Rechtssache 215/83

Kommission der Europäischen Gemeinschaften
gegen
Königreich Belgien

„Massenentlassungen"

Leitsätze

Mitgliedstaaten — Verpflichtungen — Durchführung der Richtlinien — Verstoß — Rechtfertigung — Unzulässigkeit
(EWG-Vertrag, Artikel 169)

Die Mitgliedstaaten unterliegen 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.

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
SIR GORDON SLYNN
vom 6. März 1985*

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Im vorliegenden Fall geht es um eine Klage der Kommission nach Artikel 169 EWG-Vertrag auf Feststellung, daß das Königreich Belgien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, daß es nicht innerhalb der festgesetzten Frist die erforderlichen Bestimmungen erlassen hat, um die Richtlinie 75/129/EWG des Rates vom 17. Februar 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlas-

* Aus dem Englischen übersetzt.

sungen (ABl. 1975, L 48, S. 29) vollständig umzusetzen.

Die Richtlinie 75/129 ist in vier Teile untergliedert: Teil I (Artikel 1) enthält Definitionen und legt den Anwendungsbereich der Richtlinie fest, Teil II (Artikel 2) sieht ein Konsultationsverfahren mit den Arbeitnehmervertretern vor, und Teil III (Artikel 3 und 4) regelt das Verfahren für die Durchführung von Massenentlassungen, wonach die Arbeitgeber alle von ihnen geplanten Massenentlassungen der zuständigen Behörde anzeigen müssen und die geplanten Entlassungen grundsätzlich frühestens 30 Tage nach Eingang einer derartigen Anzeige wirksam werden können. Die zuständige Behörde muß diese Wartefrist dazu benutzen, nach Lösungen für die durch die beabsichtigten Massenentlassungen aufgeworfenen Probleme zu suchen.

In Teil IV („Schlußbestimmungen") behält Artikel 5 den Mitgliedstaaten die Möglichkeit vor, für die Arbeitnehmer günstigere Vorschriften als die der Richtlinie anzuwenden oder zu erlassen. Artikel 6 schreibt vor, daß die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft setzen, um der Richtlinie binnen zwei Jahren nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen, und daß sie hiervon unverzüglich die Kommission unterrichten und ihr den Wortlaut der erlassenen Vorschriften mitteilen.

Die Richtlinie wurde der belgischen Regierung am 19. Februar 1975 bekanntgegeben, so daß ihr bis zum 19. Februar 1977 hätte nachgekommen werden müssen.

Zur Durchführung der Richtlinie sah die belgische Regierung zwei Arten von Maßnahmen vor: Zum einen den am 2. Oktober 1975 abgeschlossenen und durch Königliche Verordnung vom 21. Januar 1976 für allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrag Nr. 24 und zum anderen die Königliche Verordnung vom 24. Mai 1976. Der erstere betrifft das Verfahren für die Information und Konsultation der Arbeitnehmervertreter, während die letztere die Anzeige an die zuständige Behörde und die Wartefrist, innerhalb deren die beabsichtigte Massenentlassung nicht wirksam werden kann, betrifft.

Die Kommission trägt vor, der Anwendungsbereich der genannten belgischen Vorschriften sei in mancher Hinsicht enger als in der Richtlinie vorgesehen. In der Klageschrift werden die behaupteten Mängel in drei Gruppen eingeteilt:

1) Die Gründe für Massenentlassungen:

a) Während nach Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie „Massenentlassungen" Entlassungen seien, „die ein Arbeitgeber aus einem oder mehreren Gründen, die nicht in der Person der Arbeitnehmer liegen, vornimmt", verwende die genannte belgische Rechtsvorschrift den engeren Begriff „Kündigung aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen".

b) Die Richtlinie gelte für Entlassungen, die durch die Schließung eines Unternehmens bedingt seien, während diese nach belgischem Recht weiterhin speziellen Vorschriften unterworfen seien (Gesetz vom 28. Juni 1966 und Königliche Verordnung vom 20. September 1967), die nicht im Interesse einer Durchführung der Richtlinie geändert worden seien und die deren Anforderungen, insbesondere bezüglich des in Artikel 2 vorgesehenen Konsultationsverfahrens und des in den Artikeln 3 und 4 vorgesehenen Massenentlassungsverfahrens, nicht erfüllten.

