof in Anwendung von Artikel 142 Absatz 2 der Verfassung gewährleisten muss.

Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass der Staatsrat sich zur Gesetzmäßigkeit eines Verwaltungsakts äußern soll, der diese Gesetzesbestimmung anwendet, dass die Gesetzmäßigkeit dieses Akts gerade deshalb angefochten wird, weil er diese Bestimmung anwendet, und dass die Frage, ob diese Bestimmung die Artikel 10 und 11 in Verbindung mit Artikel 27 der Verfassung beachtet, für diejenigen von Interesse ist, die beim Staatsrat die Nichtigerklärung dieses Verwaltungsakts beantragen. Die Antwort auf die Vorabentscheidungsfrage ist daher der Lösung der Streitsache, in deren Rahmen sie gestellt wird, dienlich.

B.5.2. Die Vorabentscheidungsfrage ist zulässig.

Zur Hauptsache

B.6. Der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung schließt nicht aus, dass ein Behandlungsunterschied zwischen Kategorien von Personen eingeführt wird, soweit dieser Unterschied auf einem objektiven Kriterium beruht und in angemessener Weise gerechtfertigt ist.

Das Vorliegen einer solchen Rechtfertigung ist im Hinblick auf Zweck und Folgen der beanstandeten Maßnahme sowie auf die Art der einschlägigen Grundsätze zu beurteilen; es wird gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verstoßen, wenn feststeht, dass die eingesetzten Mittel in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen.

B.7.1. Durch Artikel 27 der Verfassung wird das « Recht, Vereinigungen zu bilden » anerkannt.

B.7.2. Dieses Recht ist untrennbar verbunden mit dem durch Artikel 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention anerkannten «Recht, [...] sich frei mit anderen zusammenschließen; dazu gehört auch das Recht, zum Schutz seiner Interessen Gewerkschaften zu gründen und Gewerkschaften beizutreten », das der Gerichtshof folglich berücksichtigen muss. Diese Bestimmung steht « rechtmäßigen Einschränkungen der Ausübung dieser Rechte für Angehörige [...] der Staatsverwaltung » nicht entgegen.

B.7.3. Die Gewerkschaftsfreiheit ist ein besonderer Aspekt dieses Rechts auf Vereinigungsfreiheit (EuGHMR, Große Kammer, 14. Dezember 2023, *Humpert u.a. gegen Deutschland*, ECLI:CE:ECHR:2023:1214JUD005943318, § 98). Sie ist ein wesentliches Element des sozialen Dialogs zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern und damit ein wichtiges Instrument bei der Suche nach sozialer Gerechtigkeit und sozialem Frieden (EuGHMR, Große Kammer, 9. Juli 2013, *Sindicatul « Păstorul cel Bun » gegen Rumänien*, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD000233009, § 130).

Artikel 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention garantiert den Mitgliedern einer Gewerkschaft, dass diese bei der Verteidigung ihrer Interessen unabhängig von der Berufskategorie, der sie angehören, gehört wird (EuGHMR, Große Kammer, 14. Dezember 2023, *Humpert u.a. gegen Deutschland*, vorerwähnt, § 98).

Zu den wesentlichen Elementen der Vereinigungsfreiheit gehören das Recht, eine Gewerkschaft zu gründen oder ihr beizutreten, das Verbot von Vereinbarungen über ein Gewerkschaftsmonopol, das Recht einer Gewerkschaft, den Arbeitgeber davon zu überzeugen, sich anzuhören, was sie im Namen ihrer Mitglieder zu sagen hat, sowie grundsätzlich und außer in ganz besonderen Fällen das Recht, mit dem Arbeitgeber kollektive Verhandlungen zu führen (EuGHMR, Große Kammer, 12. November 2008, *Demir und Baykara gegen Türkei*, ECLI:CE:ECHR:2008:1112JUD003450397, § 154; Große Kammer, 9. Juli 2013, *Sindicatul « Păstorul cel Bun » gegen Rumänien*, vorerwähnt, § 135; 10. Juni 2021, *Norwegian Confederation of Trade Unions (LO) und Norwegian Transport Workers' Union (NTF) gegen Norwegen*, ECLI:CE:ECHR:2021:0610JUD004548717, § 92; Große Kammer, 14. Dezember 2023, *Humpert u.a. gegen Deutschland*, vorerwähnt, § 100).

