

Geschäftsverzeichnissnr. 1795
Urteil Nr. 104/2000 vom 11. Oktober 2000

## URTEIL

---

*In Sachen:* Klage auf Nichtigerklärung 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 Richtern und stellvertretenden Vorsitzenden H. Boel und L. François, und den Richtern P. Martens, J. Delruelle, H. Coremans, R. Henneuse und M. Bossuyt, unter Assistenz des Kanzlers L. Potoms, unter dem Vorsitz des Richters H. Boel,

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 Nichtigerklärung 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 Polizeigewerkschaft Belgien, mit Sitz in 1030 Brüssel, E. Zolalaan 62.

Die Klage auf einstweilige Aufhebung derselben Gesetzesbestimmung wurde mit dem Urteil Nr. 139/99 vom 22. Dezember 1999, das im *Belgischen Staatsblatt* vom 22. Februar 2000 veröffentlicht wurde, zurückgewiesen.

## 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.

Die Klage wurde gemäß Artikel 76 des organisierenden Gesetzes mit am 24. November 1999 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Die durch Artikel 74 des organisierenden Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte im *Belgischen Staatsblatt* vom 4. Dezember 1999.

Der Ministerrat, Wetstraat 16, 1000 Brüssel, hat mit am 7. 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.

Die klagenden Parteien haben mit am 28. März 2000 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Erwiderungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 27. April 2000 hat der Hof die für die Urteilsfällung vorgesehene Frist bis zum 5. November 2000 verlängert.

Durch Anordnung vom 12. Juli 2000 hat der Hof die Rechtssache für verhandlungsreif erklärt und den Sitzungstermin auf den 26. September 2000 anberaumt, nachdem er festgestellt hat, daß die gesetzmäßig verhinderten Vorsitzenden G. De Baets und M. Melchior durch die Richter H. Boel bzw. L. François vertreten werden, und nachdem die Besetzung um den Richter E. Cerexhe ergänzt wurde.

Diese Anordnung wurde den Parteien und deren Rechtsanwälten mit am 13. Juli 2000 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Durch Anordnung vom 26. September 2000 wurde der Richter E. Cerexhe, der gesetzmäßig verhindert war, durch die Richterin J. Delruelle ersetzt.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 26. September 2000

- erschien RA R. Heijse *loco* 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,

- wurde die vorgenannte Rechtsanwältin 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 Kaders mit dem Personal des einsatzfähigen Kaders werde, den Vorarbeiten zufolge, gerechtfertigt « durch die Garantie, daß dieses Personal des administrativen und logistischen Kaders 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 könnten.

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.

A.8. Der Ministerrat weist an erster Stelle darauf hin, daß mit der angefochtenen Bestimmung im Anschluß an dasjenige, was bereits durch Artikel 8 des Gesetzes vom 25. März 1998 für die Gewerkschaftsorganisationen des einsatzfähigen Korps der Gendarmerie und durch Artikel 130 des Gesetzes vom 7. Dezember 1998 für das Polizeipersonal eingeführt worden sei, das Werbeverbot auf alle anerkannten Vereinigungen ausgedehnt werde, die sich auf ihre Eigenschaft als Gewerkschaftsorganisationen des Polizeipersonals beriefen.

A.9. Hinsichtlich der Behandlungsungleichheit der Gewerkschaftsorganisationen des Personals der Polizeidienste gegenüber jenen anderen Polizeivereinigungen, die keine Gewerkschaftsorganisationen seien, seien -so der Ministerrat- die vorgenannten Kategorien nicht vergleichbar, und, falls sie dennoch als vergleichbar anzusehen seien, beruhe die Unterscheidung wenigstens auf einer objektiven und angemessenen Rechtfertigung. Die anerkannten Gewerkschaftsorganisationen verfügten nämlich im Gegensatz zu den anderen Polizeivereinigungen über ein privilegiertes Verhältnis zur öffentlichen Hand. Durch ihre Anerkennung würden ihnen besondere Befugnisse erteilt und würden sie am Funktionieren der öffentlichen Dienste beteiligt.

