URTEIL DES GERICHTSHOFES
28. März 1985*

In der Rechtssache 215/83

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater Joseph Griesmar als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Manfred Beschel vom Juristischen Dienst der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

gegen

Königreich Belgien, vertreten durch den Minister für auswärtige Angelegenheiten, Bevollmächtigter: Robert Hoebaer, Direktor im Ministerium für auswärtige Angelegenheiten, Außenhandel und Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern, Zustellungsanschrift: Botschaft des Königreichs Belgien, 4, rue des Girondins, Luxemburg,

Beklagter,

wegen Feststellung, daß das Königreich Belgien gegen seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, indem es nicht innerhalb der festgesetzten Frist die erforderlichen Vorschriften erlassen hat, um der Richtlinie 75/129 des Rates vom 17. Februar 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen (ABl. L 48, S. 29) in vollem Umfang nachzukommen,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten G. Bosco in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten, des Kammerpräsidenten C. Kakouris, der Richter T. Koopmans, U. Everling, Y. Galmot, R. Joliet und T. F. O'Higgins,

Generalanwalt: Sir Gordon Slynn

Kanzler: D. Louterman, Verwaltungsrätin

**

folgendes

* Verfahrenssprache: Französisch.

** nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 6. März 1985,

URTEIL

(„Tatbestand" nicht wiedergegeben)

Entscheidungsgründe

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 27. September 1983 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag Klage erhoben auf Feststellung, daß das Königreich Belgien gegen seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, indem es nicht innerhalb der festgesetzten Frist alle erforderlichen Vorschriften erlassen hat, um der Richtlinie 75/129 des Rates vom 17. Februar 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen (ABl. L 48, S. 29) in vollem Umfang nachzukommen.

2 Diese aufgrund von Artikel 100 EWG-Vertrag erlassene Richtlinie bezweckt nach ihren Begründungserwägungen, „unter Berücksichtigung der Notwendigkeit einer ausgewogenen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in der Gemeinschaft ... den Schutz der Arbeitnehmer bei Massenentlassungen zu verstärken" und auf die „Angleichung auf dem Wege des Fortschritts im Sinne des Artikels 117 des Vertrages" hinzuwirken.

3 Der Anwendungsbereich der Richtlinie ergibt sich aus Artikel 1:

„1) Für die Durchführung dieser Richtlinie gelten folgende Begriffsbestimmungen:

a) Massenentlassungen sind Entlassungen, die ein Arbeitgeber aus einem oder mehreren Gründen, die nicht in der Person der Arbeitnehmer liegen, vornimmt und bei denen — nach Wahl der Mitgliedstaaten — die Zahl der Entlassungen

— entweder innerhalb eines Zeitraums von 30 Tagen

1) mindestens 10 in Betrieben mit in der Regel mehr als 20 und weniger als 100 Arbeitnehmern,

2) mindestens 10 v. H. der Arbeitnehmer in Betrieben mit in der Regel mindestens 100 und weniger als 300 Arbeitnehmern,

3) mindestens 30 in Betrieben mit in der Regel mindestens 300 Arbeitnehmern,

— oder innerhalb eines Zeitraums von 90 Tagen mindestens 20, und zwar unabhängig davon, wie viele Arbeitnehmer in der Regel in dem betreffenden Betrieb beschäftigt sind,

beträgt;

...

2) Diese Richtlinie betrifft nicht

a) Massenentlassungen im Rahmen von Arbeitsverträgen, die für eine bestimmte Zeit oder Tätigkeit geschlossen werden, es sei denn, daß diese Entlassungen vor Ablauf oder Erfüllung dieser Verträge erfolgen;

b) Arbeitnehmer öffentlicher Verwaltungen oder von Einrichtungen des öffentlichen Rechts (oder in Mitgliedstaaten, die diesen Begriff nicht kennen, von gleichwertigen Stellen);

c) Besatzungen von Seeschiffen;

d) Arbeitnehmer, die von der Einstellung der Tätigkeit des Betriebs betroffen sind, wenn diese Einstellung aufgrund einer gerichtlichen Entscheidung erfolgt."

4 In der Sache bestimmt die Richtlinie: „Beabsichtigt ein Arbeitgeber, Massenentlassungen vorzunehmen, so hat er die Arbeitnehmervertreter zu konsultieren, um zu einer Einigung zu gelangen" (Artikel 2 Absatz 1). Ferner hat „der Arbeitgeber ... der zuständigen Behörde alle beabsichtigten Massenentlassungen schriftlich anzuzeigen" (Artikel 3 Absatz 1). Die so angezeigten Massenentlassungen „werden frühestens 30 Tage nach Eingang der ... Anzeige wirksam" (Artikel 4 Absatz 1).

