

Geschäftsverzeichnissnr. 6924

Entscheid Nr. 168/2021
vom 25. November 2021

ENTSCHEIDSAUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf die Artikel 1 und 2 des Gesetzes vom 8. Juni 1972 « über die Hafendarbeit », gestellt vom Kassationshof.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten L. Lavrysen und P. Nihoul, den Richtern J.-P. Moerman, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne und D. Pieters, und dem emeritierten Präsidenten F. Daoût und der emeritierten Richterin T. Merckx-Van Goey gemäß Artikel 60*bis* des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten L. Lavrysen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren*

In seinem Entscheid vom 16. April 2018, dessen Ausfertigung am 11. Mai 2018 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Kassationshof folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstoßen die Artikel 1 und 2 des Gesetzes vom 8. Juni 1972 über die Hafendarbeit gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 23 Absatz 2 der Verfassung und dem Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit, insofern sie die Verpflichtung für die Personen, Einrichtungen oder Unternehmen, die in einem Hafengebiet Tätigkeiten entfalten, zu diesem Zweck zugelassene Hafendarbeiter in Anspruch zu nehmen, nicht auf das Laden und Entladen von Schiffen beschränken, sondern diese Verpflichtung ebenfalls für Handlungen auferlegen, die auch außerhalb des Hafengebietes verrichtet werden können? ».

In seinem Zwischenentscheid Nr. 94/2019 vom 6. Juni 2019, der im *Belgischen Staatsblatt* vom 3. Juni 2020 veröffentlicht wurde, hat der Verfassungsgerichtshof dem Gerichtshof der Europäischen Union folgende Vorabentscheidungsfragen gestellt:

« 1. Ist Artikel 49 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, gegebenenfalls in Verbindung mit Artikel 56 desselben Vertrags, den Artikeln 15 und 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und dem Gleichheitsgrundsatz, dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung entgegensteht, die Personen oder Unternehmen, die Hafendarbeiten im Sinne des Gesetzes vom 8. Juni 1972 über die Hafendarbeit - einschließlich Tätigkeiten ohne Zusammenhang mit dem Be- und Entladen von Schiffen im strengen Sinne - in einem belgischen Hafengebiet verrichten möchten, dazu verpflichtet, dafür nur anerkannte Hafendarbeiter in Anspruch zu nehmen? »

2. Darf der Verfassungsgerichtshof, falls die erste Frage bejaht wird, die Folgen der in Frage stehenden Artikel 1 und 2 des Gesetzes vom 8. Juni 1972 über die Hafendarbeit vorläufig aufrechterhalten, um Rechtsunsicherheit sowie soziale Spannungen zu vermeiden und es dem Gesetzgeber zu ermöglichen, sie mit den sich aus dem Unionsrecht ergebenden Verpflichtungen in Einklang zu bringen? ».

In seinem Urteil vom 11. Februar 2021 in den Rechtssachen C-407/19 und C-471/19 hat der Gerichtshof der Europäischen Union auf die Fragen geantwortet.

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1. Die Vorabentscheidungsfrage betrifft die Artikel 1 und 2 des Gesetzes vom 8. Juni 1972 « über die Hafendarbeit » (nachstehend: Gesetz über die Hafendarbeit).

B.2.1. Artikel 1 des Gesetzes über die Hafendarbeit bestimmt:

« Nul ne peut faire effectuer un travail portuaire dans les zones portuaires par des travailleurs autres que les ouvriers portuaires reconnus ».

B.2.2. Artikel 2 des Gesetzes über die Hafendarbeit bestimmt:

« La délimitation des zones portuaires et du travail portuaire telle qu'elle est établie par le Roi en application des articles 35 et 37 de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires, régit l'application de la présente loi ».

In Ausführung der Artikel 35 und 37 des Gesetzes vom 5. Dezember 1968 « über die kollektiven Arbeitsabkommen und die paritätischen Kommissionen » bestimmen zwei königliche Erlasse die Definition für « Hafendarbeit ».

So bestimmt Artikel 1 des königlichen Erlasses vom 12. Januar 1973 « zur Einrichtung und Festlegung der Bezeichnung und Zuständigkeit der Paritätischen Kommission für den Hafenbetrieb »:

« Il est institué une commission paritaire, dénommée ' Commission paritaire des ports ', (compétente pour les travailleurs en général et leurs employeurs), et ce pour : tous les travailleurs et leurs employeurs qui, dans les zones portuaires :

(A.) effectuent, en ordre principal ou accessoirement du travail portuaire, à savoir toutes les manipulations de marchandises qui sont transportées par des navires de mer ou des bâtiments de navigation intérieure, par des wagons de chemin de fer ou des camions, et les services accessoires qui concernent ces marchandises, que ces activités aient lieu dans les docks, sur les voies navigables, sur les quais ou dans les établissements s'occupant de l'importation, de l'exportation et du transit de marchandises, ainsi que toutes les manipulations de marchandises transportées par des navires de mer ou des bâtiments de navigation intérieure à destination ou en provenance des quais d'établissements industriels.

