

Geschäftsverzeichnissnr. 1797
Urteil Nr. 139/2000 vom 21. Dezember 2000

URTEIL

In Sachen: Klage auf völlige oder teilweise Nichtigerklärung der Artikel 4 und 6 des Gesetzes vom 11. April 1999 zur Abänderung des Gesetzes vom 19. Dezember 1974 zur Regelung der Beziehungen zwischen den öffentlichen Behörden und den Gewerkschaften der Bediensteten, die von diesen Behörden abhängen, erhoben von der VoG GERFA.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Melchior und G. De Baets, und den Richtern H. Boel, P. Martens, J. Delruelle, R. Henneuse 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 8. November 1999 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 9. November 1999 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob die VoG Groupe d'étude et de réforme de la fonction administrative (GERFA), mit Sitz in 1190 Brüssel, avenue du Pont de Luttre 137, Klage auf völlige oder teilweise Nichtigerklärung der Artikel 4 und 6 des Gesetzes vom 11. April 1999 zur Abänderung des Gesetzes vom 19. Dezember 1974 zur Regelung der Beziehungen zwischen den öffentlichen Behörden und den Gewerkschaften der Bediensteten, die von diesen Behörden abhängen (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 12. Mai 1999).

II. *Verfahren*

Durch Anordnung vom 9. November 1999 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 17. Dezember 1999 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Die durch Artikel 74 des organisierenden Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte im *Belgischen Staatsblatt* vom 21. Dezember 1999.

Der Ministerrat, rue de la Loi 16, 1000 Brüssel, hat mit am 28. Januar 2000 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Schriftsatz eingereicht.

Dieser Schriftsatz wurde gemäß Artikel 89 des organisierenden Gesetzes mit am 29. Februar 2000 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief notifiziert.

Der klagenden Partei hat mit am 31. März 2000 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnungen vom 27. April 2000 und vom 26. Oktober 2000 hat der Hof die für die Urteilsfällung vorgesehene Frist bis zum 8. November 2000 bzw. 8. Mai 2001 verlängert.

Durch Anordnung vom 13. Juli 2000 hat der Hof die Rechtssache für verhandlungsreif erklärt und den Sitzungstermin auf den 11. Oktober 2000 anberaumt, nachdem er festgestellt hat, daß der gesetzlich verhinderte Richter H. Coremans als Mitglied der Besetzung durch den Richter M. Bossuyt ersetzt wurde.

Diese Anordnung wurde den Parteien und deren Rechtsanwälten mit am 14. Juli 2000 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Durch Anordnung vom 5. Oktober 2000 hat der Hof die Verhandlung auf den 6. Dezember 2000 vertagt.

Diese Anordnung wurde den Parteien und deren Rechtsanwälten mit am 6. Oktober 2000 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 6. Dezember 2000

- erschienen
- . die VoG GERFA, vertreten durch ihren Vorsitzenden M. Legrand,
- . RÄin M. Detry, in Brüssel zugelassen, für den Ministerrat,
- haben die referierenden Richter P. Martens und H. Boel Bericht erstattet,
- wurden die vorgeannten Parteien 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. *In rechtlicher Beziehung*

- A -

Standpunkt der Klägerin

A.1. Die VoG Groupe d'étude et de réforme de la fonction administrative, abgekürzt GERFA, sei eine anerkannte Gewerkschaftsorganisation. Sie ist der Auffassung, ein unmittelbares Interesse an der Anfechtung der betreffenden Bestimmung zu haben, die nur den repräsentativen Gewerkschaftsorganisationen rückwirkend einen bedeutenden finanziellen Vorteil gewährt.

A.2. Im einzigen Klagegrund, der aus dem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung abgeleitet ist, macht sie geltend, sie verfüge gemäß dem Gesetz über Gewerkschaftsdelegierte und müsse das Bruttogehalt ihres ständigen Delegierten erstatten.

A.3. Artikel 18 Absatz 3 des Gesetzes vom 19. Dezember 1974 zur Regelung der Beziehungen zwischen den öffentlichen Behörden und den Gewerkschaften der Bediensteten, die von diesen Behörden abhängen, eingefügt durch Artikel 4 Absatz 2 des angefochtenen Gesetzes vom 11. April 1999, befreie die repräsentativen Gewerkschaftsorganisationen von dieser Erstattung, um der « Centrale générale des services publics » (C.G.S.P.) Erstattungen zu ersparen, die sie seit 1997 nicht mehr geleistet habe, was die Ausstattung der angefochtenen Bestimmung mit rückwirkender Kraft erkläre.

A.4. Die Klägerin betrachte diesen Behandlungsunterschied zwischen zwei Kategorien von Gewerkschaftsorganisationen als ungerechtfertigt, da die ständigen Delegierten der beiden Kategorien Beamte seien, die in diese Organisation entsandt seien und die gleichen Aufgaben zur Verteidigung ihrer Mitglieder und zur Ausführung der Projekte der Organisation erfüllten.