Der Ministerrat behauptet, diese besonderen Vorrechte und die Anerkennung durch die öffentliche Hand müßten mit bestimmten Kontrollmaßnahmen und Bedingungen verknüpft werden, «damit vermieden wird, daß tadelnswerte Praktiken dieser anerkannten Vereinigungen - durch ihre Beteiligung an der Organisation und am Funktionieren der öffentlichen Dienste - sich negativ auf das Funktionieren dieser Dienste auswirken ». Auch das beanstandete Verbot der Haustürwerbung stelle eine solche Anerkennungsbedingung dar. Aus der in Artikel 17 vorgesehenen Sanktion bei Übertretung des Verbots - Entzug der Anerkennung - ergebe sich nämlich, daß das Verbot nur für die anerkannten Gewerkschaftsorganisationen gelte.

A.10. Die klagenden Parteien erwidern diesbezüglich, daß die beiden Arten von Vereinigungen Personalangehörige der Polizeidienste zu ihren Mitgliedern zählten und daß die beiden Arten von Polizeivereinigungen sich an die Bürger wenden würden, um Funktionsmittel einzusammeln. Der Zweck der angefochtenen Bestimmung bestehe nicht darin, den Gewerkschaftsorganisationen der Polizeidienste zusätzliche Bedingungen für die Anerkennung eines privilegierten Verhältnisses zur öffentlichen Hand aufzuerlegen, sondern vielmehr, den Bürgern einen gewissen Schutz vor « Werbepraktiken » von Personalangehörigen der Polizeidienste zu bieten.

A.11. Hinsichtlich der Behandlungsungleichheit der Gewerkschaftsorganisationen des Personals der Polizeidienste im Verhältnis zu den Gewerkschaftsorganisationen anderer Beamter bezieht sich der Ministerrat zur Rechtfertigung auf die Vorarbeiten zur angefochtenen Bestimmung sowie auf die Rechtsprechung des Hofes, aus der hervorgehe, daß die Eigenart eines Polizeidienstes - und zwar die Tatsache, daß es sich dabei um einen Dienst handle, der *par excellence* (d.h. also mehr noch als bei den anderen öffentlichen Diensten) durch Disponibilität, Neutralität und Unparteilichkeit gekennzeichnet werden solle - nicht nur ein besonderes (Gewerkschafts-) Statut der Personalmitglieder dieses Dienstes rechtfertigen könne, sondern auch besondere (Anerkennungs-) Bedingungen für die Gewerkschaftsorganisationen dieses Personals begründen könne.

Auch im vorliegenden Fall böten diese besonderen Anforderungen hinsichtlich der Neutralität, Unparteilichkeit und Integrität sowie die angestrebte Entwicklung der Polizeidienste zu einem *community policing* hin - nach Ansicht des Ministerrats - eine objektive und angemessene Rechtfertigung für das Werbeverbot, welches als Anerkennungsbedingung für die Gewerkschaftsorganisationen des Polizeipersonals - nicht aber für die Gewerkschaftsorganisationen anderer Beamter - aufgefaßt werde.

A.12. Den klagenden Parteien zufolge habe der Ministerrat nicht genau auf diesen Teil des Klagegrunds geantwortet. Er rechtfertige nämlich nicht die unterschiedliche Behandlung von Gewerkschaftsorganisationen der Polizeidienste und Gewerkschaftsorganisationen anderer Beamter mit Polizeibefugnis.