Il faut entendre par :

1. Toutes les manipulations de marchandises :

a) marchandises : toutes les marchandises, les containers et les moyens de transport y compris, à l'exclusion uniquement :

- du transport de pétrole en vrac, de produits pétroliers liquides et de matières premières liquides pour les raffineries, l'industrie chimique et les activités d'entreposage et de transformation dans les installations pétrolières;

- du poisson amené par des bateaux de pêche;
- des gaz liquides sous pression et en vrac.

b) manipulations : charger, décharger, arrimer, désarrimer, déplacer l'arrimage, décharger en vrac, appareiller, classer, trier, calibrer, empiler, désempiler, ainsi que composer et décomposer les chargements unitaires.

2. Les services accessoires qui concernent ces marchandises : marquer, peser, mesurer, cuber, contrôler, réceptionner, garder, à l'exception des services de gardiennage assurés par des entreprises relevant de la compétence de la Commission paritaire pour les services de gardiennage et/ou de surveillance pour le compte d'entreprises relevant de la Commission paritaire des ports, livrer, échantillonner et sceller, accorer et désaccorer.

[...] ».

Artikel 2 des königlichen Erlasses vom 12. August 1974 « zur Einrichtung und Festlegung der Bezeichnung und Zuständigkeit der Paritätischen Unterkommissionen für den Hafenbetrieb und zur Festlegung der Mitgliederzahl » bestimmt:

« Les sous-commissions paritaires des ports sont compétentes pour les travailleurs en général et leurs employeurs, et ce pour :

tous les travailleurs et leurs employeurs qui, dans les zones portuaires :

(A.) effectuent, en ordre principal ou accessoirement du travail portuaire, à savoir toutes les manipulations de marchandises qui sont transportées par des navires de mer ou des bâtiments de navigation intérieure, par des wagons de chemin de fer ou des camions, et les services accessoires qui concernent ces marchandises, que ces activités aient lieu dans les docks, sur les voies navigables, sur les quais ou dans les établissements s'occupant de l'importation, de l'exportation et du transit de marchandises, ainsi que toutes les manipulations de marchandises transportées par des navires de mer ou des bâtiments de navigation intérieure à destination ou en provenance des quais d'établissements industriels.

Il faut entendre par :

1. Toutes les manipulations de marchandises :

a) marchandises : toutes les marchandises, les containers et les moyens de transport y compris, à l'exclusion uniquement :

- du transport de pétrole en vrac, de produits pétroliers liquides et de matières premières liquides pour les raffineries, l'industrie chimique et les activités d'entreposage et de transformation dans les installations pétrolières;

- du poisson amené par des bateaux de pêche;

- des gaz liquides sous pression et en vrac.

b) manipulations : charger, décharger, arrimer, désarrimer, déplacer l'arrimage, décharger en vrac, appareiller, classer, trier, calibrer, empiler, désempiler, ainsi que composer et décomposer les chargements unitaires.

2. Les services accessoires qui concernent ces marchandises : marquer, peser, mesurer, cuber, contrôler, réceptionner, garder, à l'exception des services de gardiennage assurés par des entreprises relevant de la compétence de la Commission paritaire pour les services de gardiennage et/ou de surveillance pour le compte d'entreprises relevant de la Commission paritaire des ports, livrer, échantillonner et sceller, accorer et désaccorer.

[...] ».

Aus den Bestimmungen dieser königlichen Erlasse ergibt sich, dass der Begriff « Hafenarbeit » sowohl in materieller als auch territorialer Hinsicht definiert wird. In materieller Hinsicht liegen dem Begriff der Hafenarbeit Tätigkeiten im Bereich der Warenbehandlung und verwandter Dienstleistungen zugrunde. In territorialer Hinsicht ist die Hafenarbeit auf die entsprechenden Tätigkeiten in den räumlich definierten Hafengebieten beschränkt, zu denen namentlich Docks, Kaianlagen, Lagerhallen, Lager, Verladeorte und Lagerraum gehören.

B.2.3. Wie in der Vorlageentscheidung erwähnt, macht sich Artikel 2 des Gesetzes über die Hafenarbeit die Definition für Hafenarbeit zu eigen, die in Artikel 1 des vorerwähnten königlichen Erlasses vom 12. Januar 1973 und in Artikel 2 des vorerwähnten königlichen Erlasses vom 12. August 1974 vorgesehen ist.

B.2.4. Artikel 3 Absatz 1 des Gesetzes über die Hafenarbeit bestimmt:

« Le Roi fixe les conditions et les modalités de reconnaissance des ouvriers portuaires, sur avis de la commission paritaire compétente pour la zone portuaire concernée ».

Der königliche Erlass vom 5. Juli 2004 « über die Anerkennung von Hafenarbeitern in den Hafengebieten, die in den Anwendungsbereich des Gesetzes vom 8. Juni 1972 über die Hafenarbeit fallen » (nachstehend: königlicher Erlass vom 5. Juli 2004), vor seiner Abänderung durch den königlichen Erlass vom 10. Juli 2016 « zur Abänderung des königlichen Erlasses vom 5. Juli 2004 über die Anerkennung von Hafenarbeitern in den Hafengebieten, die in den Anwendungsbereich des Gesetzes vom 8. Juni 1972 über die Hafenarbeit fallen », in der auf die Ausgangsstreitigkeit anwendbaren Fassung, bestimmt die Voraussetzungen für die

Anerkennung als Hafenarbeiter (Artikel 4), die Folgen der Anerkennung in Bezug auf die Aufnahme in ein Kontingent von Hafenarbeitern (Artikel 2), die Gültigkeit der Anerkennung (Artikel 4), den Widerruf, die Aussetzung und das Erlöschen der Anerkennung (Artikel 7 bis 9), das Verfahren für die Beantragung, die Aussetzung und den Widerruf einer Anerkennung (Artikel 1 §§ 2 und 3, 10 und 11) und die Zusammensetzung des Anerkennungsausschusses (Artikel 1 § 1).