2) Die für „Massenentlassungen" erforderliche Mindestzahl von Entlassungen:

Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie definiere Massenentlassungen ferner unter Berücksichtigung der Zahl der Entlassungen innerhalb eines bestimmten Zeitraums. Die Mitgliedstaaten hätten die Wahl zwischen a) einem Zeitraum von 30 Tagen und mindestens (i) 10 Entlassungen in Betrieben mit in der Regel mehr als 20 und

weniger als 100 Arbeitnehmern, (ii) 10 v. H. der Arbeitnehmer in Betrieben mit in der Regel mindestens 100 und weniger als 300 Arbeitnehmern, (iii) 30 Entlassungen in Betrieben mit in der Regel mindestens 300 Arbeitnehmern, oder b) einem Zeitraum von 90 Tagen und mindestens 20 Entlassungen, und zwar unabhängig davon, wieviel Arbeitnehmer in der Regel in dem betreffenden Betrieb beschäftigt seien. Die belgischen Rechtsvorschriften sähen 10 v. H. der beschäftigten Arbeitnehmer innerhalb eines Zeitraums von 60 Tagen vor, mit Ausnahme der Unternehmen mit 20 bis 59 Arbeitnehmern. Die belgischen Vorschriften erfüllten daher nicht die in der Richtlinie festgesetzten Normen, da z. B. bei einer Zahl von 30 bis 99 Entlassungen in einem Unternehmen mit 1 000 Beschäftigten nach den belgischen Vorschriften keine Massenentlassung vorliegen würde, wohl aber nach der Richtlinie.

3) Ausgeschlossene Beschäftigungskategorien:

Nach Artikel 1 Absatz 2 der Richtlinie findet diese auf vier Beschäftigungskategorien keine Anwendung: a) Arbeitnehmer mit Arbeitsverträgen, die für eine bestimmte Zeit oder Tätigkeit geschlossen werden, es sei denn, daß die Entlassungen vor Ablauf oder Erfüllung dieser Verträge erfolgen; b) Arbeitnehmer in öffentlichen Verwaltungen und dergleichen; c) Besatzungen von Seeschiffen und d) Arbeitnehmer, die von der Einstellung der Tätigkeit des Betriebs betroffen sind, wenn diese Einstellung aufgrund einer gerichtlichen Entscheidung erfolgt. Nach Ansicht der Kommission sehen die belgischen Rechtsvorschriften in dreifacher Hinsicht Ausnahmen vor, die über die nach der Richtlinie zulässigen hinausgehen: Sie nähmen a) Unternehmen der Bauindustrie, b) Unternehmen, die Hafenarbeiter beschäftigten, und c) Unternehmen, die Schiffsreparaturarbeiter beschäftigten, aus.

Während des vorliegenden Verfahrens hat die belgische Regierung folgende weitere Durchführungsmaßnahmen getroffen, um den Bedenken der Kommission zu begegnen: Tarifvertrag Nr. 24a vom 6. Dezember 1983 zur Änderung des Tarifvertrages Nr. 24, Königliche Verordnung vom 7. Februar 1984 betreffend die Allgemeinverbindlicherklärung des Tarifvertrages Nr. 24a, und Königliche Verordnung vom 26. März 1984 zur Änderung der Königlichen Verordnung vom 24. Mai 1976. Durch diese Änderungen sind in die belgischen Rechtsvorschriften die in Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie gegebene Definition der Gründe für Massenentlassungen im Wortlaut sowie die Definition der Mindestzahl von Entlassungen übernommen worden (mit der Ausnahme, daß der Zeitraum von 30 Tagen auf 60 Tage verlängert wird, was für die Arbeitnehmer günstiger ist), außerdem ist der Anwendungsbereich auf die Angestellten in der Bauindustrie erweitert worden. Damit sind die Rügen 1a und 2 vollständig und 3a teilweise ausgeräumt worden. Die Kommission hält diese Teile ihrer Klage nicht mehr aufrecht. Im übrigen bleibt sie bei ihren Anträgen.