A.13. Hinsichtlich der Gleichbehandlung der Gewerkschaftsorganisationen des Personals des einsatzfähigen Korps der Polizeidienste und der Gewerkschaftsorganisationen des administrativen und logistischen Personals der Polizeidienste vertritt der Ministerrat unter Hinweis auf die Vorarbeiten die Ansicht, daß diese Gleichbehandlung sich der Vereinheitlichung des Statuts des einsatzfähigen Korps und des administrativen und logistischen Kaderns des Polizeipersonals anschließe, die mit der in den Artikeln 123 bis 132 des Gesetzes vom 7. Dezember 1998 enthaltenen Berufsordnung in Angriff genommen worden sei. Hinsichtlich des Werbeverbots finde diese Gleichstellung um so mehr ihre Rechtfertigung im besonderen Statut, das allen Personalmitgliedern der Polizeidienste gemeinsam sei. Mit Artikel 130 des vorgenannten Gesetzes sei diese Gleichstellung nämlich bereits für die Personalmitglieder selbst durchgeführt worden. Der nunmehr angefochtene Artikel führe die gleiche Gleichstellung hinsichtlich der Gewerkschaftsorganisationen durch.

Der Ministerrat ist des weiteren der Ansicht, daß die Werbung durch die Gewerkschaftsorganisationen des logischen und administrativen Personals der Polizeidienste das absolute Erfordernis der Unparteilichkeit und Integrität der Polizeidienste sowie das Vertrauensverhältnis zwischen Bürger und Polizei genauso sehr beeinträchtigen könnte wie die Werbung durch die Gewerkschaftsorganisationen des einsatzfähigen Korps.

A.14. Die klagenden Parteien bringen vor, daß die vom Ministerrat angeführten Vorarbeiten lediglich eine Rechtfertigung für die Gleichstellung des Personals aus den beiden Kadern hinsichtlich der Beschränkungen der Ausübung ihrer Rechte und Freiheiten böten, jedoch nicht hinsichtlich der Werbung um Funktionsmittel durch ihre jeweiligen Gewerkschaftsorganisationen.

A.15. Hinsichtlich des vorgebrachten Unterschieds zwischen den autonomen und den traditionellen Gewerkschaftsorganisationen weist der Ministerrat darauf hin, daß die angefochtene Bestimmung keine solche Unterscheidung vornehme und demzufolge unterschiedslos auf alle (anerkannten) Gewerkschaftsorganisationen anwendbar sei, die sich auf ihre Eigenschaft als Gewerkschaftsorganisationen des Personals der Polizeidienste beriefen. Der angeführte Unterschied entbehre demzufolge der faktischen Grundlage.

Der Ministerrat hebt hervor, daß das Verbot selbstverständlich nicht auf Gewerkschaftsorganisationen anwendbar sei, die sich nicht auf ihre Eigenschaft als Gewerkschaftsorganisationen des Polizeipersonals beriefen. Das ausgesprochene Verhältnis zwischen einer Gewerkschaftsorganisation und den Polizeidiensten, welches dazu führe, daß Werbepraktiken dieser Vereinigung die Integrität und Unparteilichkeit dieser Dienste beeinträchtigen könnten, sei nämlich nur insofern vorhanden, als diese Gewerkschaftsorganisation sich als Vertreterin des Polizeipersonals profilieren. Soweit der beanstandete Unterschied demzufolge überhaupt existieren würde, ergäbe er sich nicht aus der beanstandeten Bestimmung, sondern vielmehr aus einer rein faktischen Sachlage.

A.16. In diesem Punkt wird von den klagenden Parteien keine Antwort erteilt.

A.17. Der Ministerrat widerlegt schließlich noch die Behauptung, der zufolge die beanstandete Bestimmung unverhältnismäßig wäre. An erster Stelle wird darauf hingewiesen, daß das ins Auge gefaßte Vertrauensverhältnis zwischen Polizei und Bevölkerung sich nicht in einer Situation entwickeln könne, in der die ins Auge gefaßten Werbepraktiken bei der Bevölkerung ein Gefühl des Zwangs und der potentiellen Bedrohung seitens derjenigen, die sie zu schützen und zu bewachen hätten, erregen könnten.

