

Geschäftsverzeichnisnr. 1795
Urteil Nr. 139/99 vom 22. Dezember 1999

URTEIL

In Sachen: Klage auf einstweilige Aufhebung von Artikel 17 des Gesetzes vom 24. März 1999 zur Regelung der Beziehungen zwischen den öffentlichen Behörden und den Gewerkschaften des Personals der Polizeidienste, erhoben von der VoE Autonome vakbond van de gerechtelijke politie und anderen.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden G. De Baets und M. Melchior, und den Richtern L. François, P. Martens, H. Coremans, R. Henneuse und M. Bossuyt, unter Assistenz des Kanzlers L. Potoms, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden G. De Baets,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. *Gegenstand der Klage*

Mit einer Klageschrift, die dem Hof mit am 5. November 1999 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 8. November 1999 in der Kanzlei eingegangen ist, wurde Klage auf einstweilige Aufhebung von Artikel 17 des Gesetzes vom 24. März 1999 zur Regelung der Beziehungen zwischen den öffentlichen Behörden und den Gewerkschaften des Personals der Polizeidienste (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 8. Mai 1999), erhoben von der VoE Autonome vakbond van de gerechtelijke politie, mit Sitz in 1060 Brüssel, Henri Jasparlaan 114/19, der VoE Syndicale federatie van politiebeambten van het Brussels Gewest en uitbreiding, mit Sitz in 1070 Brüssel, Geurstraat 23, der VoE Fédération wallonne des syndicats de police, mit Sitz in 4000 Lüttich, rue Sainte-Walburge 285, und der VoE Nationale Polizei-Gewerkschaft Belgien, mit Sitz in 1030 Brüssel, E. Zolalaan 62.

Mit derselben Klageschrift beantragen die klagenden Parteien ebenfalls die Nichtigerklärung der vorgenannten Gesetzesbestimmung.

II. *Verfahren*

Durch Anordnung vom 8. 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.

Durch Anordnung vom 24. November 1999 hat der amtierende Vorsitzende die Besetzung um den Richter M. Bossuyt ergänzt und den Richter E. Cereche, der gesetzmäßig verhindert war, durch den Richter L. François ersetzt.

Durch Anordnung vom selben Tag hat der Hof den Sitzungstermin auf den 7. Dezember 1999 anberaumt.

Die letztgenannte Anordnung wurde den in Artikel 76 des organisierenden Gesetzes genannten Behörden sowie den klagenden Parteien und deren Rechtsanwalt mit am 24. November 1999 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 7. Dezember 1999

- erschienen

. RA J. De Smet, in Kortrijk zugelassen, für die klagenden Parteien,

. RA D. D'Hooghe und RA F. Vandendriessche, in Brüssel zugelassen, für den Ministerrat,

- haben die referierenden Richter H. Coremans und L. François Bericht erstattet,
- wurden die vorgeannten 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. *In rechtlicher Beziehung*

- A -

In Hinsicht auf das Interesse

A.1. Die klagenden Parteien sind der Auffassung, daß sie das erforderliche Interesse nachweisen könnten, da ihre Funktionsweise bedroht werde durch das Verbot, mittels Kundenwerbung Gelder einzunehmen. Sie würden behaupten, daß sie deshalb nicht mehr über ausreichende finanzielle Mittel verfügen würden, um ihren Vereinigungszweck zu verwirklichen und ihre Gewerkschaftstätigkeiten zu entfalten.

In Hinsicht auf die Klagegründe

A.2. Die klagenden Parteien leiten ihre Klagegründe aus einem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung ab.

Sie würden feststellen, daß aufgrund der angefochtenen Bestimmung eine ungleiche Behandlung der Gewerkschaftsorganisationen des Personals der Polizeidienste entstehe hinsichtlich einerseits anderer Polizeivereinigungen als der Gewerkschaftsorganisationen und andererseits hinsichtlich der Gewerkschaftsorganisationen von anderen Personalmitgliedern des öffentlichen Dienstes.

Außerdem führen sie an, daß zwei Kategorien von Personen, die sich hinsichtlich der angefochtenen Bestimmung in wesentlich unterschiedlichen Situationen befänden, nämlich das dem einsatzfähigen Kader der Polizeidienste angehörende Personal und das dem logistischen und administrativen Kader der Polizeidienste angehörende Personal, auf völlig gleiche Weise behandelt würden.

A.3. Eine Analyse der Vorarbeiten mache, den klagenden Parteien zufolge, deutlich, daß es für das durch den Gesetzgeber angewandte Unterscheidskriterium keine vernünftige Rechtfertigung gebe.