B.3. Das vorlegende Rechtsprechungsorgan ersucht den Gerichtshof, die Vereinbarkeit der Artikel 1 und 2 des Gesetzes über die Hafenarbeit mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 23 Absatz 2 der Verfassung und mit der Handels- und Gewerbefreiheit, zu prüfen, sofern sie die Verpflichtung für die Personen, Einrichtungen oder Unternehmen, die in einem Hafengebiet Tätigkeiten entfalten, zu diesem Zweck zugelassene Hafenarbeiter in Anspruch zu nehmen, nicht auf das Laden und Entladen von Schiffen beschränken, sondern diese Verpflichtung ebenfalls für Handlungen auferlegen, die auch außerhalb des Hafengebietes verrichtet werden können.

B.4. 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. Dieser Grundsatz steht übrigens dem entgegen, 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 Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verstoßen, wenn feststeht, dass die eingesetzten Mittel in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen.

B.5.1. Artikel 23 Absätze 2 und 3 Nr. 1 der Verfassung bestimmt:

« Zu diesem Zweck gewährleistet das Gesetz, das Dekret oder die in Artikel 134 erwähnte Regel unter Berücksichtigung der entsprechenden Verpflichtungen die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte und bestimmt die Bedingungen für ihre Ausübung.

Diese Rechte umfassen insbesondere:

1. das Recht auf Arbeit und auf freie Wahl der Berufstätigkeit im Rahmen einer allgemeinen Beschäftigungspolitik, die unter anderem darauf ausgerichtet ist, einen Beschäftigungsstand zu gewährleisten, der so stabil und hoch wie möglich ist, das Recht auf gerechte Arbeitsbedingungen und gerechte Entlohnung sowie das Recht auf Information, Konsultation und kollektive Verhandlungen ».

B.5.2. Aus den Vorarbeiten zu Artikel 23 der Verfassung geht hervor, dass der Verfassungsgeber weder die Handels- und Gewerbefreiheit noch die Unternehmensfreiheit in die Begriffe « Recht auf Arbeit » und « freie Wahl der Berufstätigkeit » integrieren wollte (*Parl. Dok.*, Senat, Sondersitzungsperiode 1991-1992, Nr. 100-2/3°, S. 15; Nr. 100-2/4°, SS. 93 bis 99; Nr. 100-2/9°, SS. 3 bis 10). Der gleiche Ansatz ergibt sich ebenso aus der Einreichung verschiedener Vorschläge zur « Überarbeitung von Artikel 23 Absatz 3 der Verfassung zwecks Ergänzung um eine Nr. 6 zur Gewährleistung der Handels- und Gewerbefreiheit » (*Parl. Dok.*, Senat, 2006-2007, Nr. 3-1930/1; Senat, Sondersitzungsperiode 2010, Nr. 5-19/1; Kammer, 2014-2015, DOC 54-0581/001).

B.5.3. Der Gerichtshof hat jedoch in seine Prüfung anhand der Artikel 10 und 11 der Verfassung mehrfach die Handels- und Gewerbefreiheit im Sinne der Garantie im d'Allarde-Dekret vom 2. und 17. März 1791 und jetzt in Artikel II.3 des Wirtschaftsgesetzbuches einbezogen.

B.5.4. Die Handels- und Gewerbefreiheit kann nicht als eine absolute Freiheit angesehen werden. Sie verhindert nicht, dass das Gesetz, das Dekret oder die Ordonnanz die Wirtschaftstätigkeit von Personen und Unternehmen regelt. Der zuständige Gesetzgeber würde nur unvernünftig auftreten, wenn er die Handels- und Gewerbefreiheit einschränken würde, ohne dass dies in irgendeiner Weise notwendig wäre oder wenn diese Einschränkung dem angestrebten Ziel gegenüber unverhältnismäßig wäre.

B.5.5. Die Handels- und Gewerbefreiheit hängt darüber hinaus eng mit der Berufsfreiheit, dem Recht zu arbeiten und der unternehmerischen Freiheit zusammen, die durch die Artikel 15 und 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union garantiert werden, und mit einigen Grundfreiheiten, die durch den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (nachstehend: AEUV) gewährleistet werden, wie dem freien Dienstleistungsverkehr (Artikel 56 des AEUV) und der Niederlassungsfreiheit (Artikel 49 des AEUV).