Hinsichtlich der Folgen der beanstandeten Maßnahme könne - so der Ministerrat - auch keine Rede von Unverhältnismäßigkeit sein, da das Verbot keineswegs impliziere, daß die anerkannten Gewerkschaftsorganisationen nicht länger Anzeigen in den für ihre Mitglieder bestimmten Zeitschriften aufgeben könnten. Diese Maßnahme verbiete eine solche Werbung um Funktionsmittel nämlich nur insofern, als sie mit Werbepraktiken einhergehe.

Das Werbeverbot impliziere des weiteren auch keine absolute Voraussetzung für das Bestehen der Gewerkschaftsorganisationen des Polizeipersonals. Eine Verletzung des Verbots führe nicht zur Auflösung oder Liquidation, sondern lediglich zum Entzug der Anerkennung. Eine Gewerkschaftsorganisation könne jedoch auch ohne diese Anerkennung ihre Tätigkeiten weiterhin ausüben, wenngleich die nicht die Prärogativen im Sinne der Artikel 14 und 15 des Gesetzes vom 24. März 1999 in Anspruch genommen werden könne.

Gleichzeitig verweist der Ministerrat auf das Beispiel der Gewerkschaftsorganisationen des einsatzfähigen Korps der Gendarmerie, für die das Werbeverbot bereits mit dem Gesetz vom 25. März 1998 eingeführt worden sei. Dieses Verbot habe sie keineswegs daran gehindert, ihre Tätigkeiten weiterhin zu entfalten, und habe für sie genausowenig zu einem nachweislichen Mitgliederverlust geführt. Soweit die klagenden Parteien den Bedingungen entsprächen, um als repräsentative Gewerkschaftsorganisation gelten zu können, könnten sie zur Gewährleistung der Kontinuität ihres Funktionierens weiterhin die Regelung der Gewerkschaftsprämien in Anspruch nehmen (Gesetz vom 1. September 1980).

Nach Ansicht des Ministerrats könne die Unverhältnismäßigkeit zwischen der Maßnahme und den verfolgten Zielsetzungen genausowenig daraus abgeleitet werden, daß das Verbot sowohl die direkte Werbung als auch die Werbung durch eine Zwischenperson umfasse. Wenn nur die direkte Werbung verboten wäre, könnte das Verbot nur allzu leicht umgangen werden und könnte immer noch der gleiche Druck auf die Bürger ausgeübt werden. Dieses weitgehende Verbot schließe sich übrigens an das vergleichbare Verbot an, welches in Artikel 130 des Gesetzes vom 7. Dezember 1998 für das Polizeipersonal selbst bzw. in Artikel 8 des Gesetzes vom 25. März 1998 für die Gewerkschaftsorganisationen des Gendarmeriepersonals vorgesehen sei. Auch die letztgenannte Bestimmung sei nämlich ausreichend weitgefaßt, um sowohl die unmittelbaren als auch die mittelbaren Werbepraktiken zu erfassen.

Der Ministerrat macht schließlich geltend, daß aus den Beschwerden, die zur gesetzgeberischen Initiative geführt hätten, ersichtlich geworden sei, daß der moralische Druck bei der Bevölkerung nur - oder wenigstens am stärksten - bei der Werbung um Funktionsmittel durch und für die Gewerkschaftsorganisationen der Polizeidienste empfunden worden sei.

- B -

B.1. Die Parteien klagen auf Nichtigerklärung 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.

B.2. Die angefochtene Bestimmung ist Bestandteil der Regelung der Beziehungen zwischen der öffentlichen Hand und den anerkannten Gewerkschaftsorganisationen des Personals der Polizeidienste. Diese Regelung schließt sich eng der gemeinrechtlichen Regelung an, so wie diese im Gesetz vom 19. Dezember 1994 zur Regelung der Beziehungen zwischen den öffentlichen Behörden und den Gewerkschaften der Bediensteten, die von diesen Behörden abhängen, enthalten ist, sieht aber auch mehrere besondere Bestimmungen vor, die auf den wesentlichen Erfordernissen der Disponibilität, Neutralität und Unparteilichkeit beruhen (*Parl. Dok.*, Kammer, 1998-1999, Nr. 1959/1, SS. 1-2).