5 Nach Artikel 6 Absatz 1 hatten die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft zu setzen, um der Richtlinie binnen zwei Jahren nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen. Da die Richtlinie dem Königreich Belgien am 19. Februar 1975 bekanntgegeben wurde, lief die Frist am 19. Februar 1977 ab.

6 Das Königreich Belgien setzte die Richtlinie 75/129 durch zwei Maßnahmen in nationales Recht um: zum einen durch den am 20. Oktober 1975 im Nationalen Arbeitsrat abgeschlossenen Tarifvertrag Nr. 24 über das Verfahren der Information und Konsultation der Arbeitnehmervertreter bei Massenentlassungen, der durch den Arrêté royal (Königliche Verordnung) vom 21. Januar 1976 (Moniteur belge vom 17. Februar 1976, S. 1716) für allgemeinverbindlich erklärt wurde, und zum anderen durch den Arrêté royal sur les licenciements collectifs (Königliche Verordnung über Massenentlassungen) vom 24. Mai 1976 (Moniteur belge vom 17. September 1976, S. 11663) hinsichtlich der Unterrichtung des Office national de l'emploi von beabsichtigten Massenentlassungen.

7 Diese Rechtsakte wurden durch den Tarifvertrag Nr. 24a vom 6. Dezember 1983, der durch die Königliche Verordnung vom 7. Februar 1984 (Moniteur belge vom 22. Februar 1984, S. 2395) für allgemeinverbindlich erklärt wurde, und durch die Königliche Verordnung vom 26. März 1984 (Moniteur belge vom 18. April 1984, S. 5036) geändert.

8 Im Tarifvertrag Nr. 24 in der Fassung des Tarifvertrags Nr. 24a wird der Anwendungsbereich dieses Vertrages wie folgt bestimmt:

„Artikel 2. Massenentlassungen im Sinne des vorliegenden Tarifvertrags sind Entlassungen aus einem oder mehreren, nicht in der Person der Arbeitnehmer liegenden Gründen, von denen in einem Zeitraum von 60 Tagen:

— in Unternehmen, die im Kalenderjahr vor der Entlassung mehr als 20 und weniger als 100 Arbeitnehmer beschäftigt haben, mindestens 10 Arbeitnehmer,

— in Unternehmen, die im Kalenderjahr vor der Entlassung im Durchschnitt mindestens 100 und weniger als 300 Arbeitnehmer beschäftigt haben, mindestens 10 % der Arbeitnehmer und

— in Unternehmen, die im Kalenderjahr vor der Entlassung im Durchschnitt mindestens 300 Arbeitnehmer beschäftigt haben, mindestens 30 Arbeitnehmer

betroffen sind.

Artikel 3. Der vorliegende Tarifvertrag gilt für Unternehmen, die im Kalenderjahr vor der Massenentlassung im Durchschnitt mehr als 20 Arbeitnehmer beschäftigt haben.

...

Artikel 5. Folgende Unternehmen unterliegen im Hinblick auf die nachstehend genannten Kategorien von Arbeitnehmern nicht den sich aus dem vorliegenden Tarifvertrag ergebenden Verpflichtungen:

1) Unternehmen, die Arbeitnehmer aufgrund von Arbeitsverträgen beschäftigen, die für eine bestimmte Zeit oder Tätigkeit geschlossen worden sind, es sei denn, daß die Massenentlassungen dieser Arbeitnehmer vor Ablauf oder Erfüllung dieser Verträge erfolgen;

2) Unternehmen, die Hafenarbeiter, Dockarbeiter, Hochseefischer oder Matrosen der Handelsmarine beschäftigen;

3) Unternehmen der Bauindustrie im Hinblick auf ihre Arbeiter."

9 Der Anwendungsbereich der Königlichen Verordnung vom 24. Mai 1976 in der Fassung der Königlichen Verordnung vom 26. März 1984 wird durch ähnliche Bestimmungen festgelegt:

„Artikel 1. Für die Anwendung dieser Verordnung gelten als

...

3) Massenentlassungen: Entlassungen aus einem oder mehreren, nicht in der Person der Arbeitnehmer liegenden Gründen, von denen in einem Zeitraum von 60 Tagen

   — in Unternehmen, die mehr als 20 und weniger als 100 Arbeitnehmer beschäftigen, mindestens 10 Arbeitnehmer,

   — in Unternehmen, die im Durchschnitt mindestens 100 und weniger als 300 Arbeitnehmer beschäftigen, mindestens 10 % der Arbeitnehmer und

   — in Unternehmen, die im Durchschnitt mindestens 300 Arbeitnehmer beschäftigen, mindestens 30 Arbeitnehmer

   betroffen sind.