Hinsichtlich der Rüge 1b — durch die Schließung von Unternehmen bedingte Entlassungen — hegt die Kommission die Befürchtung, diese Entlassungen fielen weiterhin unter das Gesetz vom 28. Juni 1966 und die Durchführungsverordnung vom 20. September 1967 und würden weiterhin außerhalb des Anwendungsbereichs der Vorschriften zur Durchführung der Richtlinie bleiben.

Gegen diese Rüge verteidigt sich die belgische Regierung mit zwei Argumenten. Sie behauptet erstens, die überwiegende Zahl der durch eine Unternehmensschließung bedingten Massenentlassungen beruhe auf einer gerichtlichen Entscheidung und falle daher aufgrund von Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe d der Richtlinie, in dem es heiße: „Diese Richtlinie betrifft nicht ... Arbeitneh-

mer, die von der Einstellung des Betriebs betroffen sind, wenn diese Einstellung aufgrund einer gerichtlichen Entscheidung erfolgt", aus deren Anwendungsbereich.

Zwar trifft es ohne Zweifel zu, daß diese Schließungen zum Teil auf gerichtliche Entscheidungen zurückzuführen sind, doch hat die belgische Regierung keine statistischen Angaben vorlegen können, aus denen sich die Größenordnung ergäbe. Daher kann dieses Argument meines Erachtens nicht als Rechtfertigung dafür herangezogen werden, daß ein nationales Gesetz nicht geändert worden ist, um der Richtlinie nachzukommen.

Zweitens wird behauptet, die belgischen Gerichte könnten die 1976 zur Durchführung der Richtlinie erlassenen Rechtsvorschriften auf den Fall der durch Schließungen bedingten Massenentlassungen ausdehnen. Die Kommission bestreitet dies unter Hinweis darauf, daß in der Praxis auf durch Unternehmensschließungen bedingte Entlassungen weiterhin das Gesetz vom 28. Juni 1966 und die Königliche Verordnung vom 20. September 1967 angewandt würden. Unstreitig ist bisher jedenfalls kein belgisches Gericht so verfahren.

Auch hier halte ich das Vorbringen beider Seiten für hypothetisch; der Hinweis auf mögliche zukünftige Auslegungen durch inländische Gerichte kann jedoch kein wirksames Verteidigungsmittel sein: Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, Vorschriften zu erlassen, die eine klare und gesicherte Durchführung der Richtlinie bewirken, sofern dies nicht bereits geschehen ist.

Die Königliche Verordnung vom 26. März 1984 und der Tarifvertrag Nr. 24a vom 6. Dezember 1983 haben die Königliche Verordnung vom 24. Mai 1976 bzw. den Tarifvertrag Nr. 24 vom 2. Oktober 1975 geändert, indem sie die in der Richtlinie gegebene Definition von Massenentlassungen als Entlassungen „aus einem oder mehreren Gründen, die nicht in der Person der Arbeitnehmer liegen," wörtlich übernehmen. Auf den ersten Blick sieht dies wie eine Befolgung der Richtlinie aus. Das Problem liegt darin, daß Belgien parallele Rechtsvorschriften, die den speziellen Fall der durch Schließungen bedingten Massenentlassungen regeln, beibehalten hat. Es gibt keine bindende Entscheidung oder einen eindeutigen Grundsatz, wonach die neuen Vorschriften zur Durchführung der Richtlinie älteren, speziell Unternehmensschließungen betreffenden Vorschriften vorgingen, so daß meines Erachtens davon auszugehen ist, daß man sich auf letztere berufen kann oder zumindest berufen könnte (wie dies nach Angaben der Kommission tatsächlich der Fall gewesen sein soll). Soweit die früheren Vorschriften, die speziell für Unternehmensschließungen gelten, nicht mit der Richtlinie vereinbar sind, liegt meines Erachtens ein Verstoß gegen Verpflichtungen aus dem Vertrag vor.