Dieses letztgenannte Recht hindert die Behörden nicht daran, den repräsentativen Gewerkschaften im System der kollektiven Verhandlungen gegebenenfalls einen Sonderstatus

einzuräumen (EuGHMR, Große Kammer, 12. November 2008, *Demir und Baykara gegen Türkei*, vorerwähnt, § 154; 4. April 2017, *Tek Gıda İş Sendikası gegen Türkei*, ECLI:CE:ECHR:2017:0404JUD003500905, § 33). Die Beschränkung des Zugangs zu kollektiven Verhandlungen auf größere oder repräsentativere Gewerkschaften ist nicht unvereinbar mit der Vereinigungsfreiheit, wenn andere Gewerkschaften in anderer Weise gehört werden, auch wenn die weniger vorteilhafte Position der letzteren zu einem Rückgang ihrer Mitgliederzahl führen kann (EuGHMR, 5. Juli 2022, *Association of Civil Servants and Union for Collective Bargaining u.a. gegen Deutschland*, ECLI:CE:ECHR:2022:0705JUD000081518, § 60).

Artikel 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention schützt den Einzelnen vor willkürlichen Einmischungen der öffentlichen Behörden in die Ausübung der darin anerkannten Rechte. Er kann diese Behörden auch verpflichten, den tatsächlichen Genuss dieser Rechte sicherzustellen (EuGHMR, Große Kammer, 12. November 2008, *Demir und Baykara gegen Türkei*, vorerwähnt, § 110; Große Kammer, 9. Juli 2013, *Sindicatul « Păstorul cel Bun » gegen Rumänien*, vorerwähnt, § 131; 10. Juni 2021, *Norwegian Confederation of Trade Unions (LO) und Norwegian Transport Workers' Union (NTF) gegen Norwegen*, vorerwähnt, § 92).

B.8. Die Gewerkschaftsorganisationen, die in Anwendung von Artikel 8 § 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 1974 in einem Sektorenausschuss sitzen dürfen, genießen bestimmte Rechte, die die anderen Gewerkschaftsorganisationen nicht haben.

Sie sind zum Beispiel « berechtigt, Vertreter vorzuschlagen, die in den Konzertierungsausschüssen, [...] sitzen sollen », die im Bereich dieses Sektorenausschusses geschaffen werden (Artikel 12 des Gesetzes vom 19. Dezember 1974, abgeändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 19. Juli 1983). Dieselben Gewerkschaftsorganisationen können von den Verwaltungsbehörden, die « Sozialdienste » eingerichtet haben, mit deren vollständiger oder teilweiser Verwaltung beauftragt werden (Artikel 13 Absatz 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 1974). Sie dürfen auch « während der Dienstzeit in den Räumlichkeiten Gewerkschaftsbeiträge einnehmen », « bei Prüfungen im Wettbewerbsverfahren und Prüfungen, die für die Bediensteten veranstaltet werden, unbeschadet der Vorrechte der Prüfungsausschüsse anwesend sein » und « in den Räumlichkeiten Versammlungen abhalten » (Artikel 17 Nrn. 2, 3 und 4 des Gesetzes vom 19. Dezember 1974). Zudem können nur die repräsentativen Gewerkschaftsorganisationen ganz oder teilweise von der Rückzahlung der

Summen, die ihren Vertretern in ihrer Eigenschaft als Personalmitglied gezahlt worden sind, an die Behörde befreit werden (Artikel 18 Absatz 2 und Absatz 3 erster Satz des Gesetzes vom 19. Dezember 1974).