Standpunkt des Ministerrates

A.5. Der Ministerrat ficht das Interesse der Klägerin an der Nichtigerklärung einer Bestimmung an, die ihr keinerlei Vorteil bieten würde, da sie, wie es derzeit der Fall sei, nicht in den Vorteil dieser Bestimmung gelangen würde.

A.6. Zur Hauptsache erwidert der Ministerrat, daß die Unterscheidung zwischen repräsentativen und anerkannten Gewerkschaftsorganisationen mit der Philosophie des Gesetzes vom 19. Dezember 1974 und seines Ausführungserlasses vom 28. September 1994 zusammenhänge. Letztere müßten, um anerkannt zu werden, nur Mindestbedingungen erfüllen, die eine reine Formsache seien, nämlich per Einschreiben eine Abschrift der Satzung und der Liste der verantwortlichen Führungskräfte einschicken. Erstere müßten nachweisen, daß sie einen bedeutenden Teil des Personals vertreten würden, dessen Interessen sie nach den im Gesetz festgelegten Kriterien verteidigen würden. Ihre Vorrechte seien ebenfalls bedeutender, da sie alleine an den Sitzungen der Verhandlungs- und Konzertierungsausschüsse teilnahmen. Dieses objektive Unterscheidungskriterium, das seit zwei Jahrzehnten anerkannt sei und angewandt werde, sei in den Vorarbeiten zum Gesetz vom 19. Dezember 1974 erwähnt worden. Es sei vom Hof in seinem Urteil Nr. 71/92 anerkannt worden. Es handle sich nach Auffassung des Ministerrates also um eine politische Entscheidung, die dem Gesetzgeber obliege und die nicht als unvernünftig betrachtet werden könne.

A.7. Schließlich fügt der Ministerrat hinzu, daß die Klägerin, da die angefochtene Unterscheidung anerkannt sei, jegliches Interesse an der Anfechtung der in Artikel 6 des Gesetzes vorgesehenen Rückwirkung verliere.

Erwiderungsschriftsatz der Klägerin

A.8. In bezug auf das Interesse erwidert die Klägerin, daß die angefochtenen Bestimmungen ihr einen direkten Schaden zufügten und die Regeln der Gleichheit zwischen Gewerkschaftsorganisationen, ungeachtet dessen, ob sie repräsentativ oder anerkannt seien, grundlegend und endgültig brechen würden.

A.9. Zur Hauptsache wiederholt die Klägerin, daß die angefochtenen Bestimmungen im wesentlichen dazu führten, einem Anliegen der C.G.S.P. stattzugeben, die den Erstattungen, die sie seit 1997 geschuldet habe, zu entgehen wüßte, wobei die Maßnahme auf alle repräsentativen Organisationen ausgedehnt werde, was beweise, daß sie nicht auf einem objektiven Kriterium beruhe, sondern eine bestimmte Organisation bevorzugen solle. Die Klägerin bittet den Hof, in Anwendung des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 eine Untersuchungsmaßnahme beim Finanzministerium und beim Schatzamt durchzuführen, um zu prüfen, ob die C.G.S.P. seit 1997 die Zahlungen für ihre ständigen Delegierten versäumt habe.

A.10. Die Klägerin räumt ein, daß nur die repräsentativen Organisationen in die Arbeiten der gewerkschaftlichen Verhandlungsausschüsse A, B und C einbezogen würden, fügt aber hinzu, es handle sich hierbei um ein vorbehaltenes Gebiet, das durch gesetzlich festgelegte Repräsentativitätskriterien festgeschrieben sei. Zu diesen Kriterien gehöre die Zugehörigkeit zu einer im Nationalen Arbeitsrat vertretenen Gewerkschaftsorganisation. Die Gegenpartei bestimme jedoch selbst diese Gewerkschaftsorganisationen. Die Klägerin fügt hinzu, daß diese Bedingung nichts mit der Zielsetzung zu tun habe, da das System der sozialen Beziehungen des öffentlichen Sektors keineswegs mit den Vorrechten des Nationalen Arbeitsrates zusammenhänge.

A.11. Die Klägerin fügt hinzu, daß die Zusammensetzung der Verhandlungsausschüsse sich jeglicher demokratischer Kontrolle entziehe, da die Gegenpartei darauf verzichtet habe, Sozialwahlen abzuhalten. Sie ficht an, daß diese demokratische Kontrolle durch Zählungen ersetzt werden könne, die nicht das Privatleben und die Vereinigungsfreiheit berücksichtigten.