Der Gesetzgeber, der festgestellt habe, daß « Bürger sich bei den oft aggressiven oder zumindest aufgezwungenen Kontakten mit den Kundenwerbern unbehaglich fühlten », wolle mit der angefochtenen Bestimmung erreichen, daß die Bürger sich nicht länger würden gezwungen fühlen, auf eine Bitte um finanzielle Unterstützung einer Gewerkschaftsorganisation der Polizeidienste einzugehen. Aus der Verweisung auf Artikel 8 des Gesetzes vom 25. März 1998 zur Abänderung des gewerkschaftlichen Statuts des Personals des einsatzfähigen Korps der Gendarmerie und auf die Vorarbeiten zu diesem Gesetz werde auch noch ersichtlich, daß der Gesetzgeber mit der angefochtenen Maßnahme die hierarchische Autorität, die Disponibilität und die Neutralität der Mitglieder des einsatzfähigen Korps habe gewährleisten wollen.

Die Gleichstellung des Personals des administrativen und logistischen Kadern mit dem Personal des einsatzfähigen Kadern werde, den Vorarbeiten zufolge, gerechtfertigt « durch die Garantie, daß dieses Personal des administrativen und logistischen Kadern dem Polizeipersonal stets die nötige Unterstützung geben muß ».

A.4. Die klagenden Parteien behaupten, daß andere Polizeivereinigungen als Gewerkschaftsorganisationen und Gewerkschaftsorganisationen des Personals anderer öffentlicher Behörden ohne gesetzliche Einschränkung Funktionsmittel einsammeln dürften, obgleich die Bürger sich ebenfalls durch letztgenannte Organisationen genötigt fühlen könnten, auf eine Bitte um finanzielle Unterstützung einzugehen, und daß bei solchen Vereinigungen die hierarchische Autorität, die Disponibilität und die Neutralität der Mitglieder ebenso beeinträchtigt werden könnte.

Die klagenden Parteien weisen darauf hin, daß zahllose Beamte öffentlicher Behörden eine polizeiliche Befugnis hätten und einige sogar Offiziere der Gerichtspolizei seien, wodurch sie sich in einer identischen Situation befänden wie ein Personalmitglied des Polizeidienstes (z.B. Zugführer, Postvorsteher, Zollbeamte, Arbeitsinspektoren, Beamte der Sondersteuerinspektion usw.), während auf ihre Gewerkschaftsorganisationen keine einschränkenden Maßnahmen anwendbar seien.

Man könnte, den klagenden Parteien zufolge, sogar behaupten, daß die Neutralität beispielsweise eines Beamten des Finanzministeriums, der den Bürger um finanzielle Unterstützung für seine Gewerkschaftsorganisation bitte, eher gefährdet sei als die Neutralität eines Personalmitglieds eines Polizeidienstes, der das gleiche für seine Gewerkschaftsorganisation tue, und daß der Bürger sich hinsichtlich eines Beamten des Finanzministeriums eher genötigt fühlen werde, auf dessen Bitte um finanzielle Unterstützung seiner Gewerkschaftsorganisation einzugehen als auf eine adäquate Bitte eines Polizisten, « der für den Bürger wegen seiner Funktion als Wächter über dessen Sicherheit eher einen Verbündeten darstellt ».

A.5. Für die gleiche Behandlung des Personals des administrativen und logistischen Kaders und des Personals des einsatzfähigen Kaders gebe es nach Auffassung der klagenden Parteien keine vernünftige Rechtfertigung. Daß das Personal des administrativen und logistischen Kaders dem Polizeipersonal stets die notwendige Unterstützung gewähren müsse, könne ihrer Meinung nach nicht als Rechtfertigung für eine gleiche Behandlung ihrer jeweiligen Gewerkschaftsorganisationen dienen.

Die klagenden Parteien heben übrigens hervor, daß der Gesetzgeber zur Rechtfertigung der angefochtenen Bestimmung nur auf die Beeinflussung durch Personalmitglieder des einsatzfähigen Kaders der Polizeidienste verweisen würde und nicht auf die Personalmitglieder des administrativen und logistischen Kaders.

A.6. Die klagenden Parteien führen an, daß es kein angemessenes Verhältnis gebe zwischen den angewandten Mitteln und dem angestrebten Ziel und daß deshalb die angefochtene Bestimmung die Verhältnismäßigkeitskontrolle nicht bestehen könne.

Zuerst sind sie der Auffassung, daß das Erfordernis der Neutralität nuanciert werden müsse, da ein Polizeibeamter Mitglied sein dürfe « einer traditionellen und somit politisch gefärbten Gewerkschaftsorganisation, was dazu führt, daß der Polizeibeamte politisch und weltanschaulich Farbe bekennt und somit seine Neutralität aufgibt ».