...

Artikel 2. Die vorliegende Verordnung gilt für Unternehmen, die mehr als 20 Arbeitnehmer beschäftigen.

Artikel 3. Diese Verordnung gilt nicht für folgende Unternehmen im Hinblick auf die nachstehend genannten Kategorien von Arbeitnehmern:

1) Unternehmen, die Arbeitnehmer aufgrund von Arbeitsverträgen beschäftigen, die für eine bestimmte Zeit oder Tätigkeit geschlossen worden sind, es sei denn, daß die Massenentlassungen dieser Arbeitnehmer vor Ablauf oder Erfüllung dieser Verträge erfolgen;

2) Unternehmen, die Hafenarbeiter, Dockarbeiter, Hochseefischer oder Matrosen der Handelsmarine beschäftigen;

3) Unternehmen der Bauindustrie im Hinblick auf ihre Arbeiter."

10 Die Kommission war der Auffassung, daß die belgischen Rechtsvorschriften nicht alle Anforderungen der Richtlinie 75/129 erfüllten. Sie gab deshalb am 5. Juli 1982 nach einem Schriftwechsel mit der belgischen Regierung eine mit Gründen versehene Stellungnahme gemäß Artikel 169 Absatz 1 EWG-Vertrag ab. Die belgische Regierung teilte der Kommission mit Schreiben vom 13. Oktober 1982 mit: „Der Arbeitsminister ist der Auffassung, dass dieser Bereich der gesetzlichen Regelung bedarf. Der Entwurf eines Gesetzes über Massenentlassungen befindet sich derzeit in der Vorbereitung."

11 Nachdem sie keine weitere Mitteilung erhalten hatte, hat die Kommission die vorliegende Vertragsverletzungsklage erhoben, mit der sie im wesentlichen beantragt festzustellen, daß der Anwendungsbereich der vorgenannten, zur Durchführung der Richtlinie 75/129 erlassenen belgischen Rechtsvorschriften enger ist als der der Richtlinie.

12 Nachdem diese Rechtsvorschriften während des Verfahrens in der dargelegten Weise geändert worden sind, erhebt die Kommission nur noch zwei Rügen: Zum einen stelle das belgische Recht den Schutz der Arbeitnehmer bei Massenentlassungen nach einer Betriebsschließung, die nicht auf einer gerichtlichen Entscheidung beruhe, nicht in dem gleichen Maße sicher wie die Richtlinie, und zum anderen würden bestimmte Kategorien von Arbeitnehmern, nämlich die Dockarbeiter, die Hafenarbeiter und die Arbeiter der Bauindustrie, von der Anwendung der Richtlinie ausgeschlossen.

Zu den Massenentlassungen nach einer Betriebsschließung

13 Die Kommission trägt in erster Linie vor, das belgische Recht unterscheide herkömmlicherweise zwischen Betriebsschließung und Massenentlassung. Diese Unterscheidung führe dazu, daß die Entlassungen bei einer Betriebsschließung unabhängig davon, ob diese aufgrund einer gerichtlichen Entscheidung erfolge oder nicht, nicht unter die zur Durchführung der Richtlinie 75/129 erlassenen Rechtsvorschriften fielen, sondern unter die Sonderregelung der Loi relative à l'indemnisation des travailleurs licenciés en cas de fermeture d'entreprises vom 28. Juni 1966 (Gesetz über die Entschädigung der im Rahmen von Betriebsschließungen entlassenen Arbeitnehmer; Moniteur belge vom 2. Juli 1966, S. 6879) und der zu seiner Durchführung ergangenen Königlichen Verordnung vom 20. September 1967 (Moniteur belge vom 5. Oktober 1967, S. 10463).

14 Die Kommission führt weiter aus, zwar sei der Arbeitgeber nach diesen Bestimmungen, gegebenenfalls in Verbindung mit den Bestimmungen des Tarifvertrags Nr. 9 vom 9. März 1972, verpflichtet, im Fall der Betriebsschließung den Arbeitnehmervertretern und den Behörden bestimmte Auskünfte zu geben, der Umfang dieser Verpflichtung genüge jedoch nicht allen Anforderungen der Richtlinie, namentlich im Hinblick auf die Art der zu erteilenden Auskünfte und die gemäß den Artikeln 3 und 4 der Richtlinie einzuhaltenden Fristen.