Es ist offensichtlich, daß diese Vorschriften in mehrfacher Hinsicht mit der Richtlinie nicht übereinstimmen. Die belgische Regierung leugnet dies nicht, sondern trägt lediglich vor, sie böten gleichwertige Garantien und hätten zur Zufriedenheit der Vertragsparteien und der Gewerkschaften, mit denen in solchen Fragen Übereinstimmung bestehen müsse, funktioniert. So schreibt zwar z. B. Artikel 11 des Tarifvertrages Nr. 9 vom 9. März 1972 vor, daß der Betriebsrat im voraus („préalablement") informiert und angehört werden muß, doch ergibt sich aus der amtlichen Begründung hierzu, daß hiermit nur gemeint ist, „bevor die Entscheidung bekanntgegeben und durchgeführt wird", nicht aber das frühere Stadium, in dem der Arbeitgeber „beabsichtigt ... Massenentlassungen vorzunehmen", wie in Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie vorgesehen. Ebenso verpflichten zwar die Artikel 4 und 5 der Königlichen Verordnung vom 20. September 1967 einen Arbeitgeber, der beschließt, ein Unternehmen zu schließen,

dazu, den Arbeitnehmervertretern und Behörden bestimmte Informationen zu geben, doch sind unter diesen Informationen nicht, wie nach der Richtlinie erforderlich, die Gründe für die Entlassungen, die Zahl der zu entlassenden Arbeitnehmer und der Zeitraum, innerhalb dessen die Entlassungen erfolgen sollen, aufgeführt; auch hier beziehen sich diese Artikel nicht auf eine geplante Entscheidung, sondern auf eine, die bereits getroffen wurde. Schließlich, und das ist wohl der wichtigste Gesichtspunkt, enthält die Königliche Verordnung von 1967 keine Vorschrift, die Artikel 4 der Richtlinie entspricht, wonach beabsichtigte Massenentlassungen frühestens 30 Tage nach Eingang der Anzeige bei der zuständigen Behörde wirksam werden. Selbst wenn man davon ausgeht, daß, wie vorgetragen wurde, Artikel 11 des Tarifvertrags Nr. 9 eine vorherige Konsultation des Personals in einer Weise vorsieht, bei der die Richtlinie im wesentlichen befolgt wird, so werden die speziell Unternehmensschließungen betreffenden belgischen Rechtsvorschriften gleichwohl in verschiedenen Punkten den Anforderungen der Richtlinie nicht gerecht. Meines Erachtens setzt die Erfüllung der Richtlinie voraus, daß sie entweder mit der Richtlinie in Übereinstimmung gebracht werden oder eindeutig aus dem Anwendungsbereich der Durchführungsvorschriften von 1976 in ihrer geänderten Fassung ausgeschlossen werden.