A.12. Die Klägerin ist der Auffassung, daß die von ihr angefochtenen Bestimmungen außerdem im Widerspruch zu Artikel 5 des Übereinkommens über den Schutz der Vereinigungsfreiheit und die Verfahren zur Festlegung von Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Dienst stünden, das durch das Gesetz vom 4. April 1991 ratifiziert worden sei; dieses unterstreiche die Notwendigkeit, die Unabhängigkeit der Organisationen der öffentlichen Bediensteten zu gewährleisten und jegliche Einmischung der öffentlichen Behörden in ihre Gründung, ihre Tätigkeit und ihre Verwaltung zu vermeiden. Die Klägerin hebt die Bedeutung der gewährten Vorteile hervor, die für die 19 Delegierten einen Bruttobetrag von mehreren zig Millionen erreichten, wobei diese Delegierten außerdem eine interessante Laufbahn durch übermäßige aufeinanderfolgende Beförderungen erreichen könnten.

- B -

B.1. Artikel 4 des Gesetzes vom 11. April 1999 zur Abänderung des Gesetzes vom 19. Dezember 1974 zur Regelung der Beziehungen zwischen den öffentlichen Behörden und den Gewerkschaften der Bediensteten, die von diesen Behörden abhängen, hat einen zweiten und einen dritten Absatz in Artikel 18 dieses Gesetzes eingefügt. Dieser Artikel 18 lautet nunmehr wie folgt:

« Der König legt die Regeln fest, die auf die Delegierten der Gewerkschaftsorganisationen wegen ihrer Tätigkeit innerhalb des öffentlichen Dienstes Anwendung finden. Er bestimmt die Verwaltungsposition der Bediensteten, die diese Eigenschaft besitzen, und legt dabei insbesondere die Fälle fest, in denen die Zeitspannen des Gewerkschaftsauftrags der Dienstzeit gleichgestellt sind.

Der König legt die Regeln fest, nach denen die Gewerkschaftsorganisationen die Summen, die gewissen Delegierten dieser Organisationen in deren Eigenschaft als Personalmitglieder gezahlt worden sind, der öffentlichen Hand erstatten.

Der König kann jedoch unter den Bedingungen und nach den Kriterien, die er festlegt, die repräsentativen Gewerkschaftsorganisationen ganz oder teilweise von der Erstattung befreien. »

Artikel 6 des angefochtenen Gesetzes besagt, daß es am Tag seiner Veröffentlichung im *Belgischen Staatsblatt* in Kraft tritt, « mit Ausnahme von Artikel 4, der am 1. Juli 1997 wirksam wird ».

Die Klägerin ficht Absatz 3 des obengenannten Artikels 18 sowie in Artikel 4 des angefochtenen Gesetzes die vorstehend zwischen Anführungszeichen zitierten Wörter an.

B.2. Die Klägerin weist ein Interesse an der Nichtigerklärung von Bestimmungen nach, die gewissen Gewerkschaftsorganisationen einen ihr verweigerten Vorteil gewähren. Im Falle der Nichtigerklärung hätte sie eine Möglichkeit, daß der Gesetzgeber eine neue Bestimmung annehmen würde, die ihr diesen Vorteil gewähren würde. Eine solche Möglichkeit reicht aus, um das Interesse der Klägerin zu rechtfertigen.

B.3. Die erste angefochtene Bestimmung führt einen Behandlungsunterschied zwischen zwei Kategorien von Gewerkschaftsorganisationen des öffentlichen Sektors ein: die anerkannten Organisationen, die der öffentlichen Hand das Gehalt ihrer ständigen Delegierten

erstatten müssen; die repräsentativen Organisationen, die durch den König von dieser Erstattung befreit werden können.

B.4. Der Behandlungsunterschied zwischen diesen beiden Kategorien von Gewerkschaftsorganisationen war vom Gesetzgeber gewollt, als er das Gesetz vom 19. Dezember 1974 annahm, dessen Artikel 7 den repräsentativen Gewerkschaftsorganisationen das Recht vorbehält, « im gemeinsamen Ausschuß für den gesamten öffentlichen Dienst, im Ausschuß der föderalen, gemeinschaftlichen und regionalen öffentlichen Dienste sowie im Ausschuß der provinziellen und lokalen Dienste » zu tagen. Gemäß diesem Artikel wird eine Organisation als repräsentativ anerkannt, wenn sie:

- « 1. auf landesweiter Ebene tätig ist;
2. die Interessen aller Personalkategorien des öffentlichen Dienstes vertritt;
3. einer im Nationalen Arbeitsrat vertretenen Gewerkschaftsorganisation angeschlossen ist ».