15 Die belgische Regierung trägt vor, die in Belgien getroffene Unterscheidung zwischen Betriebsschließung und Massenentlassung habe historische Gründe. Das Schicksal der im Rahmen einer Betriebsschließung entlassenen Arbeitnehmer sei in Belgien seit 1960 Gegenstand gesetzlicher Regelungen, während die Massenentlassungen erstmals im Tarifvertrag Nr. 10 vom 8. Mai 1973 geregelt worden seien, der die Folgen der Massenentlassungen durch die Gewährung einer besonderen, vom Arbeitgeber zu zahlenden Entschädigung mildern solle.

16 Die weitaus meisten Betriebsschließungen, die zu Massenentlassungen führen könnten, beruhten auf einer gerichtlichen Entscheidung im Sinne des Ausnahmetatbestands des Artikels 1 Absatz 2 Buchstabe d der Richtlinie und fielen deshalb nicht unter die Richtlinie. Auch schließe das belgische Recht eine Auslegung, wonach die zur Durchführung der Richtlinie erlassenen Rechtsvorschriften auch für den Fall von Massenentlassungen nach einer Betriebsschließung gälten, nicht aus. Zu dieser Frage gebe es alllerdings noch keine Rechtsprechung.

17 Selbst wenn man den Ausführungen des Beklagten folgt, wonach in Belgien nur ein relativ kleiner Teil der Betriebsschließungen nicht auf einer gerichtlichen Entscheidung im Sinne des Artikels 1 Absatz 2 Buchstabe d der Richtlinie 75/129 beruht, entbindet dieser Umstand das Königreich Belgien nicht von seiner Verpflichtung, den von der Richtlinie vorgesehenen Schutz bei Massenentlassungen nach derartigen Betriebsschließungen sicherzustellen.

18 Das Gesetz vom 28. Juni 1966 über die Entschädigung der im Rahmen von Betriebsschließungen entlassenen Arbeitnehmer und die zu seiner Durchführung erlassene Königliche Verordnung vom 20. September 1967 werden dieser Verpflichtung nicht in vollem Umfang gerecht. Entgegen den Erfordernissen der Artikel 3 und 4 der Richtlinie verpflichten diese Bestimmungen den Arbeitgeber nicht, Angaben über die Gründe der Massenentlassungen, die Zahl der zu entlassenden Arbeitnehmer und den Zeitraum, in dem diese Entlassungen vorgenommen werden sollen, zu machen. Auch stellen sie nicht sicher, daß die beabsichtigten Massenentlassungen nicht vor Ablauf einer Frist von 30 Tagen nach Eingang der Anzeige der beabsichtigten Massenentlassungen bei der zuständigen Behörde wirksam werden.

19 Wie die belgische Regierung selbst einräumt, ist es nicht ausgeschlossen, die belgischen Rechtsvorschriften so auszulegen, daß im Fall von Massenentlassungen nach einer Betriebsschließung nur die besonderen Vorschriften von 1966 und 1967, nicht dagegen die späteren, aber allgemeinen Vorschriften Anwendung finden, die zur Durchführung der Richtlinie erlassen wurden. Das belgische Recht garantiert somit den von der Richtlinie vorgesehenen Schutz der Arbeitnehmer nicht mit hinreichender Rechtssicherheit.

20 Diese Rüge greift somit durch.

Zu den für bestimmte Kategorien von Arbeitnehmern geltenden Vorschriften

21 In zweiter Linie trägt die Kommission vor, der vom Königreich Belgien verfügte Ausschluß der Dockarbeiter, Hafenarbeiter und der Arbeiter der Bauindustrie von der Anwendung der Richtlinie 75/129 stehe im Widerspruch zu deren Artikel 1, der ihren Anwendungsbereich festlege. Nach Artikel 1 Absatz 2 fielen nur solche Massenentlassungen nicht unter die Richtlinie, die bestimmte, abschließend aufgezählte Kategorien von Arbeitnehmern beträfen; die nach den belgischen Rechtsvorschriften ausgeschlossenen Kategorien befänden sich nicht darunter.