In bestimmten Fällen muss ein Personalmitglied, das eine « Gewerkschaftsprämie » erhalten möchte einer repräsentativen Gewerkschaftsorganisation im Sinne von Artikel 8 des Gesetzes vom 19. Dezember 1974 angeschlossen sein (Artikel 2 § 1 des Gesetzes vom 1. September 1980 « über die Gewährung und Zahlung einer Gewerkschaftsprämie an bestimmte Personalmitglieder des öffentlichen Sektors » in Verbindung mit Artikel 2 § 3 Nr. 1, ersetzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 15. Januar 2002).

B.9.1. Das Gesetz vom 19. Dezember 1974 « trägt bei » zur « Förderung der gewerkschaftlichen Tätigkeit innerhalb der öffentlichen Verwaltungen » und zeugt vom « Vertrauen der Behörden in die Arbeitnehmer, die sich aufgrund ihrer Eigenschaft als Beamte in den Dienst der Nation gestellt haben » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1970-1971, Nr. 889/1, S. 7; *Ann.*, Senat, 28. November 1974, S. 379; *Ann.*, Senat, 5. Dezember 1974, S. 500).

B.9.2. Das allgemeine Ziel, das mit den Regeln für die Zusammensetzung der Verhandlungsausschüsse, die durch das Gesetz vom 19. Dezember 1974 eingerichtet werden, verfolgt wird, besteht darin, es der Behörde zu ermöglichen, mit den Vertretern des betroffenen Personals auf « effiziente » Weise zu verhandeln. Zu diesem Zweck wurde vereinbart, eine « Zersplitterung der Gewerkschaften » zu vermeiden und nur mit « anerkannten und verantwortungsvollen Gesprächspartnern » zu verhandeln, das heißt mit « Gewerkschaften, die in der Lage sind, auf nationaler Ebene effektive Verantwortung zu tragen » (*Parl. Dok.*, Senat, Sondersitzungsperiode 1974, Nr. 367/2, S. 10; *Ann.*, Senat, 28. November 1974, S. 381).

B.10. Es obliegt dem Gerichtshof zu prüfen, ob der Gesetzgeber mit der fraglichen Bestimmung nicht die Vereinigungsfreiheit und die Gewerkschaftsfreiheit in Bezug auf zugelassene Gewerkschaftsorganisationen, die die in B.4 erwähnten Bedingungen nicht erfüllen, missachtet.

B.11.1. Artikel 27 der Verfassung garantiert einer Organisation nicht, unabhängig von ihrer tatsächlichen Repräsentativität in die Kategorie der repräsentativen Gewerkschaften aufgenommen zu werden.

B.11.2. Indem zum Sektorenausschuss nur eine einzige andere Gewerkschaftsorganisation als diejenigen, die im allgemeinen Verhandlungsausschuss gemäß Artikel 8 § 1 Nr. 1 dieses Gesetzes sitzen, zugelassen wird, trägt Artikel 8 § 1 Nr. 2 desselben Gesetzes zur Effizienz der Verhandlungen bei, indem eine « Zersplitterung der Gewerkschaften » gemäß den in B.9.2. beschriebenen Zielen vermieden wird.

Durch das Erfordernis, dass die einzige Gewerkschaftsorganisation, die in Anwendung von Artikel 8 § 1 Nr. 2 des Gesetzes vom 19. Dezember 1974 zum Sektorenausschuss zugelassen ist, die Interessen aller Kategorien des Personals der Dienste, die unter den Ausschuss fallen, verteidigt und zu einer landesweiten Gewerkschaftsorganisation gehört, gewährleisten Buchstabe *a)* und Buchstabe *b)* dieser Bestimmung, dass diese Organisation einen « anerkannten und verantwortungsvollen Gesprächspartner » darstellt, der in der Lage ist, seine Verantwortung unter Berücksichtigung der berufsübergreifenden Dimension der Verhandlung und des landesweiten Rahmens, in dem sie stattfindet, wahrzunehmen.