B.6. Der Gerichtshof hat demzufolge in seinem Entscheid Nr. 94/2019 vom 6. Juni 2019 dem Gerichtshof der Europäischen Union folgende Vorabentscheidungsfragen gestellt:

« 1. Ist Artikel 49 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, gegebenenfalls in Verbindung mit Artikel 56 desselben Vertrags, den Artikeln 15 und 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und dem Gleichheitsgrundsatz, dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung entgegensteht, die Personen oder Unternehmen, die Hafendarbeiten im Sinne des Gesetzes vom 8. Juni 1972 über die Hafendarbeit - einschließlich Tätigkeiten ohne Zusammenhang mit dem Be- und Entladen von Schiffen im strengen Sinne - in einem belgischen Hafengebiet verrichten möchten, dazu verpflichtet, dafür nur anerkannte Hafendarbeiter in Anspruch zu nehmen?

2. Darf der Verfassungsgerichtshof, falls die erste Frage bejaht wird, die Folgen der in Frage stehenden Artikel 1 und 2 des Gesetzes vom 8. Juni 1972 über die Hafendarbeit vorläufig aufrechterhalten, um Rechtsunsicherheit sowie soziale Spannungen zu vermeiden und es dem Gesetzgeber zu ermöglichen, sie mit den sich aus dem Unionsrecht ergebenden Verpflichtungen in Einklang zu bringen? ».

B.7. Der Staatsrat hat dem Gerichtshof der Europäischen Union im gleichen Zeitraum sieben Vorabentscheidungsfragen über die Auslegung von unter anderem den Artikeln 49 und 56 des AEUV und die Vereinbarkeit einiger Artikel des königlichen Erlasses vom 5. Juli 2004, abgeändert durch den königlichen Erlass vom 10. Juli 2016, mit diesen Bestimmungen des AEUV gestellt (Rechtssache C-407/19). Mit Entscheidung des Präsidenten des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 19. Juli 2020 wurden die Vorlagen des Verfassungsgerichtshofs (Rechtssache C-471/19) und des Staatsrats (Rechtssache C-407/19) verbunden.

B.8. In seinem Urteil vom 11. Februar 2021 in der Rechtssache *Katoen Natie Bulk Terminals NV u.a.* (C-407/19 und C-471/19) hat der Gerichtshof der Europäischen Union in Bezug auf die vom Verfassungsgerichtshof gestellten Vorabentscheidungsfragen entschieden:

« *Zur ersten Frage*

55. Mit seiner ersten Frage in der Rechtssache C-471/19 möchte das vorliegende Gericht wissen, ob die Art. 49 und 56 AEUV, die Art. 15 und 16 der Charta sowie der Grundsatz der Gleichbehandlung dahin auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung entgegenstehen, die Personen oder Unternehmen, die Hafendarbeiten – einschließlich Tätigkeiten ohne Zusammenhang mit dem Be- und Entladen von Schiffen im strengen Sinne – in einem Hafengebiet ausführen möchten, dazu verpflichtet, dafür nur Hafendarbeiter einzusetzen, die gemäß den in dieser Regelung festgelegten Bedingungen und Modalitäten als solche anerkannt sind.

56. Zunächst ist zur Vereinbarkeit einer nationalen Regelung, nach der Unternehmen, die Hafendarbeiten ausführen möchten, verpflichtet sind, nur anerkannte Hafendarbeiter einzusetzen, mit den Art. 15 und 16 der Charta darauf hinzuweisen, dass eine Prüfung der Beschränkung, die eine nationale Regelung in Bezug auf die Art. 49 und 56 AEUV darstellt, auch mögliche Beschränkungen der Ausübung der in den Art. 15 bis 17 der Charta vorgesehenen Rechte und Freiheiten erfasst, so dass es keiner getrennten Prüfung einer etwaigen Unvereinbarkeit mit der unternehmerischen Freiheit bedarf (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 20. Dezember 2017, *Global StarNet*, C-322/16, EU:C:2017:985, Rn. 50 und die dort angeführte Rechtsprechung).

57. Soweit das vorlegende Gericht in der Rechtssache C-471/19 in seiner ersten Frage den Grundsatz der Gleichbehandlung erwähnt hat, ist festzustellen, dass eine nationale Regelung wie die in dieser Frage angesprochene unterschiedslos sowohl für gebietsansässige als auch für gebietsfremde Wirtschaftsteilnehmer gilt, die somit gleichbehandelt werden.

58. Aus der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs ergibt sich jedoch, dass die Art. 49 und 56 AEUV jeder nationalen Maßnahme entgegenstehen, die zwar ohne Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit anwendbar ist, die aber geeignet ist, die Ausübung der durch diese Bestimmungen des Vertrags garantierten Freiheiten der Niederlassung und des Dienstleistungsverkehrs durch die Bürger der Europäischen Union zu unterbinden, zu behindern oder weniger attraktiv zu machen (Urteil vom 10. Juli 2014, *Consortio Stabile Libor Lavori Pubblici*, C-358/12, EU:C:2014:2063, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).