Der angefochtene Artikel 17 ist als eine solche besondere Bestimmung zu betrachten. Er erlegt den Gewerkschaftsorganisationen des Personals der Polizeidienste ein Werbeverbot auf, weil « Bürger sich bei den oft aggressiven oder zumindest aufgezwungenen Kontakten mit den Kundenwerbern unbehaglich fühlten. Mehr noch als früher brauchen sie sich aufgrund dieser Bestimmung nicht gezwungen zu fühlen, auf eine Bitte um finanzielle Unterstützung einer Gewerkschaftsorganisation der Polizeidienste in der Form von Werbeanzeigen, Verkauf von Gadgets, Unterstützungskarten, Aufklebern, Videos, Verbandskästen, Terminkalendern usw. einzugehen » (ebenda, S. 12).



B.3.1. Den klagenden Parteien zufolge würde die angefochtene Bestimmung gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstoßen, indem sie eine Behandlungsungleichheit der Gewerkschaftsorganisationen des Personals der Polizeidienste gegenüber den anderen Vereinigungen des Polizeipersonals einerseits und gegenüber den Gewerkschaftsorganisationen anderer Kategorien von Beamten andererseits herbeiführen würde.

B.3.2. Die beiden Beschwerdegründe beziehen sich im wesentlichen darauf, daß der Gesetzgeber dadurch, daß er für die Kategorie, zu der die klagenden Parteien gehören, nicht aber für andere, eine Verbotsmaßnahme eingeführt hat, eine Diskriminierung zuungunsten der ersteren Kategorie ins Leben gerufen hätte.

B.3.3. Es ist nicht Sache des Hofes, zu beurteilen, ob die beanstandete Maßnahme angebracht oder wünschenswert ist. Es gehört zur politischen Freiheit des Gesetzgebers, im Hinblick auf die tatsächliche Gewährleistung der Neutralität und der Unparteilichkeit der Polizeidienste eine Regelung auszuarbeiten, die die Bürger vor jeder Form des Machtmißbrauchs durch Mitglieder von Gewerkschaftsorganisationen des Polizeipersonals schützt.

Es steht dem Hof lediglich zu, zu beurteilen, ob der Gesetzgeber durch die Auferlegung des Werbeverbots für bestimmte Organisationen die Artikel 10 und 11 der Verfassung beachtet oder nicht.

B.3.4. Die Verfassungsvorschriften der Gleichheit und des Diskriminierungsverbots schließen nicht aus, daß ein Behandlungsunterschied zwischen bestimmten Kategorien von Personen eingeführt wird, soweit dieser Unterschied auf einem objektiven Kriterium beruht und in angemessener Weise gerechtfertigt ist. Dieselben Vorschriften untersagen übrigens, daß Kategorien von Personen, die sich angesichts der beanstandeten Maßnahme in wesentlich verschiedenen Situationen befinden, in gleicher Weise behandelt werden, ohne daß hierfür eine angemessene Rechtfertigung vorliegt.

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 Gleichheitsgrundsatz verstoßen, wenn feststeht, daß die eingesetzten Mittel in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen.

B.3.5. Der bloße Umstand, daß nur angesichts einer bestimmten Kategorie von Vereinigungen des Polizeipersonals ein Werbeverbot eingeführt wird, ist an sich nicht als ausreichend zu betrachten, damit dessen diskriminierende Beschaffenheit erwiesen ist.