Was die dritte Rüge betreffend die ausgeschlossenen Beschäftigungskategorien angeht, schließen Artikel 5 des Tarifvertrags Nr. 24 n. F. und Artikel 3 der Königlichen Verordnung vom 24. Mai 1976 n. F. im wesentlichen gleichlautend von ihrem Anwendungsbereich aus: 1) Unternehmen, die Arbeitnehmer aufgrund von Arbeitsverträgen beschäftigen, die für eine bestimmte Zeit oder Tätigkeit geschlossen werden, es sei denn, daß diese Entlassungen vor Ablauf des Vertrages oder Abschluß der Tätigkeit stattfinden; 2) Unternehmen, die Hafenarbeiter, Schiffsreparaturarbeiter ... beschäftigen; 3) Bauunternehmen im Hinblick auf die von ihnen beschäftigten Arbeiter („ouvriers"). Der erste Ausschlußtatbestand entspricht genau dem in Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie vorgesehenen, aber die Richtlinie enthält keinerlei Rechtsgrundlage für den Ausschluß von Hafenarbeitern, Schiffsreparaturarbeitern und Bauarbeitern als eigenen Kategorien.

Die belgische Regierung hat sich für den Ausschluß von Bauarbeitern auf die besondere Situation dieses Wirtschaftszweiges und auf den Unterschied zwischen „Baustellenarbeitern", d. h. solchen, die für ein bestimmtes Bauvorhaben eingestellt werden, und „festen Arbeitskräften" berufen. Bauarbeiter erhielten zum Ausgleich dafür, daß die für Massenentlassungen geltenden Regeln auf sie keine Anwendung finden, andere Leistungen, und es wäre nicht angebracht, die allgemeinen Vorschriften für Massenentlassungen auf sie anzuwenden. Meines Erachtens können jedoch Gesichtspunkte der Opportunität für einen bestimmten Wirtschaftszweig nichts an den rechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus dem EWG-Vertrag ändern.

Nach Ansicht der belgischen Regierung ist der Ausschluß der Schiffsreparaturarbeiter und Hafenarbeiter von den belgischen Rechtsvorschriften rechtmäßig, da die Richtlinie nicht anwendbar sei auf „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"; in Belgien würden aber Hafenarbeiter und Schiffsreparaturarbeiter überwiegend auf Tagesbasis oder für eine genau umrissene Aufgabe eingestellt, und ihre Beschäftigungsbedingungen seien durch eine Reihe von Tarifverträgen geregelt. Die Tarifverträge für Hafenarbeiter, die eine Befreiung vom Schriftformerfordernis für Arbeitsverträge vorsähen, seien Ausdruck dessen, daß die Hafenarbeiter nor-

malerweise für eine bestimmte Aufgabe und dementsprechend einen bestimmten Zeitraum eingestellt würden, auch wenn dem Abschluß unbefristeter Arbeitsverträge nichts entgegenstehe. Hafenarbeiter unterlägen besonderen Arbeitsbedingungen und anderen Schutzmaßnahmen, die mit den Vorschriften über Massenentlassungen nicht vereinbar seien. In Anbetracht der geringen Zahl von Beschäftigten mit unbefristeten Arbeitsverträgen sei der Begriff der Massenentlassung auf sie nicht anwendbar. Wenn dies zutrifft, so bedeutet dies einfach, daß Schiffsreparaturarbeiter und Hafenarbeiter in Belgien in den meisten Fällen unter den Ausschlußtatbestand des Artikels 1 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie fallen, der bereits durch den ersten Ausschlußtatbestand der belgischen Durchführungsvorschriften vollständig umgesetzt ist.

Daraus ergibt sich, daß die beiden anderen Ausschlußtatbestände keinem sinnvollen, mit der Richtlinie vereinbaren Zweck dienen können. Sie sind nur zulässig, soweit sie unter Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie fallen. Soweit sie dies nicht tun, verstoßen sie gegen die Richtlinie. Soweit sie dies tun, ist bereits der erste Ausschlußtatbestand einschlägig, so daß sie überflüssig sind und lediglich Verwirrung stiften können.

Ich bin daher der Auffassung, daß dem Feststellungsantrag der Kommission wie auch ihrem Kostenantrag gegen Belgien stattzugeben ist, obwohl die belgische Regierung wesentliche Schritte zur Erfüllung der Richtlinie getan hat und obwohl einige der erörterten Fragen nur Nebensächlichkeiten betreffen.