59. Wie das vorlegende Gericht in der Rechtssache C-471/19 sowie der Generalanwalt in den Nrn. 52 und 53 seiner Schlussanträge ausgeführt haben, hindert eine Regelung eines Mitgliedstaats, die Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten, die sich in diesem Mitgliedstaat niederlassen wollen, um dort Hafendarbeiten auszuführen, oder die, ohne sich dort niederzulassen, Hafendienstleistungen erbringen wollen, verpflichtet, nur Hafendarbeiter einzusetzen, die nach dieser Regelung als solche anerkannt sind, ein solches Unternehmen daran, eigenes Personal einzusetzen oder andere nicht anerkannte Arbeitnehmer einzustellen, und ist daher geeignet, die Niederlassung des Unternehmens in dem betreffenden Mitgliedstaat oder die Erbringung von Dienstleistungen durch das Unternehmen in diesem Mitgliedstaat zu behindern oder weniger attraktiv zu machen.

60. Sie stellt daher eine Beschränkung der durch die Art. 49 und 56 AEUV garantierten Freiheiten dar (vgl. entsprechend Urteil vom 11. Dezember 2014, *Kommission/Spanien*, C-576/13, nicht veröffentlicht, EU:C:2014:2430, Rn. 37 und 38).

61. Solche Beschränkungen können durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein, sofern sie geeignet sind, die Erreichung des verfolgten Ziels zu gewährleisten, und nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist, d. h., wenn es keine weniger einschränkenden Maßnahmen gibt, die es ermöglichen, dieses Ziel ebenso wirksam zu erreichen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 11. Dezember 2007, *International Transport Workers' Federation und Finnish Seamen's Union*, C-438/05, EU:C:2007:772, Rn. 75, vom 10. Juli 2014, *Consortio Stabile Libor Lavori Pubblici*, C-358/12, EU:C:2014:2063, Rn. 31, und vom 11. Dezember 2014, *Kommission/Spanien*, C-576/13, nicht veröffentlicht, EU:C:2014:2430, Rn. 47 und 53).

62. Aus den in Rn. 39 des vorliegenden Urteils zusammengefassten Angaben des vorlegenden Gerichts in der Rechtssache C-471/19, die sich mit den Ausführungen der

belgischen Regierung in ihren schriftlichen Erklärungen decken, geht hervor, dass die in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden Bestimmungen des Gesetzes über die Hafendarbeit im Wesentlichen darauf abzielen, die Sicherheit in den Hafengebieten zu gewährleisten, Arbeitsunfälle zu verhüten, die Verfügbarkeit von Fachkräften im Hinblick auf die schwankende Nachfrage nach Arbeiten in diesen Gebieten sicherzustellen und die Gleichbehandlung aller Hafendarbeiter in Bezug auf soziale Rechte zu garantieren.

63. Erstens ist zu dem Ziel, die Gleichbehandlung aller Hafendarbeiter in Bezug auf die sozialen Rechte zu garantieren, darauf hinzuweisen, dass der Schutz der Arbeitnehmer einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellt, der eine Beschränkung der Verkehrsfreiheiten rechtfertigen kann (vgl. u. a. Urteile vom 11. Dezember 2007, *International Transport Workers' Federation und Finnish Seamen's Union*, C-438/05, EU:C:2007:772, Rn. 77, und vom 11. Dezember 2014, *Kommission/Spanien*, C-576/13, nicht veröffentlicht, EU:C:2014:2430, Rn. 50).

64. Dieses Ziel kann jedoch nicht durch eine nationale Regelung erreicht werden, die Personen oder Unternehmen, die Hafendarbeiten in einem Hafengebiet ausführen wollen, verpflichtet, nur anerkannte Hafendarbeiter einzusetzen, da der bloße Umstand, als Hafendarbeiter anerkannt zu werden, für einen Hafendarbeiter nicht bedeutet, dass er zwangsläufig dieselben sozialen Rechte wie alle anderen anerkannten Hafendarbeiter genießt. Aus dem Vorabentscheidungsersuchen geht nämlich hervor, dass dieses Ziel durch die Verpflichtung der Arbeitgeber von Hafendarbeitern, einer Einheitsorganisation beizutreten, erreicht werden könnte. Eine solche Verpflichtung kann nach Art. 3 *bis* des Gesetzes über die Hafendarbeit, der von der vorliegenden Frage nicht erfasst wird, auferlegt werden.

65. Was zweitens das Ziel betrifft, die Verfügbarkeit von Fachkräften sicherzustellen, ist, wenn man unterstellt, dass es als zwingender Grund des Allgemeininteresses im Sinne der in Rn. 61 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung angesehen werden kann, festzustellen, dass, wie der Generalanwalt in Nr. 68 seiner Schlussanträge im Wesentlichen ausgeführt hat, ein starres System, das die Bildung eines begrenzten Kontingents anerkannter Hafendarbeiter vorsieht, auf das jedes Unternehmen, das Hafendarbeiten ausführen möchte, zwingend zurückgreifen muss, über das hinausgeht, was zur Erreichung des Ziels, die Verfügbarkeit von Fachkräften sicherzustellen, erforderlich ist.

66. Was drittens das spezifischere Ziel der Gewährleistung der Sicherheit in den Hafengebieten und der Verhütung von Arbeitsunfällen anbelangt, gehört der Schutz der Arbeitnehmer, wie sich aus Rn. 63 des vorliegenden Urteils ergibt, zu den zwingenden Gründen des Allgemeininteresses, die eine Beschränkung der Freizügigkeit rechtfertigen können.

