

Rechtssache C-471/19

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

Eingangsdatum:

20. Juni 2019

Vorlegendes Gericht:

Grondwettelijk Hof (Belgien)

Datum der Vorlageentscheidung:

6. Juni 2019

Klägerin:

Middlegate Europe NV

Beklagter:

Ministerraad

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Der Hof van Cassatie (Kassationshof, Belgien) hat dem vorlegenden Gericht (Grondwettelijk Hof [Verfassungsgerichtshof Belgiens]) eine Frage zur Vereinbarkeit einiger Bestimmungen der Wet Havenarbeid (Gesetz über die Hafendarbeit, im Folgenden: Gesetz von 1972) mit der Belgische Grundwet (Verfassung Belgiens) vorgelegt.

Gegenstand und Rechtsgrundlage des Vorabentscheidungsersuchens

Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV.

Das vorliegende Gericht möchte im Wesentlichen wissen, ob die Verpflichtung, für in belgischen Hafengebieten zu verrichtende Hafendarbeiten anerkannte Hafendarbeiter einzusetzen, gegen das Recht der Union verstößt, und falls dies der Fall sein sollte, ob es die fragliche Regelung vorläufig aufrechterhalten darf, bis der Gesetzgeber in der Lage ist, diese mit dem Unionsrecht in Übereinstimmung zu bringen.

Vorlagefragen

1. Ist Art. 49 AEUV, gegebenenfalls in Verbindung mit Art. 56 AEUV, Art. 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 von 1972 – 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 Grondwettelijk Hof, falls die erste Frage bejaht wird, die Wirkungen der in Frage stehenden Art. 1 und 2 des Gesetzes von 1972 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?

Angeführte unionsrechtliche Vorschriften

Art. 49 und 56 AUEV

Art. 15 und 16 der Charta

Gleichheitsgrundsatz

Angeführte nationale Vorschriften

Art. 10, 11 und 23 der Grondwet

Artikel II.3 des Wetboek van economisch recht (Wirtschaftsgesetzbuch)

Art. 1, 2, 3, 3bis und 4 der Wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid (Gesetz vom 8. Juni 1972 über die Hafendarbeit)

Koninklijk besluit van 5 juli 2004 betreffende de erkenning van havenarbeiders in de havengebieden die onder het toepassingsgebied vallen van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid (Königlicher Erlass vom 5. Juli 2004 über die Anerkennung von Hafendarbeitern in den Hafengebieten, die in den Anwendungsbereich des Gesetzes vom 8. Juni 1972 über die Hafendarbeit fallen)

Koninklijke besluiten van 20 maart 1986 houdende erkenning van een werkgeversorganisatie ter uitvoering van artikel 3bis van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid; van 29 januari 1986 houdende erkenning van een werkgeversorganisatie ter uitvoering van artikel 3bis van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid; van 4 september 1985 houdende erkenning van een werkgeversorganisatie ter uitvoering van artikel 3bis van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid; van 14 juni 2017 houdende erkenning van een

werkgeversorganisatie ter uitvoering van artikel 3bis van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid en tot opheffing van de koninklijke besluiten van 10 juli 1986 en 1 maart 1989 houdende erkenning van een werkgeversorganisatie ter uitvoering van artikel 3 bis van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid (Königliche Erlasse vom 20. März 1986 zur Anerkennung einer Arbeitgeberorganisation in Umsetzung von Art. 3bis des Gesetzes vom 8. Juni 1972 über die Hafendarbeit, vom 29. Januar 1986 zur Anerkennung einer Arbeitgeberorganisation in Umsetzung von Art. 3bis des Gesetzes vom 8. Juni 1972 über die Hafendarbeit, vom 4. September 1985 zur Anerkennung einer Arbeitgeberorganisation in Umsetzung von Art. 3bis des Gesetzes vom 8. Juni 1972 über die Hafendarbeit, vom 14. Juni 2017 zur Anerkennung einer Arbeitgeberorganisation in Umsetzung von Art. 3bis des Gesetzes vom 8. Juni 1972 über die Hafendarbeit und zur Aufhebung der Königlichen Erlasse vom 10. Juli 1986 und vom 1. März 1989 zur Anerkennung einer Arbeitgeberorganisation in Umsetzung von Art. 3bis des Gesetzes vom 8. Juni 1972 über die Hafendarbeit)