Des weiteren weisen sie darauf hin, daß Artikel 8 des Gesetzes vom 25. März 1998, auf den sich der Gesetzgeber bei den Vorarbeiten zu der angefochtenen Bestimmung beziehe, nur auf Gewerkschaftsorganisationen des Personals des einsatzfähigen Korps anwendbar sei und nur die direkte Einsammlung von Funktionsmitteln verbiete. Dadurch, daß auch die Möglichkeit ausgeschlossen werde, daß eine Zwischenperson versuche, für die Gewerkschaftsorganisation Funktionsmittel einzusammeln, erlege die derzeit angefochtene Bestimmung eine Einschränkung auf, die über das zur Erreichung des angestrebten Ziels Notwendige hinausgehe. Die klagenden Parteien seien der Auffassung, daß, « wenn ein Dritter, z.B. eine Werbeagentur, versucht, Funktionsmittel für eine Gewerkschaftsorganisation eines Polizeidienstes einzusammeln, die Neutralität gewährleistet ist und der Bürger sich nicht genötigt fühlt, auf die Bitte einzugehen, falls dies überhaupt der Fall sein sollte, wenn direkt geworben wird, *quod non* ».

Dem Urteil der klagenden Parteien zufolge sei auch die vorgesehene Sanktion nicht verhältnismäßig zum angestrebten Ziel.

A.7. Schließlich sind die klagenden Parteien der Auffassung, daß der Gleichheitsgrundsatz verletzt werde, insoweit die beanstandete Bestimmung gegen die autonomen Gewerkschaftsorganisationen, in den Vorarbeiten als « professionelle » oder « korporative » Gewerkschaftsorganisationen aufgeführt, gerichtet sei, da nur sie finanzielle Mittel zur Unterstützung ihrer Gewerkschaftsaktion auf die in der angefochtenen Bestimmung

beschriebene Weise einsammeln müßten. Die traditionellen Gewerkschaftsorganisationen hätten eine solche Einsammlung nicht nötig, da sie von ihren jeweiligen politischen Gruppen ausreichende Funktionsmittel erhalten würden.

Die klagenden Parteien behaupten, daß den autonomen Gewerkschaftsorganisationen aufgrund der angefochtenen Bestimmung der Verlust ihrer wichtigsten Einkunftsquelle drohe, was dazu führen werde, daß sie für die Fortsetzung ihrer Gewerkschaftstätigkeiten keine Mittel mehr zur Verfügung hätten und deshalb in ihrer Existenz bedroht würden. Die angefochtene Bestimmung stehe deshalb im Widerspruch zur allgemeinen Zielsetzung des Gesetzes vom 24. März 1999, für die die klagenden Parteien auf die Vorarbeiten verweisen würden.

In Hinsicht auf den Nachteil

A.8. Um ihren schwerlich wiedergutzumachenden, ernsthaften Nachteil nachzuweisen, führen die klagenden Parteien an, daß sie durch die unmittelbare Anwendung der angefochtenen Bestimmung « einer besonders wichtigen, wenn nicht ihrer wichtigsten Einkunftsquelle beraubt werden, wodurch sie einen schweren finanziellen Verlust erleiden werden, der im nachhinein absolut nicht mehr wiedergutmacht werden kann, da sie, wenn keine einstweilige Aufhebung erfolgt, keine anderen Funktionsmittel als die Mitgliedszahlungen ihrer Mitglieder einnehmen werden ». Sie weisen darauf hin, daß eine rückwirkende Einnahme finanzieller Mittel, wie in der angefochtenen Bestimmung umschrieben, « aus evidenten Gründen unmöglich ist [...] und der in dieser Zwischenzeit erlittene Einkommensverlust aus ebenso evidenten Gründen nicht abgeschätzt werden kann ».

Gleichzeitig führen sie an, daß sie wegen des Wegfalls anderer finanzieller Mittel als der Mitgliedsbeiträge ihren Vereinigungszweck, die Gewerkschaftsaktion und die Wahrnehmung der Interessen ihrer Mitglieder nicht würden realisieren können, was zur Folge haben würde, daß nicht nur ihre Mitglieder die Mitgliedschaft aufkündigen würden und ihr Einfluß auf die Politik abnehmen würde, sondern auch, daß der Einfluß der traditionellen Gewerkschaften zunehmen würde. Sie sind der Ansicht, daß auf diese Weise der durch den Gesetzgeber angestrebte soziale Frieden möglicherweise gestört werde.

Sie fügen schließlich ihrer Klageschrift Unterlagen hinzu, aus denen hervorgehen müsse, daß « der Einfluß der Werbeanzeigen für die Kläger wichtig ist ».