67. Gleiches gilt für das spezifischere Ziel, die Sicherheit in den Hafengebieten zu gewährleisten (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 11. Dezember 2014, *Kommission/Spanien*, C-576/13, nicht veröffentlicht, EU:C:2014:2430, Rn. 49 bis 52).

68. Insoweit kann, wie der Generalanwalt in den Nrn. 70 und 71 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, nicht davon ausgegangen werden, dass die Art. 1 und 2 des Gesetzes über die Hafendarbeit für sich allein genommen ungeeignet oder unverhältnismäßig sind, um das Ziel der Gewährleistung der Sicherheit in den Hafengebieten und der Verhütung von Arbeitsunfällen zu erreichen, da sie lediglich eine Regelung zur Anerkennung von Hafendarbeitern treffen, deren konkrete Durchführungsbedingungen und -modalitäten durch nach Art. 3 dieses Gesetzes erlassene Maßnahmen festzulegen sind.

69. Die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit einer solchen Regelung und folglich ihre Vereinbarkeit mit den Art. 49 und 56 AEUV sind nämlich umfassend unter Berücksichtigung aller Bedingungen für die Anerkennung von Hafendarbeitern sowie der Modalitäten für die Durchführung einer solchen Regelung zu beurteilen.

70. Eine nationale Regelung, nach der Unternehmen, die Hafendienstleistungen erbringen wollen, verpflichtet sind, anerkannte Hafendarbeiter einzusetzen, kann nur dann als in Bezug auf das verfolgte Ziel verhältnismäßig angesehen werden, wenn die Anerkennung der Hafendarbeiter auf objektiven, diskriminierungsfreien und im Voraus bekannten Kriterien beruht, damit dem Ermessen der für ihre Anerkennung zuständigen Behörde Grenzen gesetzt werden und seine missbräuchliche Ausübung verhindert wird (vgl. entsprechend Urteil vom 17. Juli 2008, *Kommission/Frankreich*, C-389/05, EU:C:2008:411, Rn. 94 und die dort angeführte Rechtsprechung).

71. Da das Ziel einer solchen Regelung darin besteht, die Sicherheit in den Hafengebieten zu gewährleisten und Arbeitsunfälle zu verhüten, dürfen sich außerdem die Bedingungen für die Anerkennung von Hafendarbeitern folgerichtig nur darauf beziehen, ob diese über die erforderlichen Qualifikationen und Fähigkeiten verfügen, um ihre Aufgaben sicher ausführen zu können.

72. Wie der Generalanwalt in Nr. 76 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, kann zu diesem Zweck gegebenenfalls vorgesehen werden, dass Hafendarbeiter für eine Anerkennung über eine ausreichende Berufsausbildung verfügen müssen.

73. Ein Erfordernis, dass eine solche Ausbildung von einer einzigen bestimmten Stelle in dem betreffenden Mitgliedstaat durchgeführt oder bescheinigt werden muss, ohne dass die etwaige Anerkennung der Betroffenen als Hafendarbeiter in einem anderen Mitgliedstaat der Union oder ihrer Ausbildung in einem anderen Mitgliedstaat der Union und der dort erworbenen beruflichen Qualifikationen berücksichtigt werden, wäre jedoch in Bezug auf das verfolgte Ziel unverhältnismäßig (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 5. Februar 2015, *Kommission/Belgien*, C-317/14, EU:C:2015:63, Rn. 27 bis 29).

74. Zudem ist, wie der Generalanwalt in Nr. 88 seiner Schlussanträge im Wesentlichen ausgeführt hat, die Beschränkung der Zahl der Hafendarbeiter, die anerkannt werden können, und damit die Bildung eines begrenzten Kontingents solcher Arbeiter, auf die jedes Unternehmen, das Hafendarbeiten ausführen möchte, zwingend zurückgreifen muss, wenn man unterstellt, dass sie geeignet ist, die Sicherheit in den Hafengebieten zu gewährleisten, im Hinblick auf die Verwirklichung eines solchen Ziels sicher unverhältnismäßig.

75. Dieses Ziel lässt sich nämlich auch dadurch erreichen, dass jeder Arbeiter, der nachweisen kann, dass er über die erforderlichen beruflichen Fähigkeiten verfügt und gegebenenfalls eine geeignete Ausbildung absolviert hat, als Hafendarbeiter anerkannt werden kann.

76. Nach alledem ist auf die erste Frage in der Rechtssache C-471/19 zu antworten, dass die Art. 49 und 56 AEUV dahin auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung nicht entgegenstehen, die Personen oder Unternehmen, die Hafendarbeiten – einschließlich Tätigkeiten ohne Zusammenhang mit dem Be- und Entladen von Schiffen im strengen Sinne – in einem Hafengebiet ausführen möchten, dazu verpflichtet, nur Hafendarbeiter einzusetzen, die

gemäß den in Anwendung dieser Regelung festgelegten Bedingungen und Modalitäten als solche anerkannt sind, sofern diese Bedingungen und Modalitäten zum einen auf objektiven, diskriminierungsfreien und im Voraus bekannten Kriterien beruhen, die den Hafearbeitern aus anderen Mitgliedstaaten den Nachweis ermöglichen, dass sie in ihrem Herkunftsstaat Anforderungen erfüllen, die den für inländische Hafearbeiter geltenden Anforderungen gleichwertig sind, und zum anderen kein begrenztes Kontingent von Arbeitern festlegen, die anerkannt werden können.