Art. 1 des Koninklijk besluit van 12 januari 1973 tot oprichting en tot vaststelling van de benaming en van de bevoegdheid van het Paritair Comité van het havenbedrijf (Königlicher Erlass vom 12. Januar 1973 zur Einsetzung des paritätischen Ausschusses für den Hafenbetrieb sowie zur Festlegung seiner Bezeichnung und seiner Zuständigkeit, im Folgenden: Königlicher Erlass von 1973)

Art. 35 und 37 der Wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités (Gesetz vom 5. Dezember 1968 über Tarifverträge und paritätische Ausschüsse)

Koninklijk besluit van 10 juli 2016 tot wijziging van het koninklijk besluit van 5 juli 2004 betreffende de erkenning van havenarbeiders in de havengebieden die onder het toepassingsgebied vallen van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid (Königlicher Erlass vom 10. Juli 2016 zur Änderung des Königlichen Erlasses vom 5. Juli 2004 über die Anerkennung von Hafendarbeitern in den Hafengebieten, die in den Anwendungsbereich des Gesetzes vom 8. Juni 1972 über die Hafendarbeit fallen, im Folgenden: Königlicher Erlass von 2016)

Art. 28 Abs. 2 der Bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof (Sondergesetz vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof)

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Ausgangsverfahrens

- 1 Middlegate Europe ist ein europaweit tätiges Transportunternehmen mit Sitz in Zeebrugge, Belgien. Im Rahmen des internationalen Straßentransports bereiten ihre Arbeitnehmer auf dem Hafenkai von Zeebrugge u. a. Auflieger für die Verschiffung in das Vereinigte Königreich und nach Irland vor.

- 2 Am 12. Januar 2011 leitete die Polizei im Zuge einer Kontrolle ein Verfahren gegen Middlegate Europe wegen eines Verstoßes gegen Art. 1 des Gesetzes von 1972, nämlich der Verrichtung von Hafendarbeiten durch einen nicht anerkannten Hafendarbeiter, ein. Mit Bescheid vom 17. Januar 2013 wurde eine Geldbuße in Höhe von 100 Euro gegen sie verhängt.
- 3 Ihre dagegen erhobene Klage wies die Arbeitsrechtbank te Gent, afdeling Brugge (Arbeitsgericht Gent, Zweigstelle Brügge, Belgien), als unbegründet ab. Der Arbeidshof te Gent (Arbeitsgerichtshof Gent, Belgien) wies die gegen dieses Urteil eingelegte Berufung zurück.
- 4 Middlegate Europe erhob daraufhin Kassationsbeschwerde beim Hof van Cassatie. Im Kassationsverfahren macht sie geltend, dass die Art. 1 und 2 des Gesetzes von 1972 gegen die Art. 10, 11 und 23 der Grondwet (den Gleichheitsgrundsatz und die Handels- und Gewerbefreiheit der Unternehmen) verstießen. Der Hof van Cassatie legte dem vorlegenden Gericht darauf eine Vorabentscheidungsfrage über die Vereinbarkeit dieser Vorschriften mit der Grondwet vor, das seinerseits dem Gerichtshof Fragen zur Vorabentscheidung vorlegt.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 5 Der Hof van Cassatie fragt das vorlegende Gericht, ob die im Gesetz von 1972 den Unternehmen auferlegte Verpflichtung, für Tätigkeiten in einem Hafengebiet anerkannte Hafendarbeiter einzusetzen, und zwar nicht nur für das Be- und Entladen von Schiffen, sondern ebenso für Tätigkeiten, die auch außerhalb der Hafengebiete verrichtet werden können, mit den Verfassungsgrundsätzen der Gleichheit und der Handels- und Gewerbefreiheit vereinbar ist.
- 6 Der Ministerraad (Ministerrat) ist der Ansicht, dass die Situation der Unternehmen, die im Hafengebiet tätig seien, und die der Unternehmen, die außerhalb des Hafengebiets tätig seien, nicht miteinander verglichen werden könnten. Middlegate Europe vertritt hingegen den Standpunkt, dass es um die gleiche Arbeit gehe, die im vorliegenden Fall keinen Zusammenhang mit dem Be- und Entladen von Schiffen im strengen Sinne aufweise, jedoch in Abhängigkeit davon, ob die Arbeit innerhalb oder außerhalb des Hafengebiets verrichtet werde, unterschiedlich behandelt werde.
- 7 Der Ministerraad bringt als Hilferwägung vor, dass Unternehmen, die sich dafür entschieden, bestimmte Tätigkeiten, die als Hafendarbeit gälten, im Hafengebiet ausführen zu lassen, die aber ebenso außerhalb des Hafengebiets verrichtet werden könnten, sich durch eine eigene freie Wahl in eine Lage brächten, in der anerkannte Hafendarbeiter in Anspruch genommen werden müssten. Sie seien nicht verpflichtet, diese Tätigkeiten im Hafengebiet verrichten zu lassen. Ferner ist der Ministerraad der Auffassung, dass die unterschiedliche Behandlung aus Gründen der Sicherheit objektiv und sachlich gerechtfertigt sei.