Wenn der Gesetzgeber angesichts bestimmter Kategorien von Vereinigungen Maßnahmen zur Gewährleistung der Neutralität und Unparteilichkeit eines bestimmten öffentlichen Dienstes, im vorliegenden Fall des Polizeidienstes, ergreift, so würde die Tatsache, daß ein derartiges Vorgehen als Diskriminierung betrachtet wird, darauf hinauslaufen, daß der Gleichheitsgrundsatz als ein Mittel angewandt wird, sich jeder Änderung zu widersetzen, die nur Stufenweise zur Durchführung gebracht wird.

B.3.6. Hinsichtlich der anderen Kategorien von Beamten, auch derjenigen, die über eine besondere Form der polizeilichen Befugnis verfügen, ist darauf hinzuweisen, daß - unbeschadet des wesentlichen Unterschieds zwischen einer Gewerkschaftsorganisation, deren Mitglieder alle zum Polizeipersonal gehören, und einer Gewerkschaftsorganisation, bei der nur bestimmte Mitglieder über eine polizeiliche Befugnis verfügen - der spezifische Dienst der Aufrechterhaltung der Ordnung, mit dem das Polizeipersonal beauftragt ist und der ein besonderes Verhältnis der Weisungsbefugnis sowie einen ständigen Kontakt zu den Bürgern voraussetzt, dahingehend zu betrachten ist, daß er so beschaffen ist, daß Polizeibeamte, wenn sie als Mitglieder von Gewerkschaftsorganisationen des Polizeipersonals Werbepraktiken nachgehen, einem erhöhten Risiko des Machtmißbrauchs und der Antastung ihrer Neutralität und Unparteilichkeit ausgesetzt sind.

B.3.7. Hinsichtlich der anderen Vereinigungen des Polizeipersonals ist darauf hinzuweisen, daß das beanstandete Verbot Teil einer umfassenden Regelung ist, die insbesondere die Gewerkschaftsorganisationen des Polizeipersonals betrifft, und daß die Gewerkschaftsorganisationen, im Gegensatz zu den anderen Vereinigungen, durch ihre Beteiligung an den Konzertierungs- und Beratungsverfahren bezüglich der Personalangelegenheiten in einem privilegierten Verhältnis zur öffentlichen Hand stehen. Durch ihre Anerkennung erwerben sie nämlich besondere Befugnisse und werden sie somit am Funktionieren der öffentlichen Dienste beteiligt.

B.3.8. Es gehört zur Beurteilungsbefugnis des Gesetzgebers, die Zielsetzung eines neutralen und unparteilichen öffentlichen Dienstes den Gewerkschaftsorganisationen des Polizeipersonals gegenüber als vorrangig zu betrachten.

B.4.1. Den klagenden Parteien zufolge würde auch die Gleichbehandlung des Personals der Polizeidienste, das zum einsatzfähigen Kader gehört, und des Personals der Polizeidienste, das zum logistischen und administrativen Kader gehört, eine Verletzung der Artikel 10 und 11 der Verfassung darstellen.

B.4.2. Der Gesetzgeber war der Ansicht, daß die Gleichbehandlung durch « die Garantie, daß dieses Personal des administrativen und logistischen Kadern dem Polizeipersonal stets die nötige Unterstützung geben muß » gerechtfertigt wird, sowie dadurch, daß die verschiedenen Kategorien der Personalmitglieder der Polizeidienste « auf vollkommen ergänzende Art und Weise zusammenarbeiten müssen » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1998-1999, Nr. 1959/1, S. 3).

B.4.3. Aus diesen Ausführungen ergibt sich, daß die jeweiligen Kategorien von Personalmitgliedern sich im vorliegenden Fall nicht in wesentlich unterschiedlichen Situationen befinden. Es kann nämlich nicht davon ausgegangen werden, daß der Unterschied hinsichtlich der Leistungen der Mitglieder der jeweiligen Kader, insbesondere in Anbetracht der gegenseitigen Ergänzung der Leistungen des betreffenden Personals, die unter B.3.6 genannte Gefahr erheblich verringern würde, wenn die einen oder die anderen Mitglieder einer Organisation des Polizeipersonals Werbepraktiken nachgehen.