B.11.3. Vor diesem Hintergrund ist die doppelte Bedingung der Repräsentativität, die in Artikel 8 § 1 Nr. 2 Buchstabe *c)* des Gesetzes vom 19. Dezember 1974 enthalten ist, vernünftig gerechtfertigt, um die vorerwähnten Ziele zu erreichen.

Einerseits ist es gerechtfertigt, vorzusehen, dass in dem Fall, dass mehr als eine Gewerkschaftsorganisation, die nicht im Ausschuss der föderalen, gemeinschaftlichen und regionalen öffentlichen Dienste sitzt und die in Artikel 8 § 1 Nr. 2 Buchstaben *a)* und *b)* des Gesetzes vom 19. Dezember 1974 genannten Bedingungen erfüllt, beantragt, den einzigen verfügbaren Sitz eines Sektorenausschusses zu besetzen, dieser Sitz der antragstellenden Organisation mit der größten Anzahl an « beitragspflichtigen Mitgliedern » zugewiesen wird.

Andererseits kann durch die Festlegung der Repräsentativitätsschwelle sichergestellt werden, dass die antragstellende Organisation unabhängig von der - gegebenenfalls geringen - Anzahl der Organisationen, die im Sektorenausschuss sitzen wollen, einen wesentlichen Teil des betroffenen Personals vertritt. Die Festlegung einer Schwelle ermöglicht es nämlich, das Vertrauen des Personals in die Organisationen, die es vertreten, in sachdienlicher Weise zu messen.

Was insbesondere den vom Gesetzgeber festgelegten Prozentsatz von 10 % betrifft, so ist festzustellen, dass dieser nicht unangemessen hoch ist und ein für alle zugelassenen Gewerkschaftsorganisationen gleiches und objektives Kriterium der Repräsentativität entsprechend der beitragspflichtigen Mitglieder darstellt.

B.11.4. Schließlich muss, wie in B.7.3 erwähnt, die Beschränkung der Vereinigungsfreiheit der Gewerkschaften, die keinen Zugang zur kollektiven Verhandlung haben, weil sie nicht die größten oder die repräsentativsten sind, auch im Hinblick auf die Möglichkeit geprüft werden, auf andere Weise gehört zu werden.

Diesbezüglich ist festzustellen, dass die Eigenschaft einer zugelassenen Gewerkschaftsorganisation insbesondere das Vorrecht mit sich bringt, « im gemeinsamen Interesse der von [ihr] vertretenen Personalmitglieder oder im besonderen Interesse eines Bediensteten bei den Behörden [zu] intervenieren » (Artikel 16 Nr. 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 1974) und dass die Sektorenausschüsse zum Teil aus einer Abordnung der Behörde bestehen (Artikel 21 § 1 des königlichen Erlasses vom 28. September 1984 « zur Ausführung des Gesetzes vom 19. Dezember 1974 zur Regelung der Beziehungen zwischen den öffentlichen Behörden und den Gewerkschaften der Bediensteten, die von diesen Behörden abhängen »), sodass die zugelassene Gewerkschaftsorganisation, die nicht im Sektorenausschuss sitzt, dennoch die Gelegenheit hat, ihren Standpunkt im Rahmen der kollektiven Verhandlung durch Intervention bei der betreffenden Behörde zu Gehör zu bringen.

B.12. Artikel 8 § 1 Nr. 2 Buchstabe *c*) des Gesetzes vom 19. Dezember 1974 ist vereinbar mit den Artikeln 10, 11 und 27 der Verfassung.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Artikel 8 § 1 Nr. 2 Buchstabe *c*) des Gesetzes vom 19. Dezember 1974 « zur Regelung der Beziehungen zwischen den öffentlichen Behörden und den Gewerkschaften der Bediensteten, die von diesen Behörden abhängen » verstößt nicht gegen die Artikel 10, 11 und 27 der Verfassung.

Erlassen in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 27. Februar 2025.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) Frank Meersschaut

(gez.) Pierre Nihoul