- 8 Der Begriff der Hafenarbeit muss dem Ministerraad zufolge ausreichend weit sein, damit davon alle Tätigkeiten, die mit dem Be- und Entladen von Schiffen im Hafengebiet zusammenhängen, umfasst sein könnten und so die Sicherheit im gesamten Hafengebiet gewährleistet werden könne. Der Ministerraad weist jedoch darauf hin, dass die verschiedenen Elemente dieses Begriffs immer mit dem Be- und Entladen von Schiffen im Zusammenhang stünden, so dass der zugrunde gelegte Begriff der Hafenarbeit nicht weiter gefasst sei als erforderlich.
- 9 Nach Auffassung des Ministerraad liegt kein Verstoß gegen das Unionsrecht vor. Er bemerkt insofern auch, dass die Kommission nach einigen Änderungen des rechtlichen Rahmens im Jahr 2016 keine Gründe mehr dafür gesehen habe, das Vertragsverletzungsverfahren gegen Belgien fortzuführen. Ferner verweist der Ministerraad auf ein Urteil des Gerichtshofs vom 16. September 1999 zum belgischen Gesetz von 1972 (C-22/98, Becu u. a.), aus dem sich ergebe, dass die Regelung mit dem Gleichheitsgrundsatz vereinbar sei.
- 10 Middlegate Europe ist der Ansicht, dass die fragliche unterschiedliche Behandlung weder objektiv noch sachbezogen sei. Sie macht geltend, dass die Festlegung des Hafengebiets sowie des Begriffs der Hafenarbeit auf der Willkür und der Allmacht der Hafengewerkschaften beruhe, die das rechtliche Monopol für anerkannte Hafenarbeit behalten wollten. Es sei nicht nachgewiesen, dass dieses Monopol zwingend notwendig sei, um die Sicherheit der Arbeiten im Hafengebiet zu gewährleisten, und dass eine solche Regelung nicht über das hinausgehe, was zur Gewährleistung der Sicherheit erforderlich sei.
- 11 Sie wendet ein, dass aus dem vom Ministerraad angeführten Urteil des Gerichtshofs und der Untätigkeit der Kommission nicht abgeleitet werden könne, dass die Regelung mit dem Unionsrecht vereinbar sei. Unter Bezugnahme auf das Urteil des Gerichtshofs vom 11. Dezember 2014 (C-576/13, Kommission/Spanien) macht sie geltend, dass das belgische Gesetz von 1972 zu weitreichende Folgen in Bezug auf u. a. die Handels- und Gewerbefreiheit, insbesondere den freien Arbeitsmarkt im Bereich der Hafenarbeit, habe.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 12 Art. 1 des Gesetzes von 1972 bestimmt:
- „Niemand darf in Hafengebieten Hafenarbeit von anderen Arbeitnehmern als anerkannten Hafenarbeitern verrichten lassen.“
- 13 Aus den Art. 2 und 3 des Gesetzes von 1972 ergibt sich, dass nähere Bestimmungen in Königlichen Erlassen festgelegt werden, einschließlich des Begriffs der Hafenarbeit und der Verpflichtungen der in Hafengebieten tätigen Arbeitgeber und Arbeitnehmer.
- 14 Der Begriff „Hafenarbeit“ umfasst mehr als das Be- und Entladen von Schiffen und ist wie folgt definiert (Art. 1 des Königlichen Erlasses von 1973):