Zur zweiten Vorlagefrage in der Rechtssache C-471/19

77. Die zweite Frage in der Rechtssache C-471/19 betrifft den Fall, dass sich aus der Antwort auf die erste Frage ergibt, dass die Art. 49 und 56 AEUV einer nationalen Regelung wie den Art. 1 und 2 des Gesetzes über die Hafearbeit entgegenstehen. Das vorliegende Gericht in dieser Rechtssache möchte wissen, ob es in einem solchen Fall die Wirkungen dieser Artikel vorläufig aufrechterhalten kann, um eine Rechtsunsicherheit und soziale Spannungen in dem betreffenden Mitgliedstaat zu vermeiden.

78. Aus der Antwort auf die erste Frage ergibt sich, dass nationale Bestimmungen wie die Art. 1 und 2 des Gesetzes zur Regelung der Hafearbeit als solche nicht mit den in den Art. 49 und 56 AEUV verankerten Freiheiten unvereinbar sind, sondern dass die Beurteilung der Vereinbarkeit der in Anwendung dieser Bestimmungen eingeführten Regelung mit diesen Freiheiten unter Berücksichtigung aller Bedingungen und Modalitäten der Durchführung einer solchen Regelung einen umfassenden Ansatz erfordert.

79. Unter diesen Umständen ist die zweite Frage in der Rechtssache C-471/19 nicht zu beantworten ».

Im Tenor seines Urteils hat der Europäische Gerichtshof für Recht erkannt:

« 1. Die Art. 49 und 56 AEUV sind dahin auszulegen, dass sie einer nationalen Regelung nicht entgegenstehen, die Personen oder Unternehmen, die Hafearbeiten - einschließlich Tätigkeiten ohne Zusammenhang mit dem Be- und Entladen von Schiffen im strengen Sinne - in einem Hafengebiet ausführen möchten, dazu verpflichtet, dafür nur Hafearbeiter einzusetzen, die gemäß den in Anwendung dieser Regelung festgelegten Bedingungen und Modalitäten als solche anerkannt sind, sofern diese Bedingungen und Modalitäten zum einen auf objektiven, diskriminierungsfreien und im Voraus bekannten Kriterien beruhen, die den Hafearbeitern aus anderen Mitgliedstaaten den Nachweis ermöglichen, dass sie in ihrem Herkunftsstaat Anforderungen erfüllen, die den für inländische Hafearbeiter geltenden Anforderungen gleichwertig sind, und zum anderen kein begrenztes Kontingent von Arbeitern festlegen, die anerkannt werden können ».

B.9. Es entspricht ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union, dass die Pflicht der Mitgliedstaaten nach Artikel 4 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union, alle zur Erfüllung der sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Organe der Union ergebenden Verpflichtungen geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zu treffen, allen Trägern öffentlicher Gewalt in den Mitgliedstaaten, und zwar im Rahmen ihrer

Zuständigkeiten auch den Gerichten, obliegt. Nach dieser Rechtsprechung muss ein nationales Gericht das nationale Recht, das es anzuwenden hat, so weit wie möglich in Übereinstimmung mit den Anforderungen des Unionsrechts auslegen (EuGH, 13. November 1990, C-106/89, *Marleasing*, Randnr. 8; 5. Oktober 1994, C-165/91, *van Munster*, Randnr. 34; 26. September 2000, C-262/97, *Engelbrecht*, Randnrn. 38 und 39).

B.10. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat im vorerwähnten Urteil vom 11. Februar 2021 entschieden, dass die Artikel 49 und 56 des AEUV nicht einer nationalen Regelung entgegenstehen, die Personen oder Unternehmen, die Hafendarbeiten - einschließlich Tätigkeiten ohne Zusammenhang mit dem Be- und Entladen von Schiffen im strengen Sinne - in einem Hafengebiet ausführen möchten, dazu verpflichtet, dafür nur Hafendarbeiter einzusetzen, die gemäß den in dieser Regelung festgelegten Bedingungen und Modalitäten als solche anerkannt sind, sofern bestimmte Bedingungen erfüllt sind.

B.11. Diese Bedingungen und Modalitäten müssen, so der Gerichtshof der Europäischen Union, zum einen auf objektiven, diskriminierungsfreien und im Voraus bekannten Kriterien beruhen, die den Hafendarbeitern aus anderen Mitgliedstaaten den Nachweis ermöglichen, dass sie in ihrem Herkunftsstaat Anforderungen erfüllen, die den für inländische Hafendarbeiter geltenden Anforderungen gleichwertig sind, und dürfen zum anderen kein begrenztes Kontingent von Arbeitern festlegen, die anerkannt werden können.

B.12. Wie der Gerichtshof der Europäischen Union in seinem Urteil vom 11. Februar 2021 ferner entschieden hat (Randnr. 68), wird mit dem Gesetz über die Hafendarbeit und insbesondere Artikel 1 dieses Gesetzes lediglich auf allgemeine Weise eine Regelung zur Anerkennung von Hafendarbeitern eingeführt, und werden die konkreten Durchführungsbedingungen und -modalitäten nach Artikel desselben Gesetzes vom König festgelegt, was im königlichen Erlass vom 5. Juli 2004 erfolgt ist.