- B -

Die angefochtene Bestimmung

B.1. Die Parteien klagen auf einstweilige Aufhebung von Artikel 17 des Gesetzes vom 24. März 1999 zur Regelung der Beziehungen zwischen den öffentlichen Behörden und den Gewerkschaften des Personals der Polizeidienste. Dieser Artikel bestimmt:

« Vorbehaltlich des Artikels 15 Nr. 2 ist es den Gewerkschaftsorganisationen untersagt, unter Angabe ihrer Eigenschaft als Gewerkschaftsorganisationen des Personals der Polizeidienste direkt oder mittels einer Zwischenperson mit Hilfe welcher Werbungspraxis auch immer Funktionsmittel zu einzunehmen. Die Nichteinhaltung dieses Verbots hat den Entzug der Anerkennung als Gewerkschaftsorganisation zur Folge. »

Dem obengenannten Artikel 15 Nr. 2 zufolge dürfen die repräsentativen Gewerkschaftsorganisationen die Gewerkschaftsbeiträge während der Dienststunden und in den Arbeitsräumen einnehmen.

Laut Artikel 35 desselben Gesetzes tritt der angefochtene Artikel an dem durch den König festzulegenden Datum und spätestens am 1. Januar 2001 in Kraft.

In Hinsicht auf die Klage auf einstweilige Aufhebung

B.2. Laut Artikel 20 Nr. 1 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof sind zwei Grundbedingungen zu erfüllen, damit auf einstweilige Aufhebung erkannt werden kann:

- Die vorgebrachten Klagegründe müssen ernsthaft sein.
- Die unmittelbare Durchführung der angefochtenen Maßnahme muß die Gefahr eines schwerlich wiedergutzumachenden, ernsthaften Nachteils in sich bergen.

Da die beiden Bedingungen kumulativ sind, führt die Feststellung der Nichterfüllung einer dieser Bedingungen zur Zurückweisung der Klage auf einstweilige Aufhebung.

In Hinsicht auf den schwerlich wiedergutzumachen, ernsthaften Nachteil

B.3. Um das Vorhandensein eines Risikos eines schwerlich wiedergutzumachenden, ernsthaften Nachteils zu belegen, führen die klagenden Parteien an, daß durch die unmittelbare Anwendung der angefochtenen Bestimmung eine « besonders wichtige, wenn nicht ihre wichtigste » Einkommensquelle wegfallen würde, wodurch ihre Funktionsmittel auf die Mitgliedsbeiträge ihrer Mitglieder beschränkt würden.

Sie behaupten, daß sie deshalb ihren Vereinigungszweck, die Gewerkschaftsaktion und die Wahrnehmung der Interessen ihrer Mitglieder nicht würden verwirklichen können, was zu einer Abnahme ihres Mitgliedsbestands und ihres Einflusses auf die Politik und zu einer Zunahme des Einflusses der traditionellen Gewerkschaften führen würde. Gleichzeitig führen sie an, daß dadurch der soziale Frieden möglicherweise gestört werde.

Dieser Nachteil werde ihrer Ansicht nach nicht wiedergutmacht werden können, weil eine rückwirkende Einnahme finanzieller Mittel, wie beschrieben in der angefochtenen Bestimmung, unmöglich sei.

B.4. Um die zweite in Artikel 20 Nr. 1 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 angegebene Voraussetzung zu erfüllen, müssen die auf einstweilige Aufhebung klagenden Parteien in ihrer Klageschrift konkrete Tatsachen vorlegen, die hinreichend nachweisen oder glaubhaft machen, daß die Anwendung der angefochtenen Bestimmung ihnen zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens einen schwerlich wiedergutzumachenden, ernsthaften Nachteil zufügen kann.

B.5. Die klagenden Parteien weisen nicht nach, daß der angebliche Nachteil dermaßen groß ist, daß er als ein ernsthafter Nachteil im Sinne des o.a. Artikels 20 Nr. 1 gewertet werden kann. Genauer gesagt, führen sie keine konkreten Elemente an, die glaubhaft machen, daß die Unmöglichkeit, bis zum Urteil über die Nichtigkeitsklage und unter der Voraussetzung, daß die angefochtene Bestimmung inzwischen schon in Kraft getreten sein wird, mit Hilfe der Werbungspraxis Gelder einzunehmen, ihre Einkünfte dermaßen verringern würde, daß ihr Funktionieren oder ihr Einfluß auf die Politik beeinträchtigt werden könnte und im polizeilichen Bereich sozialer Unfrieden entstehen könnte.

Zwar sind der Klageschrift Unterlagen hinzugefügt worden, aus denen hervorgeht, daß bestimmte klagende Parteien Einkünfte aus Werbeanzeigen erwerben, doch aus dieser einzigen Gegebenheit kann nicht abgeleitet werden, daß das angefochtene Verbot der Werbungspraxis zu einem schwerlich wiedergutzumachenden, ernsthaften Nachteil führen kann.

B.6. Da eine der in Artikel 20 Nr. 1 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 vorgesehenen Voraussetzungen nicht erfüllt ist, muß die Klage abgewiesen werden.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

weist die Klage auf einstweilige Aufhebung zurück.

Verkündet in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 22. Dezember 1999.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) L. Potoms

(gez.) G. De Baets