22 Gewiß könnten die unter diese Kategorien fallenden Arbeitnehmer nach Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie von deren Anwendung ausgeschlossen werden, wenn sie tageweise beschäftigt würden oder ihr Arbeitsvertrag für eine bestimmte Zeit oder eine klar definierte Tätigkeit geschlossen sei, vorausgesetzt, daß die Richtlinie auf sie angewandt werde, wenn die Massenentlassungen vor Ablauf oder Erfüllung ihres Arbeitsvertrags erfolgten. Deshalb sei der in den belgischen Rechtsvorschriften enthaltene Ausschluß der unter diese Kategorie fallenden Arbeitnehmer, die für unbegrenzte Zeit eingestellt seien oder während der Erfüllung ihrer Aufgabe von Massenentlassungen betroffen würden, rechtswidrig. Auch seien die den „festen Kern" der Bauunternehmen bildenden Arbeiter dem Begriff nach auf unbestimmte Zeit eingestellt und fielen somit unter die Richtlinie.

23 Die belgische Regierung führt aus, die Dockarbeiter und Hafenarbeiter würden herkömmlicherweise für eine bestimmte Aufgabe oder eine klar definierte Tätigkeit im Sinne von Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie 75/129 eingestellt. Dem Abschluß von unbefristeten Arbeitsverträgen mit ihnen stehe jedoch nichts entgegen. Ihr Ausschluß von der Anwendung der Richtlinie sei aus zwei Gründen gerechtfertigt: Zum einen gälten für sie besondere Arbeitsbedingungen, die auf einem eigenen System der Existenzsicherung beruhten; zum anderen sei der Begriff der Massenentlassung auf diese Arbeiter in der Praxis nicht anwendbar, da nur eine kleine Anzahl von ihnen aufgrund von unbefristeten Arbeitsverträgen eingestellt werde. Der Ausschluß der Arbeiter der Bauindustrie sei wegen ihrer natürlichen Mobilität und auch deshalb gerechtfertigt, weil für sie ein besonderer sozialer Schutz bestehe, der durch die Gewährung verschiedener Entschädigungen zum Ausgleich der Nachteile von Perioden zeitweiliger Arbeitslosigkeit gekennzeichnet sei.

24 Selbst wenn, wie die belgische Regierung behauptet, die meisten unter die fraglichen Kategorien fallenden Arbeitnehmer für eine bestimmte Zeit eingestellt sind, bleibt trotzdem ein Kern von Arbeitnehmern, deren Arbeitsverträge auf unbestimmte Zeit abgeschlossen sind und auf die die Bestimmungen der Richtlinie somit angewandt werden müssen. Auch ist die in Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie 75/129 vorgesehene Ausnahme für Arbeitnehmer, die für eine bestimmte Zeit oder Tätigkeit eingestellt worden sind, nicht anwendbar, wenn „diese Entlassungen vor Ablauf oder Erfüllung dieser Verträge erfolgen". Die belgische Regierung bestreitet nicht, daß das belgische Recht für diesen Fall keine der Richtlinie entsprechende Bestimmung enthält.

25 Nach ständiger Rechtsprechung unterliegen die Mitgliedstaaten den sich aus den Gemeinschaftsrichtlinien ergebenden Verpflichtungen in vollem Umfang und können sich nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände ihrer internen Rechtsordnung berufen, um damit die Nichtbeachtung dieser Verpflichtungen zu rechtfertigen. Das Königreich Belgien kann also zu seiner Verteidigung nicht geltend machen, daß die streitigen Fälle in der Praxis nur eine geringe Rolle spielten. Der Umstand, daß es der Richtlinie 75/129 nicht vollständig nachgekommen ist, kann auch nicht damit gerechtfertigt werden, daß das belgische Recht den sozialen Schutz der in Rede stehenden Arbeitnehmer auf andere Weise sicherstellt.

26 Auch diese Rüge greift somit durch.

27 Demnach ist festzustellen, daß das Königreich Belgien gegen seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, indem es nicht innerhalb der festgesetzten Frist die Vorschriften erlassen hat, die erforderlich waren, um der Richtlinie 75/129 des Rates vom 17. Februar 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen (ABl. L 48, S. 29) in vollem Umfang nachzukommen.

Kosten

28 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung hat die unterliegende Partei die Kosten zu tragen. Da der Beklagte mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1) **Das Königreich Belgien hat gegen seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen, indem es nicht innerhalb der festgesetzten Frist die Vorschriften erlassen hat, die erforderlich waren, um der Richtlinie 75/129 des Rates vom 17. Februar 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen (ABl. L 48, S. 29) in vollem Umfang nachzukommen.**

2) Das Königreich Belgien trägt die Kosten des Verfahrens.

Bosco Kakouris Koopmans

Everling Galmot Joliet O'Higgins

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 28. März 1985.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident der ersten Kammer
in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten

G. Bosco