„... alle Arbeitnehmer und ihre Arbeitgeber, die in Hafengebieten:

(A.) als Haupt- oder Nebentätigkeit Hafenarbeit verrichten, d. h. jede Behandlung von Waren, die per See- oder Binnenschiff, Bahn oder Lastkraftwagen an- oder abtransportiert werden, und die mit diesen Waren in 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 Industrieeinrichtungen an- oder von diesen abtransportiert werden.“

- 15 Aus den im Ausgangsverfahren relevanten Bestimmungen ergibt sich, dass diese den Begriff der Hafenarbeit sowohl in materieller als auch territorialer Hinsicht definieren. In materieller Hinsicht liegen diesem Begriff Tätigkeiten im Bereich der Warenbehandlung und verwandter Dienstleistungen zugrunde. In territorialer Hinsicht ist Hafenarbeit auf die entsprechenden Tätigkeiten in den räumlich definierten Hafengebieten beschränkt, zu denen namentlich Docks, Kaianlagen, Lagerhallen, Lager, Verladeorte und Lagerraum gehören.
- 16 Das Gesetz von 1972 beruht auf vier Grundsätzen, die ein geschlossenes Beschäftigungssystem beinhalten: (1) in den Hafengebieten dürfen Hafenarbeiten nur von anerkannten Hafenarbeitern verrichtet werden, (2) der Zugang zum Arbeitsmarkt im Bereich der Hafenarbeit ist nur nach einer Anerkennung und – in Abhängigkeit von der Nachfrage – der Aufnahme in das Verzeichnis der Hafenarbeiter möglich, (3) jede Person, die Hafenarbeiten im Hafengebiet verrichten lässt, muss dafür anerkannte Hafenarbeiter einsetzen und ist folglich verpflichtet, einer anerkannten Arbeitgeberorganisation beizutreten, (4) bei Verstößen gegen dieses System sind die Bestimmungen des Sociaal Strafwetboek (Sozialstrafgesetzbuch) anzuwenden.
- 17 Die Verfassungsgrundsätze, zu denen sich das vorlegende Gericht auf Ersuchen des Hof van Cassatie äußern soll, hängen eng mit der Berufsfreiheit, dem Recht, zu arbeiten, und der unternehmerischen Freiheit, die die Art. 15 und 16 der Charta garantieren, sowie der Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV) und dem freien Dienstleistungsverkehr (Art. 56 AEUV) zusammen.
- 18 Das vorlegende Gericht macht darauf aufmerksam, dass der Gerichtshof in Rn. 58 seines Urteils in der Rechtssache C-576/13 ausgeführt hat, dass Spanien seine Verpflichtungen nicht eingehalten hat, „indem es Unternehmen anderer Mitgliedstaaten, die Waren in spanischen, dem Gemeinwohl dienenden Häfen ein- und ausladen wollen, einerseits verpflichtet hat, sich bei der Sociedad Anónima de Gestion de Estibadores Portuarios zu registrieren sowie sich gegebenenfalls an ihrem Kapital zu beteiligen, und andererseits, in erster Linie Arbeiter einzustellen, die durch diese Gesellschaft zur Verfügung gestellt werden, wobei eine Mindestanzahl dauerhaft beschäftigt werden muss“ (die niederländische Übersetzung stammt vom vorlegenden Gericht).