B.5. Aus den Vorarbeiten zum Gesetz vom 19. Dezember 1974 geht hervor, daß diese Entscheidung dem Willen der Regierung entspricht, « gegenüber gültigen und verantwortlichen Gesprächspartnern zu sitzen, mit denen sie effizient verhandeln kann », und zur Verwirklichung dieses Ziels « nur mit Gewerkschaften zu verhandeln, die imstande sind, tatsächlich auf nationaler Ebene Verantwortung zu tragen » sowie eine Zersplitterung von Gewerkschaften zu vermeiden, die « den Tod dieser Verhandlungen bedeuten würde ». (*Parl. Dok.*, Senat, Sondersitzungsperiode 1974, Nr. 367-2, S. 10).

B.6. Eine solche Entscheidung beruht auf einem objektiven Kriterium, steht im Zusammenhang zum angestrebten Ziel und ist nicht offensichtlich unverhältnismäßig dazu. Es ist nicht unvernünftig, in den ständigen Konzertierungs- und Verhandlungsstrukturen nur die Gewerkschaftsorganisationen zuzulassen, die eine bestimmte Anzahl Beitrag zahlender Mitglieder nachweisen können, die auf landesweiter Ebene tätig sind oder einer auf dieser Ebene gebildeten Organisation angehören und die die Interessen aller Personalkategorien verteidigen. Ein solches Erfordernis kann gewährleisten, daß bei der Formulierung der Forderungen in bezug auf eine Personalkategorie die Situation der anderen berücksichtigt wird.

B.7. Es bleibt jedoch zu prüfen, ob diese unterschiedliche Behandlung sachdienlich ist in bezug auf die angefochtene Maßnahme, die den repräsentativen Organisationen einen finanziellen Vorteil zuerkennt, den sie den anerkannten Organisationen verweigert, zumal die Klägerin anführt, diese Maßnahme entstehe aus dem Willen, eine bestimmte Organisation zu bevorzugen.

B.8. Insofern die repräsentativen Organisationen in die ständigen Konzertierungs- und Verhandlungsverfahren einbezogen sind, sehen sie sich notwendigerweise veranlaßt, von ihren ständigen Delegierten größere Arbeitsleistungen zu verlangen als die anerkannten Organisationen. In einem Protokoll 264 vom 4. Juli 1997, das durch den Ministerrat in die Erörterungen eingebracht wurde und die Schlußfolgerungen der innerhalb der Ausschüsse der föderalen, gemeinschaftlichen und regionalen öffentlichen Dienste geführten Verhandlungen enthält, heißt es:

« Angesichts der Häufigkeit und der Vielschichtigkeit der Akten, die den Konzertierungs- oder Verhandlungsinstanzen unterbreitet werden, befreit die Föderalregierung Delegierte von ihren beruflichen Tätigkeiten, damit die repräsentativen Gewerkschaftsorganisationen die vorgesehenen Aufgaben auf Gewerkschaftsebene optimal erfüllen können. »

B.9. Indem der Gesetzgeber unter anderem beschlossen hat, es dem König zu erlauben, die repräsentativen Organisationen von der Erstattung der Gehälter für die in Verhandlungsausschüssen tagenden Delegierten zu befreien, hat er eine Maßnahme ergriffen, die im Verhältnis zur Zielsetzung steht. Es kann nicht als diskriminierend angesehen werden, wenn der gleiche Vorteil den Organisationen verweigert wird, deren Delegierte nicht zu denselben Leistungen verpflichtet sind.

B.10. Die klagende Partei führt ferner einen Verstoß gegen Artikel 5 des Übereinkommens Nr. 151 über den Schutz der Vereinigungsfreiheit und die Verfahren zur Festlegung von Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Dienst, das am 27. Juni 1978 in Genf angenommen und durch ein Gesetz vom 4. April 1991 genehmigt wurde, an. Ohne daß es notwendig wäre zu prüfen, ob der besagte Artikel 5 ein Recht enthält, in dessen Genuß die Klägerin gelangen könnte, stellt der Hof fest, daß diese kein anderes Argument daraus ableitet als diejenigen, die sie auf der Grundlage der Artikel 10 und 11 der Verfassung angeführt hat.

B.11. Da die angefochtene Maßnahme alle repräsentativen Organisationen gleich behandelt und nicht diskriminierend ist, besteht kein Anlaß, die von der Klägerin angeregte Untersuchungsmaßnahme bezüglich der vor ihrer Annahme herrschenden Umstände durchzuführen.

B.12. Da Artikel 18 Absatz 3 keinen ungerechtfertigten Behandlungsunterschied zum Nachteil der Kategorie der Gewerkschaftsorganisationen, der die Klägerin angehört, einführt, hat diese kein Interesse an der Anfechtung der Rückwirkung, die Artikel 4 des angefochtenen Gesetzes dieser Bestimmung verleiht.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

weist die Klage zurück.

Verkündet in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 21. Dezember 2000.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

L. Potoms

M. Melchior