Weder Artikel 26 § 1 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, noch irgendeine andere Verfassungs- oder Gesetzesbestimmung verleiht dem Gerichtshof die Befugnis, im Wege der Vorabentscheidung über die Frage zu befinden, ob die Bestimmungen eines königlichen Erlasses gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstoßen.

B.13. Das vorliegende Rechtsprechungsorgan fragt den Gerichtshof, zu prüfen, ob die Gleichbehandlung von einerseits dem Laden und Entladen von Schiffen im strengen Sinne und andererseits den sonstigen Tätigkeiten, die vom Begriff « Hafenarbeit » erfasst seien, mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung vereinbar sei. Dementsprechend hängt die Frage auch mit dem Anwendungsbereich der Verpflichtung, zugelassene Hafentarbeiter in Anspruch zu nehmen, zusammen.

Aus den Elementen der Akte und der Vorlageentscheidung ergibt sich, dass sich die Ausgangsstreitigkeit auf eine administrative Geldbuße bezieht, die einem Transportunternehmen auferlegt wurde, weil einer seiner Arbeitnehmer ohne Zulassung als Hafentarbeiter Tätigkeiten verrichtet hatte, die das Vorbereiten von Containern auf einer Kaianlage für die Verschiffung mit einem spezifisch dafür vorgesehenen Fahrzeug, einem sogenannten « Tugmaster », zum Gegenstand hatten.

Der Gerichtshof beschränkt seine Prüfung auf diese Situation. Er muss folglich nur die Gleichbehandlung von einerseits dem Laden und Entladen von Schiffen im strengen Sinne und andererseits den Tätigkeiten im Hafengebiet, die Gegenstand der Ausgangsstreitigkeit sind, beurteilen.

B.14. Wie in B.2.2 erwähnt, umfasst die « Hafenarbeit » « jede Behandlung von Waren, die per See- oder Binnenschiff, Bahn oder Lastkraftwagen an- oder abtransportiert werden, und die mit diesen Waren im Zusammenhang stehenden Nebendienstleistungen, unabhängig davon, ob diese Tätigkeiten in Docks, auf Wasserstraßen oder Kaianlagen oder in Einrichtungen ausgeübt werden, die sich auf die Einfuhr, die Ausfuhr und den Transit von Waren beziehen, sowie jede Behandlung von Waren, die per See- oder Binnenschiff auf Kaianlagen von Industrieenanrichtungen an- oder von diesen abtransportiert werden ». Unter « Behandlung » von Waren fällt nicht nur das « Laden » und « Entladen », sondern auch das « Stauen, Löschen, Umsetzen, Schütten, Trimmen, Ordnen, Sortieren, Kalibrieren, Stapeln, Abbauen sowie Zusammenstellen und Auflösen von Frachteinheiten ». Die mit den betreffenden Waren im Zusammenhang stehenden Nebendienstleistungen, nämlich das « Kennzeichnen, Wiegen, Messen, Berechnen des Volumens, Überprüfen, Entgegennehmen, Schützen [...], Liefern, Beprobieren und Versiegeln, Laschen und Entlaschen », sind ebenfalls von der Legaldefinition erfasst (Artikel 1 des königlichen Erlasses vom 12. Januar 1973 und Artikel 2 des königlichen Erlasses vom 12. August 1974).

B.15. Die Verpflichtung, für das Verrichten von Hafendarbeit ausschließlich zugelassene Hafendarbeiter in Anspruch zu nehmen, beruht unter anderem auf der Notwendigkeit, die Sicherheit in den Hafengebieten zu gewährleisten und Arbeitsunfälle zu verhüten.

Unter Berücksichtigung sowohl der Art der fraglichen Tätigkeiten als auch des Ortes, an dem sie verrichtet werden, nämlich das Vorbereiten von Containern auf einer Kaianlage für die Verschiffung mit einem spezifisch dafür vorgesehenen Fahrzeug, ergibt sich nicht, dass sie vor dem Hintergrund der Gewährleistung der Sicherheit in den Hafengebieten Risiken beinhalten, deren Grad sich derart von dem der Risiken beim Laden und Entladen von Schiffen im strengen Sinne unterscheidet, dass eine Gleichbehandlung der beiden Arten von Hafendarbeit in Bezug auf die Verpflichtung, zugelassene Hafendarbeiter in Anspruch zu nehmen, sachlich ungerechtfertigt wäre.

B.16. Die Artikel 1 und 2 des Gesetzes über die Hafendarbeit ist folglich nicht unvereinbar mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit der Handels- und Gewerbefreiheit, sofern sie auf die in der Ausgangsstreitigkeit fragliche Tätigkeit Anwendung finden.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Die Artikel 1 und 2 des Gesetzes vom 8. Juni 1972 « über die Hafendarbeit » verstoßen nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit der Handels- und Gewerbefreiheit, sofern sie auf die in der Ausgangsstreitigkeit fraglichen Tätigkeiten Anwendung finden.

Erlassen in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 25. November 2021.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) L. Lavrysen