- 19 Am 28. März 2014 leitete die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Belgien ein, weil die belgische Regelung über die Organisation der Hafendarbeit nach ihrer Auffassung in einigen wesentlichen Punkten gegen das Unionsrecht, insbesondere die Niederlassungsfreiheit, verstieß.
- 20 Weder das Gesetz von 1972 noch die ihm zugrunde liegenden Grundsätze wurden nach der Übermittlung des Aufforderungsschreibens durch die Kommission geändert. Als Reaktion auf die Einwände der Kommission wurde der Königliche Erlass von 2016 verabschiedet. Am 17. Mai 2017 entschied die Kommission, das vorgenannte Vertragsverletzungsverfahren gegen Belgien vorläufig einzustellen.
- 21 Es scheint so, dass die Art. 1 und 2 des Gesetzes von 1972 zu einer Einschränkung der Grundfreiheiten nach dem AEUV führen. Es stellt sich nach Ansicht des vorlegenden Gerichts die Frage, ob, wie der Gerichtshof in seinem Urteil in der Rechtssache C-576/13 zur spanischen Regelung entschieden hat, die sich aus den betreffenden Bestimmungen ergebende Verpflichtung für Unternehmen, anerkannte Hafendarbeiter für die Verrichtung von Hafendarbeiten im Sinne des Gesetzes von 1972 – einschließlich der Tätigkeiten ohne Zusammenhang mit dem Be- und Entladen von Schiffen – einzusetzen, unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Regelungen und der vorläufigen Einstellung des Vertragsverletzungsverfahrens durch die Kommission eine ungerechtfertigte Einschränkung darstellt. Darauf bezieht sich die erste Vorlagefrage.
- 22 Wenn das vorlegende Gericht die fraglichen Bestimmungen nach der Beantwortung der Vorlagefragen durch den Gerichtshof für verfassungswidrig erklären sollte, obliegt es dem Gesetzgeber, die festgestellte Verfassungswidrigkeit zu beenden und die jeweiligen Gesetzesvorschriften mit der Grundwert in Verbindung mit dem Recht der Union in Einklang zu bringen. Bis zum Tätigwerden des Gesetzgebers könnte die Feststellung der Verfassungswidrigkeit dieser Bestimmungen allerdings dazu führen, dass Tausende Hafendarbeiter plötzlich in große Unsicherheit hinsichtlich ihrer Rechtsposition auf dem Arbeitsmarkt und ihrer Arbeitsbedingungen geraten, was ungünstige soziale und finanzielle Folgen mit sich brächte. Auch der Staat könnte unter diesen Umständen mit schwerwiegenden Folgen konfrontiert werden.
- 23 Zur Vermeidung einer solchen Situation ist das vorlegende Gericht auf der Grundlage der belgischen Rechtsvorschriften befugt, die Wirkungen der fraglichen nationalen Regelung (Gesetz von 1972) vorläufig aufrechtzuerhalten. Jedoch stellt sich das vorlegende Gericht die Frage, ob es vor dem Hintergrund des Urteils des Gerichtshofs vom 28. Juli 2016 (C-379/15, Association France Nature Environnement) bei einer solchen Vorgehensweise gegen das Unionsrecht verstoßen würde. Darauf bezieht sich die zweite Vorlagefrage.