B.5.1. Der Hof hat noch zu prüfen, ob die angefochtene Bestimmung der Verhältnismäßigkeitsprüfung standhalten kann.

B.5.2. Den klagenden Parteien zufolge würde die angefochtene Bestimmung dadurch, daß ebenfalls die Möglichkeit ausgeschlossen werde, durch eine Zwischenperson um Funktionsmittel zu werben, weiter reichen würde, als notwendig wäre, um das angestrebte Ziel zu erreichen. Außerdem sind sie der Ansicht, daß die Maßnahme die autonomen Gewerkschaftsorganisationen im Vergleich zu den traditionellen Gewerkschaftsorganisationen auf unverhältnismäßige Art und Weise betreffen würde. Schließlich bringen sie vor, daß die in der angefochtenen Bestimmung vorgesehene Sanktion in keinem Verhältnis zur verfolgten Zielsetzung stehe.

B.5.3. Daß das Verbot der Werbepraktiken auch für die Funktionsmittel gilt, um die durch Zwischenpersonen geworben wird, beruht auf den gleichen Beweggründen wie denjenigen, die für

das Verbot der unmittelbaren Werbung gelten; es ist vernünftigerweise davon auszugehen, daß es sich dabei um eine notwendige Maßnahme handelt, damit die Umgehung des Verbots verhindert wird.

Dieser Feststellung wird kein Abbruch getan durch den Vergleich mit Artikel 8 des Gesetzes vom 25. März 1998 zur Abänderung des gewerkschaftlichen Statuts des Personals des einsatzfähigen Korps der Gendarmerie, wobei den Gewerkschaftsorganisationen, die sich auf ihre Eigenschaft als Gewerkschaftsorganisationen des Gendarmeriepersonals berufen, das Verbot auferlegt wurde, «Funktionsmittel mittels jeglicher Werbepaxis zu erwerben». Im Gegensatz zu dem, was die Kläger behaupten, läßt sich aus dem Wortlaut dieser Bestimmung nicht ableiten, daß es den Gewerkschaftsorganisationen des Gendarmeriepersonals erlaubt wäre, durch Zwischenpersonen Funktionsmittel zu erwerben.

B.5.4. Die angefochtene Bestimmung ist unterschiedslos auf autonome und traditionelle Gewerkschaftsorganisationen anwendbar, die sich auf ihre Eigenschaft als Gewerkschaftsorganisationen des Polizeipersonals der Polizeidienste berufen. Daß sich daraus ergeben würde, daß - wie die klagenden Parteien geltend machen - nur die autonome Gewerkschaftsorganisationen in ihrer Finanzierung betroffen wären, macht die Maßnahme an sich nicht unverhältnismäßig angesichts der verfolgten Zielsetzungen.

B.5.5. Schließlich ist auch die in der angefochten Bestimmung enthaltene Sanktion nicht als unverhältnismäßig zu bewerten, nachdem die Nichteinhaltung des Werbeverbots nur den Entzug der Anerkennung als Gewerkschaftsorganisation zur Folge hat. Die Gewerkschaftsorganisation wird dadurch nicht daran gehindert, ihre Tätigkeiten weiterhin auszuüben; sie könnte nur nicht die in Artikel 14 des Gesetzes vom 24. März 1999 erwähnten Prärogativen in Anspruch nehmen.

B.5.6. Im übrigen legen die klagenden Parteien nicht dar, daß die angefochtene Verbotsmaßnahme die Grenzen der Verhältnismäßigkeit überschreiten würde, und genausowenig, daß sie das Bestehen bestimmter Gewerkschaftsorganisationen beeinträchtigen könnte.

B.6. Die Klagegründe sind unbegründet.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

weist die Klage zurück.

Verkündet in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 11. Oktober 2000.

Der Kanzler,

Der stellv. Vorsitzende,

L. Potoms

H. Boel